



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

вул. Митрополита Василя Липківського, 45, м. Київ, 03035, тел. (044)251-62-62, факс (044)520-03-25
E-mail: slg@amcu.gov.ua Web: http://www.amcu.gov.ua Код ЄДРПОУ 00032767

28. 08. 2018 № 20-29/01-5063-12 На № _____ від _____

Рахункова палата

Антимонопольний комітет України (надалі – Комітет) розглянув Звіт Рахункової палати про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, затверджений рішенням Рахункової палати від 31.05.2018 № 13-1 (надалі – Звіт) та рішення Рахункової палати від 31.05.2018 № 13-1 «Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році» (надалі – Рішення), надіслані листом від 26.07.2018 № 10-1753 (zareestrovanim у Комітеті 30.07.2018 за № 11-01/8924), та повідомляє наступне.

1. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, удосконалити практику прийняття рішень під час розгляду скарг шляхом запровадження єдиних підходів у вирішенні найбільш поширених порушень, які оскаржуються.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Комітет, як орган оскарження, постійно в своїй діяльності застосовує однаковий підхід під час розгляду скарг суб'єктів господарювання із врахуванням їх вимог, обґрунтування а також умов тендерної документації, починаючи з моменту вступу в дію Закону України "Про публічні закупівлі" (надалі – Закон).

Слід зазначити, що під час проведення процедур закупівель у відповідності до вимог Закону замовники та учасники торгів керуються, також вимогами, які встановлюються замовниками у тендерній документації.

У зв'язку з цим під час розгляду Комітетом скарг з боку учасників на дії замовників постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (надалі – Колегія) зобов'язана враховувати наступні чинники:

- різні вимоги тендерної документації до кваліфікації учасників, різні технічні вимоги до предмету закупівлі тощо;
- різні обґрунтування та вимоги скаргників;
- різні пояснення та доказова база замовників;
- неможливість (виходячи з вимог Закону) надання оцінки ступеню дискримінаційності умов тендерної документації на етапі після розкриття тендерних пропозицій та інше.

При цьому наголошуємо, що Колегія під час прийняття рішень за результатами розгляду скарг дотримується однакового підходу до застосування норм Закону.

Разом з тим зазначаємо, що Комітетом, під час виконання функції органу оскарження виявляються порушення як з боку замовників, так і з боку учасників торгів, у тому числі, типові порушення, притаманні більшості замовників та учасників.

З цією метою Комітетом запроваджується практика проведення щомісячних брифінгів, зокрема, для засобів масової інформації та громадськості за результатами роботи Колегії.

150842

№1401/05 від 07.09.2018

Наведена інформація також надсилається для узагальнення до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а також в порядку інформування – до Рахункової палати України та Кабінету Міністрів України.

На думку Комітету, дієвим кроком у бік зменшення кількості скарг, порушень під час проведення тендерів могла б стати уніфікація кваліфікаційних вимог до учасників, документального підтвердження технічних вимог до предмета закупівлі, що встановлюються у тендерній документації, яку можна було б застосовувати для закупівлі групи однотипних товарів, наприклад, вугілля, нафтопродукти, ліки тощо, інших вимог тендерної документації.

2. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, переглянути термін розгляду скарг за дрібними (несуттєвими) оскарженнями.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Частиною шостою статті 18 Закону встановлений строк розгляду скарг, який становить 15 робочих днів з дати початку розгляду скарги.

Слід зазначити, що цей строк скорочено удвічі у порівнянні зі строком розгляду скарг, встановленим в Законі України "Про здійснення державних закупівель", який діяв до введення в дію Закону України "Про публічні закупівлі".

У свою чергу, Законом України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони" (надалі – Закон про особливості) встановлено скорочений строк розгляду скарг під час проведення замовниками процедур закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, у період введення надзвичайного стану. А саме – відповідно до частини шостої статті 10 Закону про особливості строк розгляду скарги органом оскарження становить три робочі дні з дати надання замовником витребуваних органом оскарження документів, необхідних для розгляду скарги, але не більш ніж 10 робочих днів з дати початку розгляду скарги.

Слід зазначити, що строк розгляду скарг суттєво пов'язаний зі строками надання відповідної інформації замовниками, яка б дозволила всебічно та об'єктивно здійснити розгляд скарги.

