

Звіт Антимонопольного комітету України щодо здійснення замовниками державних закупівель за 2007 рік

На виконання своїх функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, згідно зі статтею 3-1 Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” (надалі – Закон) від 01.12.2006 № 424-V Антимонопольний комітет України підготував та подає звіт щодо функціонування системи державних закупівель за 2007 рік.

Застосування процедур державних закупівель

Згідно з положеннями статті 4-1 Закону, замовник зобов’язаний забезпечити прозорість здійснення державних закупівель шляхом оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за допомогою інформаційних систем у мережі Інтернет та публікування оголошень про здійснення закупівель в Інформаційному бюлетені Тендерної палати України.

Протягом 2007 року в Інтернеті було розміщено оголошення про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що відповідно до статті 291 Закону підлягають розміщенню в інформаційному бюлетені Тендерної палати України (надалі – Бюлетень), 83 151 оголошення (проти 20 400 за 2006 рік). З них оголошення про торги, що не відбулися з причин, які передбачені Законом, – 13 187.

Замовники найчастіше планують використовувати процедуру відкритих торгів із зменшенням ціни та процедуру запиту цінових пропозицій (котирувань). Це підтверджується кількістю опублікованих оголошень по видах торгів у звітному періоді (таблиця 1).

Таблиця 1

Структура оголошень про здійснення закупівлі за видами торгів
за 2007 рік

Назва	Кількість	%
Відкриті торги із зменшенням ціни	40 316	48,48
Редукціон	848	1,01
Торги з обмеженою участю	2365	2,84
Двоступеневі торги (I етап)	278	0,33
Запит цінових пропозицій (котирувань)	39 344	47,31
Всього	83 151	100

Дані Держкомстату

Структура опублікованих оголошень за 2007 рік свідчить, що 64 відсотки становлять оголошення на закупівлю товарів, 16 – на закупівлю послуг і 20 відсотків – на закупівлю робіт, що свідчить про домінування на торгах закупівлі саме товарів (рисунок 1).

Структура опублікованих оголошень по товарах, роботах та послугах за 2007 рік

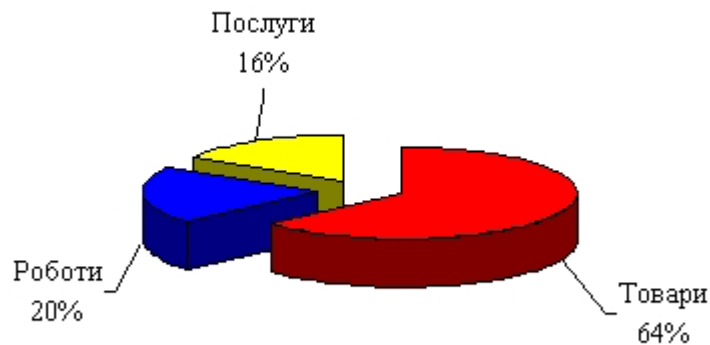


Рис. 1.

За квітень – грудень 2006 року на закупівлю товарів було опубліковано 13 213 оголошень, або 65 відсотків; на роботи – 3923 оголошення, або 19 відсотків; і на послуги – 3264 оголошення, або 16 відсотків (рисунок 2).

Структура опублікованих оголошень по товарах, роботах та послугах за квітень – грудень 2006 року

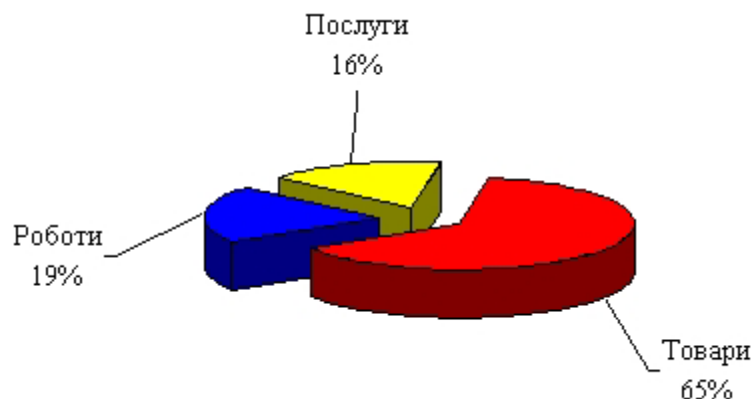


Рис. 2.

Аналіз опублікованих оголошень розпорядниками державних коштів на державному та місцевому рівні у 2007 році показав, що найбільш активними в проведенні відкритих тендерів були: Міністерство охорони здоров'я – 5231, Міністерство палива та енергетики – 4678, Міністерство транспорту та зв'язку – 3860, Міністерство освіти і науки 2292, Київська

міськдержадміністрація – 2359, Донецька облдержадміністрація – 1710, Рада міністрів Автономної Республіки Крим – 1676 (рисунок 3).

