

УДК 35.01

О. С. МЕЛЬНИКОВ

## **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРШЕННЯ**

*Розглянуто проблеми організації державних закупівель в Україні, суперечності чинного законодавства в цій сфері та запропоновано можливі шляхи їхнього подолання.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, конкурсні торги, законодавство, організаційний механізм, ціна, якість.

*Organizational problems and legislative issues of procurement in Ukraine are considered and some ways of improving existing procedures are offered.*

**Key words:** procurement, tenders, legislation, organizational mechanism, price, quality

Закупівля товарів, робіт і послуг, що здійснюється за державні кошти в достатньо великих обсягах, як правило, проводиться шляхом організації конкурсних торгів.

Розміщення замовлень через конкурсні торги є одним із найбільш розповсюджених методів сучасної торгівлі. Вони дають можливість здійснювати конкурентний відбір учасників з метою визначення найкращої пропозиції, що сприяє ощадливому використанню бюджетних коштів.

Організаційний механізм проведення конкурсних торгів встановлений Законом України “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 р. № 2289-VI (далі – Закон про здійснення держзакупівель) [3].

З дня прийняття першого Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22 лютого 2000 р. № 1490-III (далі – Закон № 1490-III) пройшло вже більше 10 років. За цей час законодавство у сфері державних закупівель зазнало багатьох змін. З одного боку, це було зумовлене недосконалістю деяких положень Закону, а з іншого – необхідністю адаптації чинного законодавства до мінливої ринкової ситуації та його гармонізації з європейськими правовими нормами.

Безумовно, останні 10 років не минулися безслідно. Було прийнято низку змін до Закону № 1490-III, низку постанов Кабінету Міністрів України, що визначали організаційний механізм здійснення процедур закупівель, умови застосування окремих процедур, вимоги до документації конкурсних торгів, інформаційного забезпечення проведення торгів, оцінки пропозицій з боку учасників конкурсних торгів та ін. У Законі про здійснення закупівель передбачено розроблення та затвердження стандартної документації конкурсних торгів, яка була запроваджена наказом Міністерства економіки України від 26 липня 2010 р. Незважаючи на досить інтенсивну законотворчу роботу, у чинному законодавстві щодо державних закупівель досі залишаються нечітко сформульовані положення, у низці випадків недостатньо обґрунтовано рекомендації, що вказує на необхідність подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері.

Проблемам становлення законодавчої бази України у сфері державних закупівель, вдосконалення організаційно-правового механізму проведення конкурсних торгів присвячено праці таких науковців, як Д. Абдрахімов, Ш. Вей, В. Дідковський, В. Зубар, С. Костенко, В. Морозов, І. Недужий, В. Смиринський, В. Федорович, Л. Якобсон та ін. Ці дослідження сприяли подальшому вдосконаленню організаційно-правового механізму здійснення державних закупівель. Але не всі аспекти цієї складної проблеми розв'язано повністю, що вимагає подальших досліджень у цій сфері.

Метою статті є визначення проблемних питань у сфері державних закупівель, суперечностей у чинному законодавстві і розроблення пропозицій щодо можливих шляхів їхнього вирішення.

На сьогодні система державних закупівель в Україні перебуває під впливом багатьох зовнішніх та внутрішніх факторів, у зв'язку з чим нормативно-правова база для здійснення процесів закупівель часто змінюється. Основними проблемними питаннями у сфері державних закупівель є недостатня врегульованість організаційно-правових відносин між учасниками торгів на законодавчому рівні. Поруч із цим у чинному законодавстві залишаються невирішеними та недостатньо обґрунтованими окремі положення, що мають важливе значення для ефективного функціонування всієї системи державних закупівель. Розгляньмо більш докладно деякі з цих проблем.

Першорядне значення в організації процесу проведення закупівель має встановлення цінкових меж для застосування конкурсних торгів. Ст. 2 Закону про здійснення держзакупівель встановлює сферу їхнього застосування. Зокрема, вони “застосовуються для всіх замовників та закупівель товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 300 тисяч гривень” [3].

У першому варіанті Закону №1490-III ці цінкові межі складалі: для товарів і послуг – 20 тис. грн, а для робіт – 50 тис. грн. У нових законопроектах в сфері державних закупівель пропонується встановити цінкові межі для товарів і послуг – 500 тис. грн, а для робіт – 1 млн грн [4].