При цьому, чинне законодавство, зокрема, Закон не містить обов'язку та строків надання пояснень та матеріалів на відповідні запити Колегії в рамках розгляду скарг, що значно ускладнює можливість оперативного розгляду скарг.

У той же час, питання наявності дрібних (несуттєвих, формальних тощо) скарг пов'язане з порядком оскарження, визначеним у Законі (вимогах до оскарження).

Разом з тим, за відсутності в діючому законодавстві порядку визначення несуттєвих, формальних тощо скарг та регламенту розгляду таких скарг упорядкування скарг за принципом несуттєвості тощо на власний розсуд може призвести до звинувачень органу оскарження в необ'єктивності визначення строку розгляду таких скарг та створити площину для зловживань.

Слід зазначити, що діючий порядок подачі скарг, визначений статтею 18 Закону, а також розмір плати, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 291, дозволяють суб'єктам господарювання зловживати своїм правом на оскарження, що призводить до затягування часу проведення процедур закупівель.

Питання зловживання суб'єктами господарювання своїм правом на оскарження неодноразово піднімалось Комітетом.

Зокрема, Комітетом надсилались пропозиції щодо удосконалення вимог статті 18 Закону з метою зменшення можливості суб'єктами оскарження зловживати своїм правом під час проведення замовниками процедур публічних закупівель.

Так, Комітет листом від 22.05.2017 № 20-29/01-1945-пз надав Міністерству економічного розвитку і торгівлі України свої пропозиції щодо внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 291 "Про встановлення розміру плати за подання скарги" шляхом, зокрема, запровадження диференційованого підходу до визначення плати, що, на думку Комітету, також має призвести до зменшення зловживань з боку суб'єктів оскарження.

Також листом від 06.06.2017 № 300-29/01-6112 Комітет звертався до Адміністрації Президента України з пропозиціями щодо внесення змін до Закону, яким, зокрема, запропонував удосконалити порядок оскарження шляхом зобов'язання надання суб'єктами оскарження документального підтвердження наміру приймати участь у торгах, які ними оскаржуються, що, на думку Комітету, має дозволити скоротити кількість зловживань потенційними учасниками права на оскарження.

Частина пропозицій Комітету враховані в законопроекті від 13.04.2018 № 8265, внесеному Президентом України до Верховної Ради України як невідкладний.

Крім того, на лист від 17.05.2018 № 04-16/13-281 народного депутата України - Голови Комітету з питань економічної політики Верховної Ради України Іванчука А. В. щодо надання пропозицій та зауважень до законопроекту № 8265 Комітет листом від 25.05.2018 № 20-29/01-2897-пз направив відповідні пропозиції та зауваження до законопроекту.

Зазначений законопроект передбачає, зокрема, підвищення плати за подання скарги; а саме – плату за подання скарги планується встановити в розмірі 1,5 відсотка від очікуваної вартості предмета закупівлі.

Зі свого боку, Комітетом було запропоновано удосконалити визначення строків оскарження дій замовників, що дозволить у разі оскарження учасником неправомірного відхилення своєї пропозиції не чекати подальшого визначення переможця (що автоматично призводить до затягування строку проведення торгів), а скористатись правом на оскарження відразу після прийняття неправомірного (на думку учасника) рішення замовника.

Також Комітетом пропонується передбачити необхідність учасниками надавати у скаргах документальне підтвердження порушення своїх прав.

Наведені вище пропозиції у сукупності (підвищення плати та необхідність надання документального підтвердження порушених прав, а також удосконалення строків оскарження) повинні суттєво зменшити кількість неналежних скаргників, що, як наслідок, повинно призвести до зменшення так званих формальних, несуттєвих скарг.

3. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, здійснити перевірку можливої монополізації ринку електронних майданчиків у сфері публічних закупівель.

Слід зазначити, що проведення дослідження зазначеного питання є досить тривалим та потребує обробки великої кількості інформації.

На даний час Комітетом розглядається питання щодо початку здійснення дослідження можливої монополізації ринку електронних майданчиків у сфері публічних закупівель. Про результати розгляду буде повідомлено додатково.

4. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, внести зміни до регламентних документів щодо роботи Колегії з метою врегулювання організаційних, процедурних питань, зокрема, щодо проведення засідань, регламенту роботи колегії термінів і строків засідань тощо.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Порядок оскарження процедур закупівель визначений статтею 18 Закону.

Відповідно до частини третьої статті 18 Закону орган оскарження у строк, що не перевищує трьох робочих днів з дня внесення скарги до реєстру скарг, повинен розмістити в системі електронних закупівель рішення про прийняття скарги до розгляду із зазначенням дати, часу і місця розгляду скарги.

Відповідно до частини шостої статті 18 Закону строк розгляду скарги органом оскарження становить 15 робочих днів з дати початку розгляду скарги.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону порядок діяльності Колегії встановлюється відповідно до Закону України "Про Антимонопольний комітет України", якщо інше не встановлено цим Законом.

Відповідно до статті 12¹ Закону України "Про Антимонопольний комітет України" порядок діяльності адміністративних колегій Антимонопольного комітету України, визначається, в тому числі регламентами цих органів, що затверджуються Антимонопольним комітетом України.

Відповідно до пункту 6 Регламенту Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 2016 року № 11-рп, Голова Колегії, зокрема:

- погоджує порядок денний Колегії;
- затверджує список осіб, які запрошуються на засідання Колегії;
- призначає час і місце засідання Колегії;
- організовує роботу Колегії.

Таким чином, відсутня необхідність внесення зміни до регламентних документів з метою врегулювання організаційних, процедурних питань, зокрема, щодо проведення засідань, оскільки зазначені питання вирішуються Головою Колегії.

Зокрема, на даний час запроваджено практику призначення засідань Колегії щоденно двічі на день (на 10.00 та на 14.00). Зазначене дає можливість більш рівномірно розподілити навантаження та оптимізувати роботу Колегії та працівників Департаменту, які готують матеріали для проведення засідань.

Разом з цим, враховуючи різну складність та об'єми скарг (матеріалів щодо скарг), на даний час не вбачається за можливе визначити строки (конкретну тривалість) проведення засідань. Обмеження таких строків може негативно вплинути на ефективність роботи Колегії, повноту та всебічність дослідження матеріалів за скаргами.

Крім того, неможливо передбачити явку запрошених на засідання Колегії (суб'єктів оскарження та замовників), час, що потрібен для надання ними усних пояснень щодо скарги.

5. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, оптимізувати роботу Департаменту з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель (надалі – Департамент), забезпечивши його достатнім кількісним складом і технічними засобами та оргтехнікою для ефективної роботи підрозділу.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Комітетом постійно ведеться робота над оптимізацією роботи Департаменту, зокрема, щодо забезпечення його достатнім кількісним складом, заміщення вакантних посад.

Зокрема, 05.07.2018 на засіданні Комітету схвалено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85" в частині збільшення граничної чисельності працівників апарату Комітету у 2018 році на 15 штатних одиниць за рахунок зменшення граничної чисельності працівників територіальних відділень Комітету, що дозволить збільшити штатну чисельність, зокрема, Департаменту з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель на 10 одиниць.

На даний час проект зазначеної постанови знаходиться на розгляді у Міністерстві фінансів України та Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України.

Також на початку поточного року було здійснено заміну комп'ютерного забезпечення працівників Департаменту, забезпечення їх копіювальною технікою тощо.

Ведеться робота над забезпеченням відповідними технічними засобами та здійснюється побудова системи відео конференцій Комітету для надання можливості суб'єктам оскарження та замовникам брати участь у розгляді скарг шляхом застосування телекомунікаційних систем в інтерактивному режимі реального часу відповідно до вимог статті 18 Закону.

6. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, розробити механізм взаємодії контролюючих органів у сфері публічних закупівель з метою протидії правопорушенням у цій сфері.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Відповідно до Закону України "Про публічні закупівлі" Комітет виконує функції органу оскарження. Зазначеним Законом не передбачений порядок взаємодії органу оскарження з контролюючими органами.

Разом з цим, статтею 7 Закону визначено, що Комітет здійснює контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Законом України "Про Антимонопольний комітет України" визначені завдання Антимонопольного комітету України, його компетенція та повноваження.