Кількість опублікованих оголошень про проведення торгів (тендерів) (у розрізі міністерств) за 2007 рік

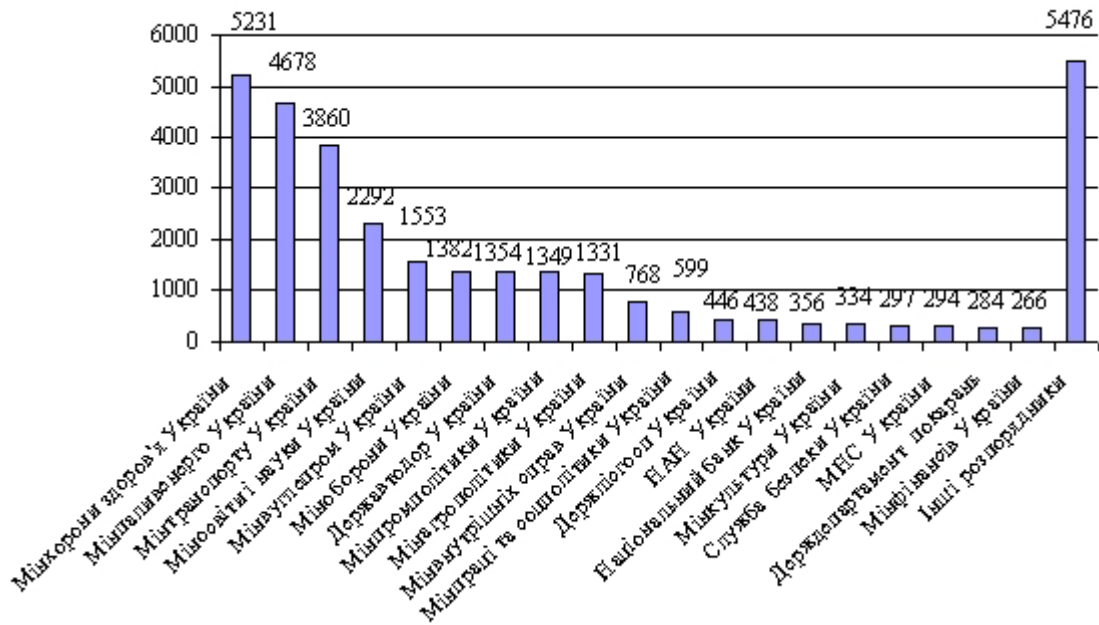


Рис. 3.

Аналіз здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти органами державної влади, а також підприємствами – розпорядниками державних коштів та аналіз системи державних закупівель за 2007 рік проведено на основі даних:

- аналізу звітів про здійснення процедури закупівлі, отриманих Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями від замовників торгів;

- державного статистичного спостереження за 2007 рік за формою № 1-торги (тендери) “Звіт про проведення торгів (тендерів) на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. Звіти за формою № 1-торги (тендери) подали 108 головних розпорядників державних коштів;

- результатів опублікування оголошень в Інформаційному бюлетені Тендерної палати України.

Аналіз кількості процедур закупівель за 2007 рік свідчить, що кількість застосованих розпорядниками державних коштів процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти з урахуванням лотів становить 121 736, аналогічний показник у відповідному періоді попереднього року становив 117 436 (зростання на 3,7 відсотка).

Усього проведено 110 298 конкурентних процедур закупівель з урахуванням лотів (до яких відносяться відкриті торги із зменшенням ціни, двоступеневі торги, редукація, запит цінних пропозицій (котирувань), що становить 90,6 відсотка загальної кількості процедур (у 2006 році рівень

конкурентних процедур становив 93,5 відсотка). Кількість проведених процедур закупівлі в одного учасника за звітний період збільшилась на 41,4 відсотка порівняно з відповідним періодом 2006 року і становить 8893, або 7,3 відсотка загальної кількості процедур.

Конкурентне середовище у сфері державних закупівель формується за рахунок участі у процедурах відповідної кількості учасників. Участь у торгах у 2007 році взяли 303 215 учасників, при цьому кількість учасників-переможців становить 109 122. Середня кількість учасників під час проведення процедури відкритих торгів становить 2,9 учасника на один оголошений тендер, що є менше мінімально необхідного рівня конкуренції згідно з останньою редакцією Закону.

Кількість укладених договорів з учасниками-переможцями процедур закупівель становить 107 689 серед яких 99,7 відсотка загальної кількості договорів укладено з вітчизняними суб'єктами господарювання.

Загальна річна сума державних коштів, запланованих замовниками у 2007 році для закупівлі товарів, робіт і послуг, становить 183 млрд 259 млн 417,5 тис. грн, що у 2,7 разу перевищило цей показник минулого року.

При цьому, сума державних коштів, яку заявили міністерства, інші органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та підприємства у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг, за даними Держкомстату, становить 160 млрд 790 млн 320,2 тис. грн, або 87,7 відсотка загальної суми державних коштів, запланованої замовниками у 2007 році для використання із застосуванням процедур, передбачених Законом (таблиця 3, рисунок 4).

Характерною особливістю використання державних коштів у 2007 році є беззаперечне домінування саме процедури закупівлі в одного учасника.

Таблиця 2

Загальна сума коштів, яку заявили у звітному періоді
для закупівлі товарів, робіт і послуг
(дані Держкомстату та Антимонопольного комітету)

Процедури торгів	Тис. гривень	%
Закупівля в одного учасника (дані АМКУ та Міжвідомчої комісії)	133 068 367,3	62,7
Відкриті торги	64 700 241,7	30,5
Запит цінових пропозицій	4 274 659,7	2,0
Редукціон	6 149 191,3	2,9
Двоступеневі торги	1 534 455,2	0,7
Торги з обмеженою участю	2 325 604,6	1,1
Загальна сума заявлених коштів	212 052 519,5	100

Різниця між даними Держкомстату та Антимонопольного комітету по коштах, заявлених на проведення процедури закупівлі в одного учасника та процедурі з обмеженою участю полягає в недосконалій системі статистичної звітності, яка передбачає двоступеневу систему звітності з первинною обробкою інформації не органами державної статистики, а органами влади та органами місцевого самоврядування. Відсутність відповідних повноважень і самовідсторонення органів статистики не забезпечує повноти збору необхідної інформації, по якій окремі підприємства надають або не повну інформацію або взагалі не звітують до головних розпорядників державних коштів за формою № 1-торги (тендери).

