

УДК 336.13

ДІЯЛЬНІСТЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Едуард Юрій

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Чернівці, Україна

Резюме. Досліджено діяльність Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель. Наголошено на тому, що ефективне функціонування системи публічних закупівель є необхідною умовою для формування стійкої й ефективної економічної системи країни, а також може стимулювати впровадження інновацій і нових технологій, а державне регулювання та державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель відіграють чималу роль у цьому процесі. Контрольну функцію системи закупівель реалізує низка інституцій. Підкреслено, що Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Одне з основних завдань Антимонопольного комітету України – участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель. Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Визначено основні тенденції надходження скарг до Антимонопольного комітету України протягом досліджуваного періоду. Протягом 2018–2021 років прослідковується динаміка поступового збільшення кількості скарг, що надійшли до розгляду Антимонопольним комітетом України. У 2022 р. має місце стрімке зниження кількості скарг, що пов'язано з меншою кількістю проведених тендерних процедур через військову агресію росії проти України. Досліджено основні підстави припинення розгляду скарг: усунення порушень замовником; відміна процедури замовником, відкликання скаргником та інші. Здійснено аналіз рішень Антимонопольного комітету України відносно задоволених скарг. Виявлено найбільш поширені помилки (порушення) під час проведення замовниками процедур закупівель та помилки, які допускають учасники. Проведено аналіз динаміки суми коштів, сплачених учасниками за подання скарги. Зроблено висновок, що Антимонопольний комітет України як орган оскарження у сфері публічних закупівель є органом, який ефективно виявляє порушення, притаманні більшості замовників і учасників, забезпечує максимально можливу прозорість щодо розгляду скарг і прийняття рішень стосовно них.

Ключові слова: публічні закупівлі, замовники, учасники, Антимонопольний комітет України, скарга.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.05.142

Отримано 01.06.2024

UDC 336.13

THE ACTIVITIES OF THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE AS AN APPEAL AUTHORITY IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENTS

Eduard Yurii

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, Ukraine

Summary. The article examines the activity of the Antimonopoly Committee of Ukraine as an appeal authority in the field of public procurement. It is emphasized that the effective functioning of the public procurement system is a necessary condition for the formation of a stable and effective economic system of the country, and also can stimulate the introduction of innovations and new technologies, and state regulation and state financial control in the field of public procurement play a significant role in this process. The control function of the procurement system is implemented by a number of institutions. It is emphasized that the Antimonopoly Committee of Ukraine is a state authority with a special status, the purpose of which is to ensure state protection of competition in business activities and in the field of public procurement. One of the main

tasks of the Antimonopoly Committee of Ukraine is participation in the formation and implementation of competition policy in terms of control over the creation of a competitive environment and protection of competition in the field of public procurement. The Antimonopoly Committee of Ukraine is an appeal authority in the field of public procurement. The main trends of receiving complaints to the Antimonopoly Committee of Ukraine during the studied period were determined. During 2018–2021, the dynamics of a gradual increase in the number of complaints received for consideration by the Antimonopoly Committee of Ukraine is monitored. In 2022, there is a sharp decrease in the number of complaints, which is associated with a smaller number of conducted tender procedures due to Russia's military aggression against Ukraine. The main reasons for the termination of complaints were investigated: elimination of violations by the customer; cancellation of the procedure by the customer, withdrawal by the complainant and others. An analysis of the decisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine regarding satisfied complaints was carried out. The most common errors (violations) during procurement procedures by customers and mistakes made by participants were revealed. An analysis of the dynamics of the sum of funds paid by the participants filing a complaint was carried out. It was concluded that the Antimonopoly Committee of Ukraine as an appeal authority in the field of public procurement is an authority that effectively detects violations inherent in the majority of customers and participants, ensures the maximum possible transparency regarding the consideration of complaints and decision-making regarding them.

Key words: public procurement, customers, participants, Antimonopoly Committee of Ukraine, complaint.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2024.05.142

Received 01.06.2024

Постановка проблеми. Ефективне функціонування системи публічних закупівель є необхідною умовою для формування стійкої й ефективної економічної системи країни, яка впливає на розвиток ринків товарів, робіт і послуг, має вплив на витрати та споживання, а також може стимулювати впровадження інновацій і нових технологій.

Так як будь-яка фінансова діяльність держави неможлива без проведення належного регулювання за такою діяльністю, стає зрозуміло, що державне регулювання та державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель відіграють чималу роль у цьому процесі [1].

