

УДК: 346.6

Н.М. Заєць, асп.

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Оцінювання учасників тендерних закупівель як елемент механізму економії державних коштів

Досліджено вплив критеріїв оцінки пропозицій учасників торгів на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти на економію державних коштів у сфері державних закупівель. Проаналізовано умови застосування критеріїв оцінки учасників торгів з метою надання переваги одному з них. Запропоновано використання методики оцінки учасників торгів на засадах основних принципів.

державні закупівлі, тендер, критерії оцінки, методика оцінки, державні кошти

Вступ. У питаннях розбудови демократичної держави контроль ефективного використання державних коштів, протидія та запобігання корупції є першочерговими напрямками формування норм у сфері державних закупівель. Тендерне законодавство будується на європейських принципах і стандартах, які передбачають адекватне оцінювання учасників тендерних торгів та обрання найкращого.

Однак останнім часом на практиці значно загострилися проблеми, пов'язані з проведенням тендерних закупівель за державні кошти. Так, згідно повідомлення спікер-комісара ЄС з питань розширення та європейської політики сусідства Петера Стано,

© Н.М. Заєць, 2012

Європейська комісія висловила стурбованість прийняттям в Україні закону про зміни в тендерному законодавстві, який виводить з-під контролю громадськості значну частину державних закупівель. Дійсно, головний сенс останніх змін тендерного законодавства звівся до виведення з-під дії закону про держзакупівлі всіх підприємств, а саме: держпідприємств, комунальних підприємств, казенних підприємств, господарських товариств із державною часткою понад 50%. Виняток склали монополісти і закупівлі, які проводяться за бюджетні гроші.

Класичний аргумент, який наводять прибічники звуження сфери дії тендерного законодавства полягає у наступному: тендери занадто обтяжують процедуру закупівель, що не дозволяє конкурувати з приватними фірмами на вільному ринку. Прагнення введення корупційних схем, які призводять до суттєвих перевитрат державних коштів під час проведення закупівель, відмічали у своїх роботах як практики, так і науковці. Г. Дмитренко, В. Зубар та О. Жадан зазначали, що система державних закупівель є основним механізмом економії державних коштів, що забезпечується шляхом проведення конкурентних торгів. При цьому в більшості випадків ними не деталізувався вплив встановлених у законодавстві норм та методик здійснення оцінки учасників торгів на кінцеву мету процесу. А саме вони є основою для розрахунку економії ще на етапі вибору контрагента для укладення державного контракту.

Проблеми оцінювання учасників торгів вивчали з точки зору виявлення помилок і порушень у наукових роботах М. Білуха, І.Дрозд, А. Мамишев, В. Симоненко, І. Стефанюк, О.Чечуліна. В цих дослідженнях велику увагу приділено розрахункам надходжень до державної казни та загальній економії державних коштів, правильному їх розподілу, але не проаналізовано процес визначення замовниками торгів тих підприємств та організацій, які будуть здійснювати постачання в результаті перемоги у державних тендерах.

Метою даної статті є виявлення закономірностей під час оцінювання учасників тендерних закупівель та вплив нормотворчого процесу на механізм економії державних

коштів.

Виклад основного матеріалу. З моменту прийняття у 2000 р. Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [1], кожна зміна до нього та кожен наступний нормативний акт, який приймався для врегулювання цієї сфери, містили норми щодо методики та критеріїв оцінки пропозицій учасників торгів. Головною метою проведення такої оцінки було визначення найбільш економічно вигідної пропозиції серед підприємств і організацій, які виявили бажання брати участь у конкурсі на постачання товарів, надання послуг чи виконання робіт, що закуповуються для державних потреб.

Умови конкуренції між учасниками, яке виражається у вигляді конкурсів чи тендерів, відображені у законодавстві з державних закупівель і відображає певну еволюцію норм залежно від періоду дії такого законодавства. При цьому кожна процедура здійснення торгів обумовлюється вимогами до учасників та критеріями їх оцінки.

Законодавчо встановлено, що розпорядник державних коштів, обирає виконавця - переможця торгів із числа тих тендерних пропозицій, які не були відхилені на основі критеріїв оцінки тендерних пропозицій, зазначених у тендерній документації. Такими критеріями оцінки можуть бути: найнижча ціна; строк поставки (виконання); якість, естетичні та функціональні характеристики, екологічна чистота; післяпродажне обслуговування; умови розрахунків; можливість економічних переваг, що з'являються у зв'язку з реалізацією тендерної пропозиції; експлуатаційні витрати, пов'язані з використанням завершеного будівництвом об'єкта; передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, послуг, що пропонуються виконавцем.

У разі якщо для визначення найкращої тендерної пропозиції використовуються критерії інші, ніж ціна, у тендерній документації має бути визначений (якщо це можливо) їх вартісний еквівалент або питома вага цих критеріїв у загальній оцінці тендерних пропозицій. Окремою статтею закону було передбачено випадки надання преференційної поправки до ціни пропозицій учасників. Умови преференційної поправки до ціни, в першу чергу, була направлена на підтримку вітчизняного виробника та підприємств громадських організацій інвалідів та пенітенціарної системи, але, при цьому, обмежувала участь іноземних учасників і відповідно порушувала принцип рівних умов для участі у державних тендерах.