Структура розподілу коштів за процедурами торгів, яку заявили у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг (дані Держкомстату та Антимонопольного комітету)

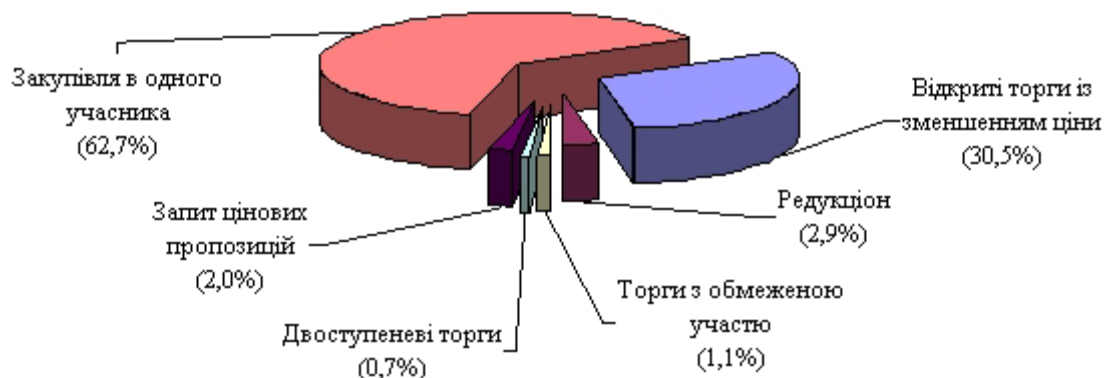


Рис. 4.

Загальна сума коштів за укладеними договорами в результаті проведених у 2007 році процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти становить 142 млрд 285 млн 462,0 тис. грн, або 67,1 відсотка загальної суми державних коштів, яку заявили для закупівлі товарів, робіт і послуг у звітному періоді, що у 3,5 разу більше порівняно з відповідним періодом попереднього року.

Аналіз обсягів державних коштів за укладеними договорами у 2007 році показує, що відбулося суттєве зростання використання державних коштів:

- за процедурою закупівлі у одного учасника – 75 млрд 34 млн 26,6 тис. грн, що у 9,2 разу перевищило цей показник 2006 року;
- за процедурою відкритих торгів із зменшенням ціни – 55 млрд 482 млн 315,9 тис. грн, що у 2,1 разу більше проти рівня 2006 року;
- за процедурою запиту цінних пропозицій (котирувань) – 3 млрд 997 млн 985,0 тис. грн, в той час як у 2006 році цей показник становив 3 млрд 983 млн 204,2 тис. грн;
- за процедурою редукціону – 4 млрд 274 млн 376,4 тис. грн, що у 28,5 разу перевищило рівень 2006 року (таблиця 3, рисунок 5).

Загальна сума коштів за укладеними договорами у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг за процедурами закупівлі (дані Держкомстату)

Процедури торгів	2007 р.		2006 р.	
	тис. грн	%	тис. грн	%
Закупівля в одного учасника	75 034 026,6	52,7	8 193 261,0	20,4
Відкриті торги із зменшенням ціни	55 482 315,9	39,0	26 576 715,1	66,1
Запит цінних пропозицій	3 997 985,0	2,8	3 983 204,2	9,9
Редукціон	4 274 376,4	3,0	149 942,2	0,4
Торги з обмеженою участю	2 087 863,2	1,5	833 716,9	2,1
Двоступеневі торги	1 408 894,9	1,0	158 300,2	0,4
Загальна сума коштів за укладеними договорами	142 285 462	100,0	40 199 462,9	100,0

Структура розподілу коштів за процедурами торгів, яку заявили у звітному періоді для закупівлі товарів, робіт і послуг (дані Держкомстату)

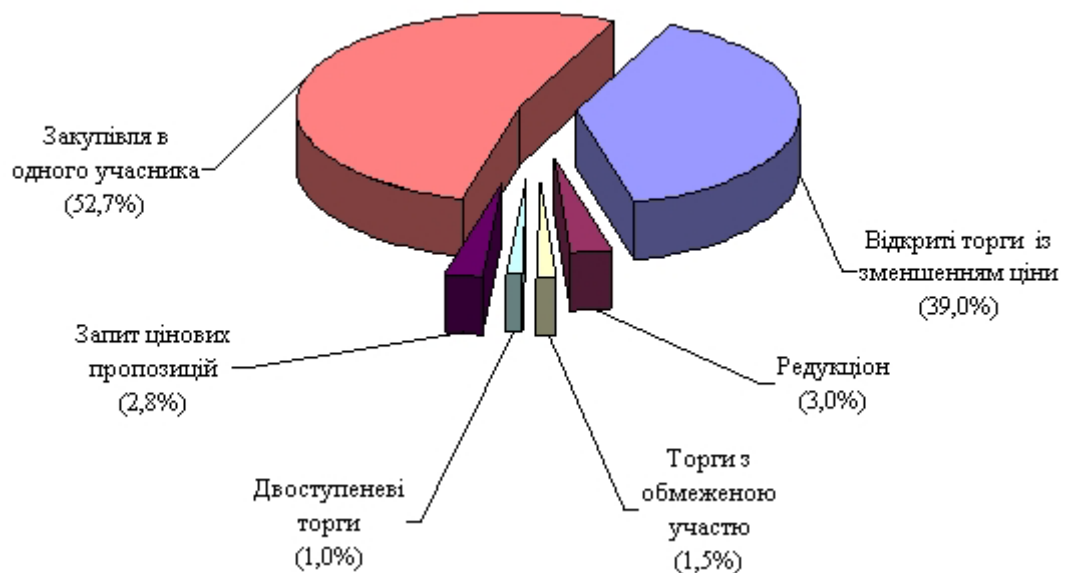


Рис. 5.