Той факт, що цінкові межі для застосування процедур проведення торгів повинні збільшуватися з часом, не викликає сумнівів. Це зумовлене впливом інфляційних процесів, властивим у сучасній економіці майже всім країнам світу. Але як саме було обрано граничні значення для застосування конкурсних процедур, у Законі про здійснення держзакупівель не пояснюється. Це наводить на думку, що їх було визначено суто адміністративним шляхом, без належного економічного обґрунтування. Між тим, визначення таких цінкових меж є цілком класичною економічною проблемою зіставлення ефекту з витратами. Ефект від проведення конкурсних торгів полягає в можливості замовника торгів обрати найкращу за ціною пропозицію серед учасників, що приводить до зниження очікуваної ціни предмета закупівлі. Але проведення торгів вимагає суттєвих витрат, пов'язаних із підготовкою документації, навчанням спеціалістів у сфері державних закупівель, інформативним забезпеченням проведення торгів, наданням забезпечення пропозицій конкурсних торгів, забезпечення виконання договору про закупівлі та ін. Тому проведення торгів

доцільне лише тоді, коли очікуваний ефект перевищує витрати на організацію торгів.

Іншим проблемним питанням є визначення на законодавчому рівні чітких критеріїв, за якими проводиться оцінка пропозицій учасників торгів та визначення переможця. Не заперечуючи вказаний в п. 5 ст. 28 Закону про здійснення держзакупівель перелік критеріїв у цілому, слід вказати, що деякі з них потребують більшої конкретизації.

Як відомо, у більшості випадків при здійсненні державних закупівель товарів, робіт та послуг повинні враховуватись не тільки цінові критерії, але й якісні характеристики предмета закупівлі. Від ретельності їхнього встановлення в документації конкурсних торгів залежить успіх усього процесу здійснення закупівель. На практиці ж не завжди учасник, який запропонував найнижчу ціну і став переможцем торгів, забезпечує належний рівень якості товарів, робіт або послуг. Це пояснюється тим, що, як правило, між ціною та якістю продукції існує зворотний зв'язок. Тому в документації конкурсних торгів треба чітко формулювати вимоги до якості предмета закупівлі. Але члени комітетів з конкурсних торгів не завжди мають достатній рівень кваліфікації до встановлення належних якісних характеристик предмета закупівлі.

На наш погляд, при визначенні критеріїв для оцінки пропозицій учасників торгів такий критерій, як “якість”, слід конкретизувати стандартним переліком наявних груп показників якості або доповнити вимогою щодо відповідності систем управління якістю підприємств – учасників торгів до міжнародних стандартів серій ISO-9000 і ISO-14000 [1]. Така вимога в чинному законодавстві дасть змогу залучати до участі в торгах таких учасників, які можуть гарантувати високу якість своєї продукції.

На думку автора, при визначенні найкращої пропозиції з боку учасників торгів доцільно використовувати співвідношення “якість – ціна” товару, бо для замовників саме воно має вирішальне значення. Це означає, що найкращою пропозицією з боку учасників торгів буде та, яка відповідає умові

$$\frac{Q}{P} \rightarrow \max,$$

де  $Q$  – комплексний показник якості предмета закупівлі;  $P$  – ціна предмета закупівлі.

Найбільш простим і розповсюдженим методом розрахунку комплексного показника якості продукції ( $Q$ ) є метод зваженого середнього:

$$Q = \sum_{i=1}^n q_i m_i,$$

де  $q_i$  – відносне значення  $i$ -го показника якості,  $i=1, \dots, n$ ;  $m_i$  – коефіцієнт вагомості  $i$ -го показника якості,

$$\sum_{i=1}^n m_i = 1.$$

Відносні значення  $i$ -го показника якості ( $q_i$ ) розраховуються за формулами:

$$q_i = \frac{P_{ii}}{P_{ij}} \quad - \text{ для показників-стимуляторів, тобто коли збільшення}$$

абсолютного значення  $i$ -го показника відповідає покращенню якості продукції (наприклад, потужність, коефіцієнт корисної дії, продуктивність, точність, надійність, довговічність та ін.);

$$q_i = \frac{P_{ij}}{P_{ii}} \quad - \text{ для показників-дестимуляторів, тобто коли збільшення}$$

абсолютного значення  $i$ -го показника відповідає погіршенню якості продукції (наприклад, матеріаломісткість, працемісткість, експлуатаційні витрати та ін.).