Ця норма проіснувала 7 років і лише в кінці 2006 р. була скасована. Як показала практика, підтримка організацій, що надавали робочі місця інвалідам лише спонукала до створення таких підприємств фіктивно з метою зриву процедур державних закупівель для лобіювання інтересів окремих учасників. Водночас підтримка вітчизняного виробника не дала бажаних результатів концентрації державних коштів у виробництві країни, оскільки кваліфікаційні критерії та інші критерії оцінки дозволяли маніпулювати з можливістю обрання переможця державних тендерів.

Дослідження показало, що законодавчо не завжди встановлювались питома вага для критерію ціни. Проте, вже першими змінами до закону, що були внесені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [2] було виключено критерій оцінки «можливість економічних переваг, що з'являються у зв'язку з реалізацією тендерної пропозиції» та встановлено, що питома вага цінового критерію не може бути нижчою 70 відсотків.

Підставою для виключення із закону зазначеного критерію стала відсутність у законодавстві чітко сформованого поняття економічних переваг, що з'являються у зв'язку з реалізацією тендерної пропозиції. Така ситуація давала можливість маніпулювати додатковими умовами учасників для обрання заздальгідь визначеного переможця. Наприклад, при закупівлі програмного забезпечення послуга його установки могла трактуватись як додаткова економічна перевага при тому, що по суті ця послуга при такій закупівлі є загальноприйнятною.

Встановлення питомої ваги цінового критерію було позитивною зміною, яка дозволила при здійсненні торгів для закупівлю за державні кошти, актуалізувати принцип максимальної економії. Ця норма сама по собі визначала, що при обранні переможця державного тендеру головну роль у його визначенні серед рівних учасників відіграє найнижча ціна. В подальшому у цьому законі питома вага цінового критерію не змінювалась.

У 2005 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави» [3] знову вносяться зміни до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» і встановлюється вимога, що критеріями оцінки можуть бути:

1) у разі закупівлі товарів, робіт і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, які виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленими специфікаціями або технічними проектами, - ціна;

2) у разі закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), - найнижча ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема такими, як: досвід роботи та кваліфікація учасника щодо предмета закупівлі; післяпродажне обслуговування; експлуатаційні витрати; передача технологій та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів, для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються учасником.

Таким чином, здійснюється розподіл впливу критеріїв оцінки учасників торгів з огляду на предмет закупівлі, тобто дається можливість застосування інших критеріїв при складних закупівлях та, навпаки, забороняється їх застосування при закупівлях товарів, послуг чи робіт, що мають постійно діючий ринок. Мета цієї норми знову ж таки спонукати розпорядників державних коштів орієнтуватись, в першу чергу, на економію та заощадження державних коштів при проведенні торгів.

Однак, через проблему визначення предметів закупівель, які мають постійно діючий ринок, та відсутність в законодавстві визначення складного або спеціалізованого характеру закупівлі призвели до неможливості здійснювати контроль за правильністю встановлення критеріїв оцінки для учасників торгів. Розпорядник державних коштів, що проводив торги, міг посилаючись на відмінність в товарі, що не впливала на його якість та ціну, визначати його специфічним і встановити інші критерії оцінки. При цьому у разі якщо крім ціни встановлювався лише один інший критерій, замовник торгів міг визначити для нього питому вагу у 30 відсотків. Таким чином, якщо участь у торгах приймали учасники, що мали схожий товар із незначною відмінністю в ціні, гра додаткових критеріїв оцінки давала змогу обрати учасника з не найнижчою ціною, а відсутність нормативної бази щодо опротестування такої ситуації скасовувала можливість контролюючих органів вплинути на торг.

Крім того, в цей період вперше постає питання відносно критерію оцінки учасників «досвід роботи та кваліфікація учасника щодо предмета закупівлі», оскільки сама вимога наявності досвіду роботи в учасника повністю ліквідує можливість брати участь у таких торгах новоствореним підприємствам та організаціям.

З огляду на зазначене, вже в кінці 2005 року знову змінюється перелік критеріїв і Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та інших законодавчих актів України» [4] виключається із закону критерій оцінки «досвід роботи та кваліфікація учасника щодо предмета закупівлі».

Проте, кардинальних змін методика оцінки учасників торгів зазнає у 2006 році, коли Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» [5] норми закону повертають до чітко встановлених критеріїв оцінки та визначають нові, зокрема критерій оцінки «рейтинг

учасника у реєстрі учасників процедур закупівлі відповідно до статті 16 цього Закону». Крім того, у законі надається можливість встановлення інших критеріїв відповідно до цього закону, але яких саме не уточнюється.

Статтю 16 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [1] встановлюються абсолютно нові вимоги до підприємств і організацій, що мають намір брати участь у державних закупівлях. Так, передбачається, що з метою підвищення стабільності ринку державних закупівель, активізації участі у процедурах закупівлі за рахунок державних коштів ведеться реєстр учасників процедур закупівель. До реєстру включаються учасники на підставі їх звернення відповідно до проведеної рейтингової оцінки, залежно від кількості процедур закупівель, у яких учасник брав участь, кількості перемог у процедурах закупівлі, кількості виконаних своєчасно та в повному обсязі договорів про державні закупівлі, інших критеріїв.