Зміна структури вартісної характеристики державних коштів у 2007 році порівняно з відповідним періодом 2006 року значною мірою викликана недосконалістю законодавства у сфері державних закупівель.

Для порівняння сума державних коштів, витрачених у 2006 році за відповідними процедурами, становила:

- за конкурентними процедурами закупівель – 81 відсоток (20 млрд 769 млн 391 тис. 306,20 грн);
- за процедурою в одного учасника та з обмеженою участю – 19 відсотків (4 млрд 756 млн 824 тис 752,76 грн).

Основними причинами зростання питомої ваги застосування процедур у одного учасника та з обмеженою участю у 2007 році є:

- неможливість для замовника проведення конкурентних процедур закупівель через високі та необґрунтовані додаткові платежі, пов'язані, головним чином, з розміщенням інформації в мережі Інтернет на порталі “Державні закупівлі України” (www.zakupivli.com), що належить ТОВ “Європейське консалтингове агентство” та реєстрацією в тематичному каталозі учасників процедур закупівель;

- небажання учасників торгів брати участь у процедурі тендеру (за Законом кількість учасників повинна бути не менше трьох) через ті ж самі додаткові платежі, що робить угоду для постачальника нерентабельною або взагалі збитковою.

- запровадження “Тендерною палатою України” каталогів учасників процедур закупівель, участь у яких є обов'язковою умовою допуску їх до участі у торгах. При цьому вартість включення (передплата) для учасника торгів становить 12 350 гривень на рік, щомісячна абонплата 700 грн та 500 грн плата за витяг з каталогу на кожну процедуру закупівлі.

Разом з тим кількість процедур закупівель у одного учасника у 2007 році становила 8893 (або 7,3 відсотка загальної кількості проведених процедур) проти 5212 у 2006 році (або 4,4 відсотка загальної кількості проведених процедур).

При цьому структура коштів за джерелами фінансування наведена в таблиці 4.

Загальна сума коштів за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг за джерелами фінансування у 2006 – 2007 рр.

Джерела фінансування	2006 р.		2007 р.	
	Всього, тис. грн	Питома вага, %	Всього, тис. грн	Питома вага, %
Всього за процедурами закупівель	40 199 462,9	100,0	142 285 462,0	100,0
у тому числі за рахунок коштів:				
Державного бюджету України	17 473 713,9	43,5	27 395 667,0	19,3
Бюджету Автономної Республіки Крим	170 320,9	0,4	196 449,5	0,1
Місцевих бюджетів	12 910 053,1	32,1	16 429 429,4	11,5
Національного банку України	546 271,0	1,4	375 475,0	0,3
Пенсійного фонду України	135 109,8	0,3	177 589,8	0,1
Фондів соціального страхування	925 545,3	2,3	1 265 748,3	0,9
Державних цільових фондів	74 576,7	0,2	109 969,3	0,1
Державних кредитних ресурсів	2 443 360,4	6,1	7 364 440,9	5,2
Державних, казенних, комунальних підприємств	5 520 511,8*	13,7	17 710 672,2	12,4
Господарських товариств , в яких державна частка акцій перевищує 50 відсотків			71 260 020,6	50,1

* кошти державних (казенних) підприємств та господарських товариств.

Дані Держкомстату.

Водночас у 2007 році порівняно з попереднім роком зберігається тенденція до зростання частки відмінених торгів у загальній кількості проведених процедур закупівель, про що свідчать дані таблиці 5.

Таблиця 5

Порівняльна характеристика відмінених торгів по Україні

	2006 р.	2007 р.	Темпи зростання, %
Проведено торгів	117 436	121 736	3,6
Відмінено торгів	14 372	16 342	13,7
Частка відмінених торгів, %	12,2	13,4	

Дані Держкомстату

При цьому кількість відмінених торгів зросла більше, ніж у двічі у 10 із 27 регіонів України. Найбільше вона зросла у Вінницькій, Закарпатській, Івано-Франківській, Миколаївській та Тернопільській областях.

Тенденція зростання кількості відмінених торгів простежується також під час проведення закупівель головними розпорядниками бюджетних коштів, а саме центральними органами виконавчої, законодавчої, судової влади та іншими центральними органами державної влади. У 2007 році понад 30 відсотків торгів не відбулося у таких центральних органах влади, як Мінпаливенерго, Мінвуглепром, Міноборони, Мінпромполітики, СБУ, Держкомрезерв, НБУ, а також в Управлінні держохорони України, ВАТ “Держощадбанк України”, що безумовно позначилося на показниках проведених торгів за конкурентними процедурами закупівель (таблиця 6).