Законом України «Про публічні закупівлі» чітко визначено вичерпний перелік органів державної влади, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання контролю публічних закупівель, його особливостей, проблем і перспектив є предметом досліджень багатьох науковців. Серед них Духневич О., Костенко О., Прасюк В., Проць Н., Стащук О., Фаїзов А. та інші.

Метою дослідження є проведення аналізу діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель.

Постановка завдання. Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: розкрити значення діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження в сфері публічних закупівель, проаналізувати динаміку кількості скарг, що надійшли до Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) та очікуваної вартості процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення, дослідити найбільш поширені помилки (порушення) як замовників, так і учасників під час проведення процедур закупівель, а також проаналізувати динаміку суми коштів, що сплачуються за подання скарги.

Виклад основного матеріалу. Контрольна функція системи закупівель реалізується низкою інституцій. В міру своєї компетенції контрольні повноваження в сфері публічних закупівель мають: Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, правоохоронні органи, Антимонопольний комітет України [3].

Відповідно до чинного законодавства, Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Одне із основних завдань Антимонопольного комітету України – участь у формуван-

ні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель [4].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», Антимонопольний комітет України – це орган оскарження у сфері публічних закупівель. Як орган оскарження з метою неупередженого й ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, що пов'язані з участю у процедурах закупівлі, Антимонопольний комітет України утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) для розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. До цієї колегії й звертаються учасники у випадку, якщо, на їхню думку, замовник порушив закупівельне законодавство. Всі скарги в рамках публічних закупівель подаються тільки у формі електронного документа через електронні майданчики в системі PROZORRO.

У даний час АМКУ здійснює розгляд скарг щодо проведення замовниками процедур закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» з урахуванням 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]. Під час виконання наведених функцій АМКУ виявляються порушення з боку замовників.

Протягом 2018–2021 рр. прослідковується динаміка поступового збільшення кількості скарг, що надійшли до розгляду АМКУ. Загалом за даний період приріст склав 8454 од. або 152,35%. Однак у 2022 р. має місце стрімке зниження кількості скарг, що на 27,59% менше, ніж у 2018 р. і на 71,31% менше, ніж у 2021 р. Така тенденція пов'язана з меншою кількістю проведених тендерних процедур через військову агресію росії проти України.

Зокрема (рис. 1) у січні 2022 р. кількість скарг, що надійшла до АМКУ, становила 1025 од., у лютому – 987 од., а у квітні–березні лише 106 од. Зростання кількості скарг у листопаді–грудні 2022 р. пояснюється прийняттям 12.10.2022 р. постанови КМУ № 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», яка визначила новий порядок проведення торгів і їх оскарження до АМКУ.

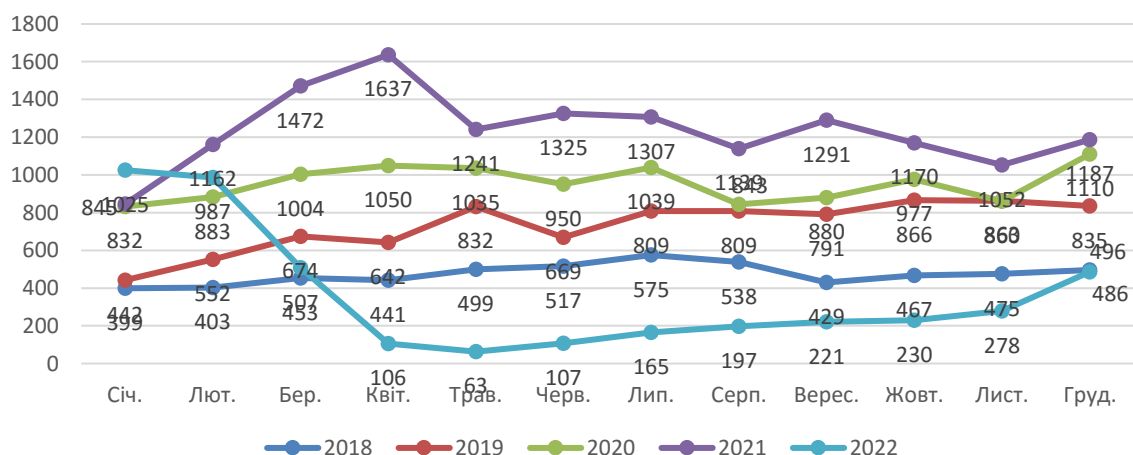


Рисунок 1. Кількість скарг, що надійшли до АМКУ за 2018–2022 рр. помісячно

Джерело: побудовано автором на основі [6, 7, 8, 9, 10].