Відповідно до статті 3 зазначеного Закону, основним завданням Комітету є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, зокрема, в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель. Реалізація зазначеного контролю здійснюється Комітетом через повноваження, що визначені частиною першою статті 7 Закону України "Про Антимонопольний комітет України".

Комітет, як державний орган із захисту конкуренції, відповідно до пункту 1 частини першої статті 7 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" має повноваження розглядати, зокрема, заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та проводити розслідування за цими заявами і справами.

Згідно з пунктом 9 частини першої статті 7 зазначеного закону Комітет має право залучати поліцейських, працівників митних та інших правоохоронних органів для забезпечення проведення розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема в разі проведення розслідування.

Процесуальні засади діяльності органів Комітету визначені Законом України "Про захист економічної конкуренції", Правилами розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (надалі – Правила розгляду справ),

затвердженими розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 6 травня 1994 року за № 90/299 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р (зі змінами), іншими законодавчими та нормативними актами.

Відповідно до статті 41 доказами у справі можуть бути будь-які фактичні дані, які дають можливість встановити наявність або відсутність порушення.

Ці дані встановлюються такими засобами: поясненнями сторін і третіх осіб, поясненнями службових осіб та громадян, письмовими доказами, речовими доказами і висновками експертів.

Збір доказів здійснюється Комітетом, його територіальними відділеннями незалежно від місцезнаходження доказів.

У той же час, статтею 22-1 Закону України "Про захист економічної конкуренції" суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, інші юридичні особи, їх структурні підрозділи, філії, представництва, їх посадові особи та працівники, фізичні особи зобов'язані на вимогу органу Антимонопольного комітету України, голови територіального відділення Антимонопольного комітету України, уповноважених ними працівників Антимонопольного комітету України, його територіального відділення подавати документи, предмети чи інші носії інформації, пояснення, іншу інформацію, в тому числі з обмеженим доступом та банківську таємницю, необхідну для виконання Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями завдань, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції та про державну допомогу суб'єктам господарювання.

Разом з тим, статтею 21 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, їх посадові особи зобов'язані передавати Антимонопольному комітету України та його територіальним відділенням відомості, що можуть свідчити про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Отже, під час взаємодії з правоохоронними органами Комітет керується зазначеними нормами законодавства.

7. Пунктом 7 рішення та звіту Комітету запропоновано, зокрема, запровадити застосування електронної системи обміну інформацією у сфері публічних закупівель для ефективної організації системи контролю.

Щодо зазначених пропозицій повідомляємо наступне.

Статтею 18 Закону визначено, що скарги подаються до органу оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель.

Рішення органу оскарження також оприлюднюються в електронній системі закупівель.

Закон надає право суб'єкту оскарження та замовнику надавати висновки експертів і спеціалістів, які володіють спеціальними знаннями. Висновки таких представників державних органів, експертів та спеціалістів оприлюднюються в електронній системі закупівель та долучаються до матеріалів справи про розгляд скарги.

Таким чином, на сьогоднішній день забезпечена можливість електронного подання та оприлюднення скарг, а також – створена та функціонує система електронного оскарження процедур закупівель.

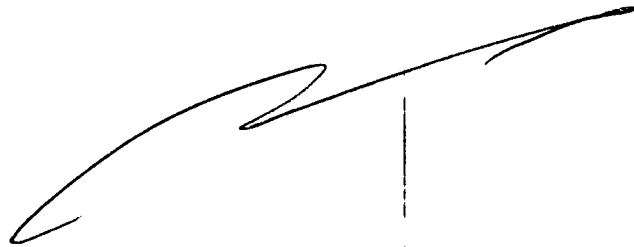
Крім того, Комітетом постійно надається інформація до Уповноваженого органу та державного підприємства "ПРОЗОРРО".

Разом з цим, Закон не передбачає можливості та порядку обміну інформацією між органом оскарження та контролюючими органами у сфері публічних закупівель.

Вся інформація, що стосується проведення замовниками процедур закупівель, знаходиться на веб-порталі Уповноваженого органу та є загальнодоступною.

Враховуючи наведене, пропозиції, наведені у Звіті Рахункової палати про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році та рішенні Рахункової палати від 31.05.2018 № 13-1 "Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році", взяті до уваги Комітетом та знаходяться у процесі виконання.

Голова Комітету



Ю. Терентьев