Таблиця 6

Кількісна характеристика відмінених торгів під час проведення закупівель деякими центральними органами влади у 2007 році (дані Держкомстату)

	Всього процедур закупівель			Відкриті торги із зменшенням ціни		
	проведено торгів	з них: відмінено або не відбулося	%	проведено торгів	з них: відмінено або не відбулося	%
Мінпаливенерго	12357	3609	29,2	8467	2946	34,8
Міноборони	1851	524	31,7	1245	387	31,1
Мінвуглепром	1351	410	30,3	920	401	43,6
Департамент з питань виконання покарань	1680	381	22,7	984	372	38,6
Управління держохорони України	114	48	42,1	65	30	46,2
СБУ	238	73	30,7	169	61	36,1

НБУ	1431	421	29,4	956	349	36,5
Мінпромполітики	142	43	30,3	124	43	34,7
Мінагропром	620	158	25,5	378	134	35,4

Найбільша кількість відмінених торгів відбулася за конкурентними процедурами закупівлі – відкритими торгами із зменшенням ціни та редукуванням, що свідчить про неможливість результативного завершення значної кількості конкурентних процедур закупівель, застосування яких, відповідно до Закону, є однією з основних передумов досягнення основної мети Закону – створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання.

Діяльність органів Антимонопольного комітету України щодо виконання завдань, передбачених Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”

Відповідно до змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, що набули чинності 12 березня 2007 року, основними функціями Антимонопольного комітету України у сфері державних закупівель є:

- підготовка та подання до Кабінету Міністрів України, Рахункової палати піврічних звітів щодо здійснення замовниками закупівель;
- розробка нормативно-правових актів виключно у випадках, передбачених Законом;
- контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель;
- проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері закупівель відповідно до Закону;
- подання матеріалів до правоохоронних органів у випадках, передбачених Законом;
- співробітництво з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції у сфері здійснення закупівель;
- міжнародне співробітництво у сфері закупівель;
- подання до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо визначення генерального замовника;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель, зокрема в разі спотворення результатів торгів (тендерів), у межах компетенції, визначеної чинним законодавством України;
- крім того, відповідно до частини восьмої статті 33 Закону Комітет здійснює організаційно-методичне забезпечення діяльності Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель (надалі – Міжвідомча комісія).

З метою виконання функцій спеціально уповноваженого органу, передбачених статтею 3-1 Закону Комітетом підготовлено та подано листом від 07.11.2007 № 31-109/01-3007 дз до Кабінету Міністрів України та Рахункової палати піврічний звіт щодо здійснення замовниками державних закупівель за перше півріччя 2007 року. Крім того, за запитом надавалась інформація органам влади як щодо замовників торгів, так і про певних учасників процедур закупівель.

З метою заповнення інформаційного вакууму Комітет був змушений запровадити комп'ютерну програму з узагальнення звітної інформації, що викликано невизначеністю на державному рівні механізму збору статистичної інформації.

З метою приведення у відповідність законодавчих актів до норм останньої редакції Закону, протягом 2007 року Комітетом розроблені та запроваджені 15 нормативно-правових актів. Так, розпорядженням від 12.04.2007 № 138-р затверджені зміни до деяких нормативно-правових актів Антимонопольного комітету України, які супроводжують процес державних закупівель. Зокрема, з метою створення механізму захисту замовників від недобросовісних учасників, відповідно до вимог статей 3-1 та 16 Закону розпорядженням Антимонопольного комітету України від 10.05.2007 № 185-р затверджена форма реєстру недобросовісних учасників процедур закупівлі. Крім того, згідно з вимогами статті 32 Закону, розпорядженням Комітету від 19.07.2007 № 337-р була затверджена форма оголошення щодо запиту цінових пропозицій (котирувань).

Однією з функцій Комітету відповідно до Закону є проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері закупівель (надалі – Перевірки). Відповідно до Закону, розпорядженням Антимонопольного комітету України від 20 червня 2006 року № 214-р, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 14 липня 2006 року за № 834/12708, затверджено “Положення про порядок проведення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель”.

Протягом 2007 року Комітетом і його територіальними відділеннями здійснено 172 перевірки, з них:

- запланованих – 65;
- за дорученнями Кабінету Міністрів України та зверненням народних депутатів України – 15;
- за зверненнями правоохоронних органів – 93.

Всього у 2007 році перевірено 2966 процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Порухення виявлені по 944 процедурах (кожна третя процедура проходить з порушеннями). Виявлено 23 процедури, які мають ознаки злочинів та/або корупційних діянь, матеріали по яких надіслано до правоохоронних органів. Складено 11 протоколів про адміністративні правопорушення, правоохоронними органами порушено 5 кримінальних справ.

Так, зокрема, під час перевірок процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти Міністерства сім'ї, молоді і гендерної політики в Автономній Республіці Крим були виявлені порушення пункту 4 частини другої статті 6 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, у вигляді антиконкурентних узгоджених дій учасників торгів ПП “Діона” та ЗАТ “Берег”, які стосуються спотворення результатів тендерів, що призвело до обмеження конкуренції на торгах. Аналогічні порушення були виявлені в результаті проведення планової перевірки Головного управління житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації, а саме: Адміністративна колегія Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України визнала дії ТОВ “Промхімбуд” та ТОВ “Будівельно-монтажна колона 27”, які полягають у погодженні ними до проведення тендерів своїх цінових пропозицій, порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 1 статті 50 та підпунктом 4 частини другої статті 6 Закону України “Про захист економічної конкуренції”.

З метою налагодження міжнародної співпраці у сфері державних закупівель за період з січня по грудень 2007 року, на базі Антимонопольного комітету України проводилися семінари з питань державних закупівель із залученням фахівців з країн Європи. У ході цих семінарів обговорювався досвід країн ЄС. Крім того, велась робота стосовно підготовки проекту ТАСІС “Підтримка конкуренції та державних закупівель в Україні”, за допомогою якого планується використання досвіду країн Балтії, Франції, Сполучених Штатів Америки.