Загалом найбільше скарг протягом 2018–2022 рр. надійшло у квітні 2021 р. При цьому можна стверджувати про характерну сезонність оскарження. Основними трендами є:

- поступове зростання скарг наприкінці I – початку II кварталу року;
- зниження активності у літній період, а також першу декаду осені;
- поступова інтенсифікація процесів оскарження наприкінці року.

Значна кількість скарг, щодо яких припинено розгляд, спостерігається протягом 2018–2020 рр. (табл. 1). У 2022 р. таких скарг усього 124 од., що на 82,46% менше, ніж у 2018 р. і на 65,27% менше, ніж у 2021 р. Розгляд по цих скаргах було припинено через усунення порушень замовником; відміну процедури замовником, відкликання скаргником та за інших підстав.

Таблиця 1. Динаміка поданих до АМКУ скарг за 2018–2022 рр., од.

Показники	Рік					Абсолютний приріст, +, –	
	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2018	2022/2021
Всього подано скарг, у т.ч.:	5549	8601	11353	14003	4018	-1531	-9985
припинено розгляд	707	1032	711	357	124	-583	-233
задоволено скарг повністю та частково	3197	4645	6834	10129	3046	-151	-7083
відмовлено у задоволенні скарг	1645	2924	3808	3517	848	-797	-2669

Джерело: побудовано автором на основі [6, 7, 8, 9, 10].

Незважаючи на збільшення кількості прийнятих скарг у 2021 р. в порівнянні з 2020 р., обсяг скарг, по яких у цьому році прийнято рішення про відмову у задоволенні, зменшується.

Здійснивши аналіз рішень АМКУ відносно задоволених скарг, виявлено такі рішення, якими замовників було зобов'язано:

- відмінити процедуру закупівлі;
- внести зміни до тендерної документації з метою усунення дискримінаційних вимог;
- завершити відповідно до вимог Закону «Про публічні закупівлі» процедуру й скасувати прийняті рішення.

При зростанні кількості скарг задоволених повністю та частково, збільшується й очікувана вартість таких закупівель (рис. 2).

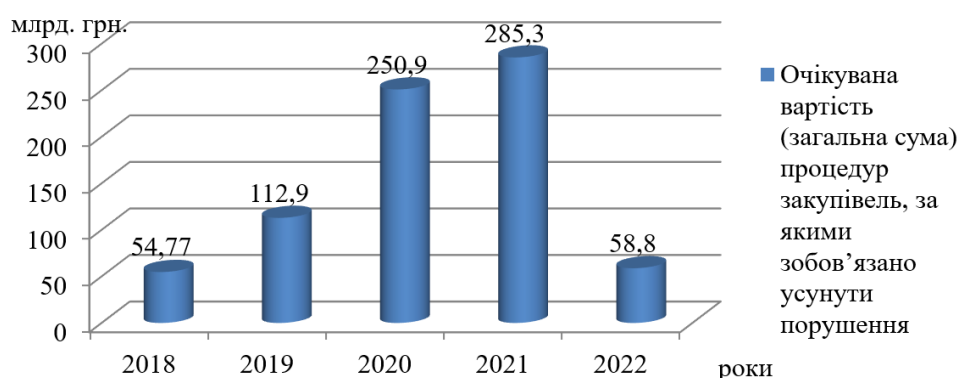


Рисунок 2. Динаміка очікуваної вартості процедур закупівель, за якими зобов'язано усунути порушення

Джерело: побудовано автором на основі [6, 7, 8, 9, 10].

Розглянувши структуру скарг, поданих учасниками до АМКУ (рис. 3) треба, відзначити, що протягом 2018–2022 рр. скарги, які повністю чи частково задоволено займають у загальній їх кількості найбільшу частку.

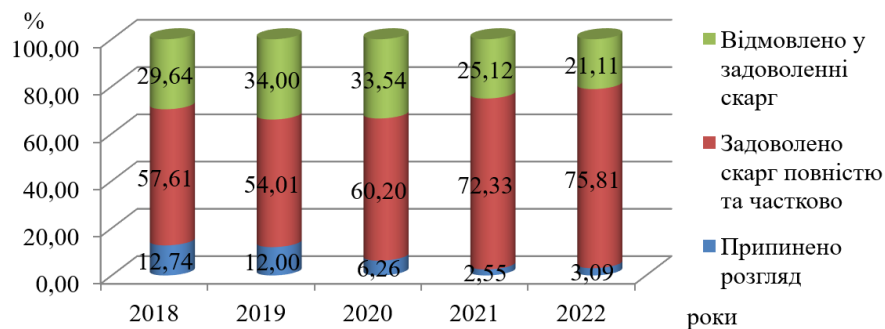


Рисунок 3. Динаміка структури скарг, які подано учасниками до АМКУ

Джерело: побудовано автором на основі [6, 7, 8, 9, 10].