Усупереч очікуванням щодо покращення ситуації з якістю учасників, що беруть участь у державних закупівлях, зазначена вимога призвела до виникнення нових корупційних схем, пов'язаних з реєстрацією та веденням обліку учасників у реєстрі учасників процедур закупівель. Наслідком стало скасування норми у березні 2008 р. [6] та прийняття нової [7], у вигляді Тимчасового положення про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Цей нормативний документ в частині визначення критеріїв оцінки пропозицій учасників повернув законодавство у сфері державних закупівель до вимог закону 2003 р. та знову основними критеріями оцінки стали ціна; строк поставки товарів, виконання робіт, надання послуг; якість та функціональні характеристики, екологічна чистота; післяпродажне обслуговування; умови розрахунків; експлуатаційні витрати; передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються учасником. Питома вага цінового критерію залишилась 70 відсотків.

Проте, вже через півроку сфера державних закупівель регулювалась Положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [8], затвердженим постановою Кабінету Міністрів України, яка одночасно скасувала Тимчасове положення. Положення в частині визначення критеріїв оцінки пропозицій учасників повністю дублювало вимоги Тимчасового положення. І лише у 2010 р., після скасування підзаконних нормативних документів, якими регулювалась сфера державних закупівель, було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» [9].

Новий закон кардинально змінив підхід до критеріїв оцінки учасників торгів та зменшив питому вагу цінового критерію до 50 відсотків, а також знову розмежував прості закупівлі та закупівлі, які мають складний або спеціалізований характер. Одночасно, новим законом повернуто вимогу підтвердження учасниками наявності досвіду виконання аналогічних договорів, яка була віднесена до кваліфікаційних критеріїв.

Зменшивши питому вагу цінового критерію, законодавець дозволив варіювати з іншими критеріями виключно у випадках, коли складний чи спеціалізований характер закупівлі виводив на перше місце при оцінці учасників торгів не ціну, а іншу умову. Водночас знову постало питання проблеми законодавчої нерегульованості поняття складного чи спеціалізованого характеру закупівлі.

Зрозуміло, що інші критерії оцінки учасників торгів у законодавстві передбачено з метою максимального наближення методики оцінки до предмету закупівлі, врахувавши його якісні та кількісні характеристики, а також потреби замовника.

Однак, зрівняння питомої ваги цінового критерію з іншими та надання можливості розрахунку критерію ціни до будь-якого іншого критерію у відношенні 50 на 50, дає можливість застосовувати інші критерії для обрання переможця з не найнижчою ціною, який виграє завдяки перевагам його пропозиції в частині відповідності іншому, ніж ціна, критерію, що порушує принцип максимальної економії та ефективності витрачання

державних коштів, який завжди ґрунтувався на найнижчій ціні, запропонованій учасниками.

Висновки. Дослідження розвитку законодавства у сфері державних закупівель в частині формування методики та критеріїв оцінки пропозицій учасників державних торгів показало, що критерії оцінки відіграють значну роль в обранні переможця торгів та надають можливість замовникам торгів варіювати з ціною пропозицій учасників.

Встановлено, що критерії оцінки пропозицій учасників торгів повинні бути чітко визначені разом з умовами їх застосування та визначенням понять, що регулюють їх використання у процедурі закупівлі за державні кошти. Така конкретизація створить оптимальні умови для уникнення можливостей варіювання з критеріями оцінки учасників торгів з метою надання переваг заздалегідь обраному учаснику та дозволить максимально дотримуватись принципу економії державних коштів, обираючи найбільш вигідну пропозицію, як з боку ціни, так і з боку якості запропонованого товару, послуги чи робіт, що окреслює і напрямок подальших досліджень.

Список літератури

1. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 № 1490-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1490-14>.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 16.01.2003 № 434-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/434-15>.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави» від 16.06.2005 № 2664-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-15>.
4. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та інших законодавчих актів України» від 15.12.2005 № 3205-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3205-15>.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 01.12.2006 р. N 424-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/424-16>.
6. Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 20.03.2008 № 150-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-17>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 28.03.2008 № 274. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/274-18>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 № 921. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-2008-%D0%BF>.
9. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.

Н. Заяц

Оценивание участников тендерных закупок как элемент механизма экономии государственных средств

Исследовано влияние критериев оценки предложений участников торгов на закупки товаров, работ и услуг за государственные средства на экономии государственных средств в сфере государственных закупок. Проанализированы условия применения критериев оценки участников торгов с целью предпочтения одного из них. Предложено использование методики оценки участников торгов на основе принципов.

N. Zayats

Evaluation tender procurement' participants as an element in mechanism for public funds saving

Influence of evaluation criteria for participants' proposals during tender procurement of goods, works and services at state's expense on saving public money in public procurement is studied. Conditions for using evaluation criteria in order to choose one of the participants are analyzed. Participants' assessment methodic according to

certain principles was suggested.

Одержано 15.10.12