Починаючи з 2006 року, на ринку оприлюднення інформації у сфері державних закупівель здійснює свою господарську діяльність єдина інформаційна система в мережі Інтернет – ТОВ “Європейське консалтингове агентство” (надалі – ЄКА). Слід зазначити, що, займаючи монопольне (домінуюче) становище на ринку оприлюднення інформації про державні закупівлі, ЄКА неодноразово порушувало вимоги конкурентного законодавства.

Дотепер Антимонопольний комітет України розглянув чотири справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції з боку ТОВ “Європейське консалтингове агентство”: три справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на загальнодержавному ринку послуг з оприлюднення інформації про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти в інформаційних системах мережі Інтернет та одна справа про порушення ТОВ “Європейське консалтингове агентство” законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді подання інформації в неповному обсязі на вимогу органу Антимонопольного комітету України.

Враховуючи важливість порушеного питання, Антимонопольний комітет України звернувся до Генеральної прокуратури (лист від 17.07.2007 № 36-29/02-4684), Міністерства внутрішніх справ (лист від 17.07.2007 № 36-29/02-4685) та Служби безпеки України (лист від 17.07.2007 № 36-29/02-4686) з проханням надати правову оцінку діям керівника ТОВ “Європейське консалтингове агентство” та вжити належних заходів реагування, що впливають з компетенції правоохоронних органів.

Слід зазначити, що, враховуючи важливість вирішення зазначеного питання для економічної безпеки держави, Голова Антимонопольного комітету України звернувся особисто до Президента (лист від 18.07.2007 № 36-08.2/01-4722) та Прем’єр-міністра України (лист від 17.07.2007 № 36-08.3/01-4676) з інформацією про наведене та проханням взяти перевірку, яку здійснюють правоохоронні органи за зверненням Комітету, під особистий контроль.

Крім того, Кабінетом Міністрів України 23 квітня 2007 року була прийнята постанова № 652 “Про створення веб-порталу з питань державних закупівель”, якою Антимонопольний комітет України уповноважено створити веб-портал з питань державних закупівель та забезпечити його функціонування. Однією з головних функцій зазначеного веб-порталу визначено оприлюднення документів та інформації про державні закупівлі з урахуванням положень Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. На виконання зазначеної постанови Комітет, в межах Закону, провів необхідні дії та уклав відповідний договір з виконавцем. Слід зазначити, що Комітетом проведено підготовчу роботу для впровадження зазначеного веб-порталу в дію. Однак, станом на цей час, постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2007 року № 652 оскаржується в суді, при цьому Господарським судом міста Києва ухвалою від 23.07.2007 № 21/426-А заборонено вживати будь-яких заходів з продовження роботи щодо створення веб-порталу з питань державних закупівель.

До набрання чинності змінами до Закону від 01.12.2006 № 424-V реалізацію Закону, зокрема в частині погодження окремих процедур закупівель за державні кошти, Антимонопольний комітет здійснював лише за наявності відповідного позитивного висновку Спеціальної контрольної комісії з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України (надалі – Спецкомісія). Відповідно за період з 01.01.2007 по 09.03.2007 Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету і тимчасовими колегіями його територіальних відділень були розглянуті та прийняті рішення по 323 зверненнях, з них погоджено – 314, не погоджено – 9.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 року № 521 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000 року № 403 “Про затвердження граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і підпорядкованих їм територіальних органів та встановлення ліміту легкових автомобілів, що їх обслуговують” Антимонопольним комітетом України створений Департамент з питань державних закупівель (надалі – Департамент), що нарешті дало можливість вирішити одну з головних проблем успішної реалізації положень Закону – відсутність кадрового та фінансового забезпечення діяльності спеціально уповноваженого органу з питань державних закупівель.

Всього у 2007 році до Міжвідомчої комісії та Антимонопольного комітету стосовно закупівель надійшло 42 909 документів (від замовників торгів, учасників торгів та органів виконавчої влади), з них опрацьовані та прийняті відповідні рішення по 21 693 документах.

Зокрема, з метою організаційно-методичного забезпечення працівниками Департаменту опрацьовано для розгляду на Міжвідомчій комісії 10 658 звернень на погодження процедури закупівлі в одного учасника та з обмеженою участю, з них погоджені – 7924 процедури, не погоджених – 634 та надано роз’яснень – 324.

Центральним апаратом Антимонопольного комітету України опрацьовані 14 780 документів звітної інформації, з них 3686 річних планів діяльності тендерних комітетів замовників, опрацьовано 6661 звіт про результати проведення процедур закупівель центральними органами влади та інші листи у кількості 4433. Територіальними відділеннями Комітету опрацьовано понад 37 000 звітів від розпорядників державних коштів.

З метою методологічного забезпечення процесів проведення державних закупівель розглянуто 5610 звернень, з них від вищих органів державної влади – 382, звернень, які виконано, – 4314, загальна кількість звернень, які надійшли для роботи, – 1111 та інші.

Опрацьовано в процесі підготовки до розгляду Міжвідомчою комісією 1347 скарг з питань державних закупівель, з них повернуто – 173 скарги, прийнято рішення – 857, з них 528 скарг залишені без задоволення; залишені без розгляду – 203 скарги, задоволено (торги відмінені) – 35 скарг.

Крім того, Комітетом та його територіальними відділеннями постійно ведеться роз’яснювальна робота щодо надання розпорядникам державних коштів методичної допомоги щодо застосування вимог Закону.