Під час виконання АМКУ функцій органу оскарження було виявлено наступні найпоширеніші помилки (порушення) під час проведення замовниками процедур закупівель:

- встановлення в тендерній документації технічних вимог до товару, яким відповідає продукція одного виробника;
- надання замовником переможцю торгів можливості усунення невідповідностей, що належать до технічної специфікації або забезпечення тендерної пропозиції;
- відхилення на підставі допущення формальних помилок тендерних пропозицій учасників;
- неправомірне відхилення пропозицій через ненадання учасниками зразків продукції, які не є складовою пропозиції відповідно до вимог Закону і не можуть бути підставою для відхилення;
- неправомірна відміна замовниками процедури закупівлі;
- віднесення до несуттєвих (формальних) помилок порушень або невідповідностей, що не підпадають під таке визначення;
- неправомірне відхилення учасника з підстави надання неналежного обґрунтування аномально низької ціни (на думку замовника);
- неправомірне відхилення переможців торгів через ненадання або невідповідність документів, які не передбачені Законом (Особливостями) для їх надання, після проведення аукціону переможцями [6].

Проте під час проведення торгів не тільки замовники допускають помилки. Учасники при підготовці тендерних пропозицій та участі в аукціонах також допускають ряд помилок. До найпоширеніших можна віднести:

- неоскарження умов документації із приводу неможливості виконання певних умов документації;
- ненадання у складі тендерних пропозицій додатків до договорів (на підтвердження матеріально-технічної бази, аналогічних договорів, тощо), у разі, якщо такі додатки визначені договорами як невід'ємні частини;
- відсутність повної (всієї) інформації та документів, передбачених вимогами тендерної документації у відповідних документах тендерної пропозиції;
- ненадання підтвердження відповідності технічним, якісним або кількісним характеристикам предмета закупівлі, які встановив замовник у тендерній документації у складі тендерних пропозицій;
- надання у складі тендерної пропозиції договорів та інформації, предмет яких у тендерній документації не підпадає під визначене поняття «аналогічного» [6].

Беручи до уваги те, що подання учасником скарги є платною послугою, до АМКУ постійно надходять кошти. Відповідно до зростання кількості поданих скарг (рис. 4), зростає і обсяг коштів, що було сплачено за їх розгляд.

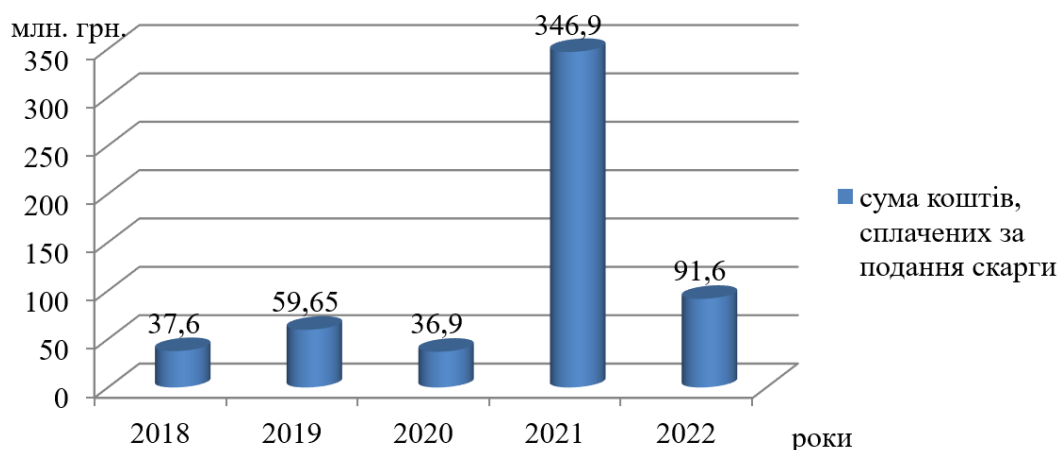


Рисунок 4. Динаміка суми коштів, сплачених за подання скарги

Джерело: побудовано автором на основі [6, 7, 8, 9, 10].