У наведених формулах:  $P_{io}$  – числове значення  $i$ -го показника якості товару в оцінюваного учасника торгів;  $P_{ij}$  – найкраще значення  $i$ -го показника якості товару серед усіх отриманих пропозицій (базове значення).

Іншою формою комплексного показника якості може бути добуток відносних одиничних показників у ступені коефіцієнта вагомості, тобто

$$Q = \prod_{i=1}^n q_i^{m_i}.$$

Ще одним проблемним питанням чинного законодавства є відсутність чітко визначеного механізму порівняння цінового критерію з неціновими при визначенні переможця торгів, тобто відсутність методики загальної оцінки пропозицій учасників торгів.

Ч. 5 ст. 28 Закону про здійснення держзакупівель констатує, що "...Замовник визначає переможця торгів з числа учасників, пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено згідно з цим Законом (у кількості не менше двох), на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених у документації конкурсних торгів" [3]. Стандартна документація конкурсних торгів [2], де повинна б бути ця методика, у свою чергу, відправляє замовників торгів до ч. 5 ст. 28 Закону про здійснення держзакупівель, тобто має місце циркулярне посилення замість чіткої методики визначення переможця торгів.

За браком конкретної методики замовники торгів обирають її на власний розсуд. Найчастіше вони використовують найпростіший метод оцінки – за сумою балів. Питома вага різних критеріїв встановлюється також суб'єктивним шляхом. Усе це не сприяє реалізації зазначених у Законі про здійснення держзакупівель принципів об'єктивності та неупередженості при визначенні переможця торгів.

Відсутність чіткої методики оцінки пропозицій відкриває також можливості для зловживань у сфері державних закупівель. Відомі випадки, коли документація конкурсних торгів складалася замовником під задалегідь визначеного учасника торгів у такий спосіб, щоб саме його пропозиція набрала найбільшу кількість балів.

Ще однією невирішеною проблемою є питання взаємодії системи державних закупівель із природними монополіями. Безумовно, у тих випадках, коли предмет закупівлі може постачатись лише одним постачальником, немає сенсу у проведенні конкурсних процедур закупівель. Але в цих випадках постачальник має практично необмежений контроль над ціною предмета закупівлі, що приводить до нераціонального використання бюджетних коштів. Таке становище є незадовільним, і тому в законодавстві повинно бути зазначено механізми щодо регулювання ціни пропозиції природних монополій.

Перелік невирішених проблем та суперечностей у чинному законодавстві можна продовжити. Це стосується таких питань, як інформаційне забезпечення конкурсних торгів, порядок оскарження результатів торгів, механізм корегування договірних цін для довгострокових робіт, необхідність акредитації членів комітетів з конкурсних торгів та ін.

Протягом останніх 10 років до законодавства з державних закупівель було внесено багато змін, що сприяло його поліпшенню й наближенню до європейських правових норм у цій сфері. Між тим, до цього часу в організації проведення державних закупівель залишаються невирішені проблеми, а в чинному законодавстві – деякі суперечності.

Подальше вдосконалення законодавства щодо державних закупівель повинне проводитись на базі системного економічного аналізу процесів, що відбуваються в цій сфері. Необхідно чітко обґрунтувати та визначити критерії щодо доцільності застосовування процедур конкурсних торгів, розробити методику оцінки пропозицій учасників торгів за чітко встановленими критеріями, врегулювати питання закупівлі товарів, робіт та послуг у природних монополій. Доцільно також конкретизувати в законодавстві вимоги до якості та екологічності товарів, робіт та послуг, які є об'єктом закупівлі. З цією метою слід спиратися на вимоги міжнародних стандартів серій ISO 9000 та ISO 14000.

Законодавство повинно бути розроблено в такий спосіб, щоб виключити можливість зловживань у сфері державних закупівель. Тільки в цьому разі воно сприятиме раціональному використанню бюджетних коштів та розвитку сучасного конкурентного середовища.

#### Література:

1. Орлов П. А. Менеджмент качества и сертификация продукции : учеб. пособие / П. А. Орлов. –Х. : Инжэк, 2004. – 304 с.
2. Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів : наказ

Міністерства економіки України від 26 лип. 2010 р. № 919. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

3. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

4. Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 6 жовт. 2010 р. № 7221. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>

*Надійшла до редколегії 21.03.2011 р.*