Діяльність Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель щодо виконання завдань, передбачених Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”

З набуттям чинності нової редакції Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” функції щодо погодження процедури закупівлі з обмеженою участю та в одного учасника перейшли до Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель. Крім того, до повноважень Комісії входить: здійснення розгляду скарг; сприяння створенню умов для розвитку прозорості у сфері державних закупівель; визначення порядку здійснення підприємствами закупівлі товарів, робіт і послуг, пов’язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, наслідків аварій на виробництві, транспорті та об’єктах атомної енергетики без застосування процедур закупівлі, передбачених Законом; надання висновків, передбачених статтями 26 і 34 Закону; затвердження порядку визначення предмета закупівлі; затвердження методики визначення суми збитків у разі недотримання замовниками вимог чинного законодавства; ведення реєстру недобросовісних учасників та реєстру учасників процедур закупівель; надання висновків та прийняття рішень з інших питань, що стосуються сфери державних закупівель.

З метою забезпечення повноцінного функціонування системи державних закупівель Комісією були затверджені необхідні документи, які супроводжують процес державних закупівель, а саме:

- Положення про Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель (рішення Комісії від 23.03.2007 № 01/1рш);
- Порядок подання та розгляду заяв щодо застосування процедур закупівель у одного учасника та з обмеженою участю (рішення Комісії від 23.03.2007 № 01/2рш);
- Порядок розгляду скарг з питань державних закупівель (рішення Комісії від 23.03.2007 № 01/3рш);
- Порядок здійснення підприємствами закупівлі товарів, робіт і послуг, пов’язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, наслідків аварій на виробництві, транспорті та об’єктах атомної енергетики (рішення Комісії від 23.03.2007 № 01/4рш);
- Пояснення Міжвідомчої комісії щодо деяких питань, пов’язаних із застосуванням нормативно-правових актів стосовно державних закупівель (10.04.2007);
- Порядок ведення та функціонування Реєстру недобросовісних учасників процедур закупівель (рішення Комісії від 11.04.2007 № 01/5рш);
- Порядок включення підприємств, установ, організацій до переліку підприємств, установ, організацій, на базі яких проводиться навчання та підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель (рішення Комісії від 24.04.2007 № 01/6рш);

- Висновок Міжвідомчої комісії про передбачення у договорах, укладених за результатами процедур закупівель, здійснення попередньої оплати від 25.05.2007 № 01/3вс;
- Висновок Міжвідомчої комісії щодо призупинення платежів внаслідок надходження позовних заяв ТПУ щодо оскарження дій або бездіяльності замовників у судовому порядку від 05.06.2007 № 01/5вс;
- Порядок визначення предмета закупівлі (рішення Комісії від 19.06.2007 № 01/7рш);
- Порядок подання та розгляду звернень щодо коригування ціни договору відповідно до положень частини другої статті 34 Закону (рішення Комісії від 19.07.2007 № 01/8рш).

Проекти цих документів були розроблені Департаментом з питань державних закупівель.

Прийняття зазначених рішень Міжвідомчою комісією позитивно вплинуло на сферу державних закупівель, зокрема:

- Порядком подання та розгляду заяв щодо застосування процедур закупівель у одного учасника та з обмеженою участю запроваджено єдиний порядок погодження застосування замовником закупівлі з обмеженою участю та в одного учасника, встановлені вимоги щодо подання заяви, порядок розгляду заяви та надання висновку щодо погодження застосування процедур, порядок набрання чинності висновками Комісії, порядок їх відкликання. Дотримання замовниками торгів вимог вказаного Порядку забезпечує прозорість державних закупівель та дозволяє мінімізувати витрати часу як на підготовку заяв та необхідних документів, так і на розгляд цих заяв та прийняття по них відповідних рішень;

- Порядком розгляду скарг з питань державних закупівель визначений порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника, встановлені вимоги до скарги, порядок подання та розгляду скарг, набрання чинності рішеннями та висновками Комісії щодо скарг та порядок оскарження рішень та висновків Комісії до суду, що є удосконаленням механізму захисту порушених, невизнаних та оскаржуваних прав і свобод у сфері закупівель;

- Порядком визначення предмета закупівлі встановлений єдиний спосіб визначення предмета закупівлі, відповідно до якого чітко визначається як сам предмет закупівлі, так і його частини (лоти), згідно з Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016-97, Правилами визначення вартості будівництва ДБН Д.1.1-1-2000, Державним класифікатором видів науково-технічної діяльності ДК 015-97 та національним переліком основних лікарських засобів і виробів медичного призначення. Порядок визначення предмета закупівлі дає змогу здійснювати дієвий контроль за додержанням норм Закону під час вибору процедури закупівлі та недопущенням поділу предмета закупівлі на частини, з метою уникнення проведення процедур відкритих торгів із зменшенням ціни.

На початку роботи Комісії виникли певні проблеми з дотриманням строків розгляду документів. Ситуація була виправлена після створення Департаменту з питань державних закупівель Антимонопольного комітету України і документи, що надходили до Комісії, стали розглядатися протягом 10 – 15 днів.

Створення Департаменту значною мірою посприяло своєчасному розгляду заяв, скарг та інших звернень, належному забезпеченню діяльності Міжвідомчої комісії, активізації роз'яснювальної роботи та роботи щодо розробки нормативно-правових документів, посиленню контролю за дотриманням розпорядниками державних коштів вимог Закону.

З метою оперативного інформування замовників і учасників торгів, документи методологічного характеру, що приймалися Комісією, обов'язково оприлюднювались на офіційному Інтернет-сайті Антимонопольного комітету України в рубриці “Державні закупівлі”.