За період з 2018 по 2021 рік обсяг коштів, що сплачено учасниками за подання скарг зріс у понад 9 разів. Значний приріст у 2021 р. можна пояснити новою редакцією Закону «Про публічні закупівлі» та прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 292, якою затверджено розмір та Порядок здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження [11]. Кошти, які перераховано за подання скарги до АМКУ, в випадку не задоволення скарги не повертаються.

У зв'язку з суттєвим зростанням кількості скарг, у 2021 р. на одне засідання колегії АМКУ в середньому припадало 15,5 отриманих скарг до розгляду.

Висновки. Опираючись на результати проведеного дослідження, можемо стверджувати, що державне регулювання та державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель відіграють чималу роль у цьому процесі. Антимонопольний комітет України як орган оскарження у сфері публічних закупівель є органом, який ефективно виявляє порушення притаманні більшості замовників і учасників, забезпечує максимально можливу прозорість щодо розгляду скарг і прийняття рішень стосовно них.

Conclusions. Thus, based on the results of the conducted research, we can state that state regulation and state financial control in the field of public procurement play a significant role in this process. The Antimonopoly Committee of Ukraine, as an appeal authority in the field of public procurement, is an authority that effectively detects violations inherent in the majority of customers and participants, ensures the maximum possible transparency regarding the consideration of complaints and decision-making regarding them.

Список використаних джерел

1. Прасюк В. М. Державний фінансовий контроль: визначення поняття. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 3 (28). С. 97–102.
2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 05.03.2024).
3. Фаїзов А. В. Контроль в системі публічних закупівель в Україні. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2019. Вип. 1. С. 40–47.
4. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 05.03.2024).
5. 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: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.03.2024).

6. Звіт Антимонопольного комітету України за 2022 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2022> (дата звернення: 05.03.2024).
7. Звіт Антимонопольного комітету України за 2021 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2021> (дата звернення: 05.03.2024).
8. Звіт Антимонопольного комітету України за 2020 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/news/richnij-zvit-amku-za-2020-rik> (дата звернення: 05.03.2024).
9. Звіт Антимонопольного комітету України за 2019 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2019> (дата звернення: 05.03.2024).
10. Звіт Антимонопольного комітету України за 2018 рік. URL: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2018> (дата звернення: 05.03.2024).
11. Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження: постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 292. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.03.2024).

References

1. Prasyuk V. M. (2019) Derzhavnyy finansovyy kontrol': vyznachennya ponyattya [State financial control: definition of the concept]. *Prykarpats'kyi yurydychnyy visnyk*, no. 3 (28), pp. 97–102.
2. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25 hrudnya 2015 r. No. 922-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (accessed 05 March 2024).
3. Faizov A. V. (2019) Kontrol' v systemi publichnykh zakupivel' v Ukraini [Control in the public procurement system in Ukraine]. *Visnyk Chernivets'koho torhovel'no-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky*, no. 1, pp. 40–47.
4. Pro Antymonopol'nyy komitet Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 26 lystopada 1993 r. No. 3659-XII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (accessed 05 March 2024).
5. Pro zatverdzhennya osoblyvostey zdiysnennya publichnykh zakupivel' tovariv, robit i posluh dlya zamovnykiv, peredbachenykh Zakonom Ukrainy "Pro publichni zakupivli", na period diyi pravovoho rezhymu voyennoho stanu v Ukraini ta protyahom 90 dniv z dnya yoho pryypynennya abo skasuvannya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 zhovtnya 2022 r. No. 1178. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (accessed 05 March 2024).
6. Zvit Antymonopol'noho komitetu Ukrainy za 2022 rik. Available at: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2022> (accessed 05 March 2024).
7. Zvit Antymonopol'noho komitetu Ukrainy za 2021 rik. Available at: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2021> (accessed 05 March 2024).
8. Zvit Antymonopol'noho komitetu Ukrainy za 2020 rik. Available at: <https://amcu.gov.ua/news/richnij-zvit-amku-za-2020-rik> (accessed 05 March 2024).
9. Zvit Antymonopol'noho komitetu Ukrainy za 2019 rik. Available at: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2019> (accessed 05 March 2024).
10. Zvit Antymonopol'noho komitetu Ukrainy za 2018 rik. Available at: <https://amcu.gov.ua/pro-nas/zvitnist/richni-zviti/zvit-2018> (accessed 05 March 2024).
11. Pro vstanovlennya rozmiru platy za podannya skarhy ta zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya platy za podannya skarhy do orhanu oskarzhennya cherez elektronnu systemu zakupivel' ta yiyi povernennya sub'yektu oskarzhennya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 kvitnya 2020 r. No. 292. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-%D0%BF#Text> (accessed 05 March 2024).