За даними Журналу реєстрації висновків Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель за 2007 рік та Журналу реєстрації подань на засідання Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України за січень – березень 2007 року протягом 2007 року від розпорядників державних коштів усіх рівнів для розгляду надійшло 10 658 звернень про погодження відповідних процедур закупівель. За звітний період було видано 7924 листи щодо погодження застосування розпорядниками державних коштів окремих процедур закупівель товарів, робіт і послуг (у одного виконавця та з обмеженою участю) на загальну суму 133 млрд 068 млн 367,3 тис. грн, з них:

- загальна сума, погоджена адміністративною колегією Антимонопольного комітету України – 64 млрд 219 млн 434 тис. 695,11 грн;
- загальна сума наданих Міжвідомчою комісією погоджень – 68 млрд 848 млн 927,2 тис. грн.

Аналіз висновків щодо можливості застосування процедур закупівлі з обмеженою участю та в одного учасника, наданих Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель відповідно до Закону свідчить про те, що у переважній більшості випадків замовники вимушені були застосовувати такі процедури через неможливість здійснення результативних конкурентних процедур, а також через поширення дії Закону на сфери, в яких здійснити конкурентний відбір постачальників практично неможливо.

На засіданні Комісії, яке відбулось 20.12.2007, внаслідок заміни представників від деяких органів влади, визначених частиною першою статті 33 Закону, фактично було сформовано новий склад Комісії.

З формуванням нового складу того ж дня, 20.12.2007, шляхом голосування було обрано нове керівництво Комісії (голову та секретаря). Крім того, відповідно до пункту 3 рішення Комісії від 20.12.2007 № 01/30рш змінено місцезнаходження Комісії, а саме, з 1 січня 2008 року Комісія знаходитиметься у приміщенні комітету Верховної Ради України з питань економічної політики.

Крім того, на вимогу голови Комісії Ткаченка О.М. усі документи, що стосуються діяльності Комісії, були передані в комітет Верховної Ради України з питань економічної політики для подальшого їх опрацювання.

Отже Антимонопольний комітет України з 20 грудня 2007 року не має можливості здійснювати організаційно-методичне забезпечення діяльності Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель.

Пропозиції щодо удосконалення системи державних закупівель

Існуючі проблеми в системі державних закупівель в Україні обумовлені насамперед недоліками законодавства та недосконалими механізмами виконання положень Закону.

Потрібно збалансувати державний і громадський контроль у сфері державних закупівель. Спілка громадських організацій – Тендерна палата України повинна мати важелі впливу на процес державних закупівель і брати у ньому участь в межах прав, наданих громадським організаціям Законом України “Про об’єднання громадян”.

Процес здійснення державних закупівель має відбуватися публічно, а інформація має бути доступною, це насамперед стосується оприлюднення інформації про закупівлі в мережі Інтернет та можливості легкого доступу до неї з боку учасників та громадськості. На сьогодні як розміщення інформації про закупівлі, так і доступ до неї з боку учасників торгів є платним, що є одним з аспектів обмеження конкуренції. Шляхом вирішення зазначеного питання є створення єдиного державного веб-порталу з питань державних закупівель, доступ до якого буде вільним та безкоштовним.

Необхідно розробити типову тендерну документацію, яка може бути використана тендерними комітетами замовників для розробки власної тендерної документації при організації торгів, розмістити її на державному веб-порталі з питань державних закупівель, що забезпечить безкоштовний доступ до неї усіх розпорядників державних коштів та сприятиме створенню конкурентного середовища у сфері державних закупівель за рахунок залучення до участі в торгах усіх суб’єктів господарювання, у тому числі малого і середнього бізнесу та приватних підприємців.

Виключити норми стосовно наявності інформації про учасника торгів в тематичному каталозі учасників процедур закупівель, як обов'язкової умови допуску їх до участі у торгах.

Враховуючи зазначене вище, нагальним та необхідним є прийняття нової редакції Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, яка забезпечить усунення негативних явищ у сфері державних закупівель шляхом:

1. Створення державного органу, який би забезпечував реалізацію єдиної ефективної державної політики у сфері закупівель;

2. Враховуючи необхідність кардинального реформування системи державних закупівель в напрямі спрощення оприлюднення інформації проведення процедур та забезпечення їх відкритості, – є необхідним створення безкоштовного державного веб-порталу з питань державних закупівель на базі системи, розробленої в Антимонопольному комітеті, шляхом поновлення через суд дії постанови Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 року № 652;

3. Залишення під дією Закону тільки великі закупівлі державних підприємств та монопольних утворень;

4. Спрощення проведення процедур закупівель;

5. Мінімізувати можливості для недобросовісного оскарження рішень та діяльності замовника;

6. Забезпечення впливу громадських організацій на державні закупівлі виключно в межах, передбачених законодавством про громадські організації.

7. Враховуючи численні факти спотворення конкуренції під час проведення торгів, необхідно посилити діяльність органів Антимонопольного комітету України у сфері здійснення перевірок процедур державних закупівель.

Зазначені заходи дадуть змогу проводити єдину державну політику у сфері державних закупівель та забезпечити створення дієвого механізму державного та громадського контролю за сферою державних закупівель.

Прийняття нового Закону дозволить привести чинне законодавство про порядок здійснення державних закупівель у відповідність із загально визнаними міжнародними принципами державних закупівель та нормами законодавства ЄС, відновити прозорість та конкурентне середовище у сфері державних закупівель, а також запобігти можливим зловживанням у цій сфері.