

УДК 346.6

JEL: H 57, M 42

**Письменная М.С.,***к.е.н., Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету*

- A** Проведено аналіз сутності моніторингу, визначено його зміст як форми попереднього контролю державних закупівель, запропоновано етапи здійснення моніторингу та їх змістовне наповнення в частині перевірки процедур закупівель за державні кошти.
- B** Моніторинг, попередній контроль, державні закупівлі.

МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК ФОРМА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Письменная М.С.,*к.э.н., Кировоградская летная академия Национального авиационного университета*

- A** Проведен анализ сущности мониторинга, определено его содержание как формы предварительного контроля государственных закупок, предложены этапы осуществления мониторинга и их содержательное наполнение в части проверки процедур закупок за государственные средства.
- B** Мониторинг, предварительный контроль, государственные закупки.

MONITORING OF PUBLIC PROCUREMENT AS A FORM OF PRELIMINARY CONTROL

Pysmenna M.S.,*PhD in Economics, Associate Professor of Department of Management, Economics and Law, Kirovohrad Flying Academy of National Aviation University*

- A** The essence of monitoring is analyzed, its contents is defined as a form of preliminary control for government procurement, the stages to perform monitoring and their contents in terms of verification of the public procurement procedures are suggested.
- B** Monitoring, preliminary control, public procurement.

Постановка проблеми

Державні закупівлі становлять значну частину державних витрат, що спрямовуються органами державного управління та влади на забезпечення суспільних потреб та власної діяльності. Правила і процедури здійснення державних закупівель сприяють забезпеченню суспільства товарами, роботами та послугами в потрібній кількості й належної якості своєчасно та на прийнятних договірних умовах.

Враховуючи великий обсяг залучених грошових коштів та все складніше регулювання договірних домовленостей, державні закупівлі визначаються як одна з найбільш схильних до корупції сфер економіки. Корупція у цій сфері впливає на ефективність державних витрат, перешкоджає економічному зростанню й позначається насамперед на споживчих можливостях населення з низьким рівнем доходів як найуразливішої частини суспільства. Зрештою, вартість корупції сплачується громадянами, які вимушені погоджуватись із

поганою якістю або недостатньою кількістю товарів, робіт чи послуг, що надаються за державними договорами.

Тим не менш, недоліки у сфері розміщення державних договорів виникають не лише в результаті корупції, а й спричиняються такими факторами, як неефективне управління та недостатня інституційна спроможність замовників торгів. Держава володіє інструментами сприяння громадянам як кінцевим споживачам товарів, робіт і послуг, що надаються органами державної влади. Одним із таких інструментів є державний фінансовий контроль та аудит, який відіграє важливу роль в управлінні процесів державних закупівель, забезпечуючи ефективність та прозорість процесу закупівель і раціональне використання коштів.

Контрольна діяльність, спрямована на забезпечення прозорості системи державних закупівель, є основою ефективної системи закупівель. Підвищення прозорості через проведення моніторингу як

форми попереднього контролю сприяє зменшенню можливостей для корупції, оскільки замовники та учасники торгів поінформовані про моніторингову діяльність, що здійснюється третьою стороною – Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (*дали* – Мінекономрозвитку).

Аналіз останніх джерел та не вирішені раніше частини загальної проблеми

Поняття «моніторинг», що сформувалося в середині ХХ ст., найчастіше утотожнюється зі спостереженням за одним або більше об'єктами економічного середовища в просторі й часі [1].

Мета моніторингу відповідає цілям управління й здійснюється відповідно до поставлених завдань у тій чи іншій сфері економіки. Моніторинг (від лат. *monitor* – той, що контролює) розглядається вченими як безупинне спостереження за економічними (або будь-якими іншими) об'єктами [2], як аналіз діяльності [3], як форма контролю [4].

Більшість учених дотримується думки, що моніторинг – це процес контролю, організований із певною метою, якому притаманні відмінні від усіх інших форм контролю такі риси, як систематичність [5], безупинність [2], безперервність [6], регулярність [7], відстеження зміни кількісних і якісних параметрів [4]. Такі характеристики попереднього контролю дають можливість використовувати моніторинг у сфері державних закупівель, адже тим самим забезпечується можливість оцінити процедури закупівель ще до моменту фактичного витрачання коштів. У разі виявлення порушень їх можна виправити, тому унеможливується нанесення збитків ще на етапі попереднього оцінювання процедур закупівель.

Окремі вчені розглядають моніторинг не як контрольне, а як аналітичне спостереження [3; 9], але ми не вбачаємо тут протиріччя, оскільки у попередніх формах контролю найактивніше використовують аналітичні методи дослідження. Тому аналіз та оцінки присутні під час моніторингу в суттєвих обсягах.

Традиційною помилкою науковців вважаємо ототожнення процесу (в нашому випадку – моніторингу) із системою, як це сформульовано у роботах О.М. Титаренко та І.А. Воловик [6; 8]. Система через свої елементи передбачає організаційні засади здійснення того чи іншого процесу, а не ідентифікування із самим процесом контролю.

М.В. Пугачова розглядає поняття «моніторинг» не через його традиційне розуміння як спостереження, а ширше, оскільки функціональне призначення результатів такого спостереження

в сучасному інформаційному полі суттєво розширено [7]. Так, на думку вченого, моніторинг поєднує декілька процесів: збирання даних, їх систематизацію, обробку, архівацію, аналіз та прогнозування, а також надання опрацьованої інформації користувачам. Відзначимо, що такий погляд охоплює саме організаційну реалізацію категорії моніторингу як форми контролю, тому може бути застосований саме на етапі здійснення державних закупівель. Відповідно до такого трактування моніторинг можна застосувати «за предметними галузями, за цілями, функціональним складом і особливостями інформації, що використовується в системі управління» [7]. Сутність моніторингу як процесу проявляється саме в організаційних аспектах його виконання у тій чи іншій сфері економіки. Отже, специфіка об'єкта моніторингу – державних закупівель – визначає напрями його прояву та реалізації результатів.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних та методологічних засад здійснення моніторингу як форми попереднього контролю та надання практичних рекомендацій щодо поетапного його виконання у сфері державних закупівель з урахуванням інструментарію міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження

Проведення моніторингу як ініціативної форми поточного контролю ґрунтується на досягненні основних цілей контролю, викладених у ст. 1 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів з тієї позиції, що моніторинг є формою контролю державних фінансів [4]. Відповідно до предметної сфери дослідження державних закупівель цілями моніторингу є:

- забезпечення прозорості та доброчесності процесу здійснення державних закупівель шляхом методологічної допомоги через розробку таких технологій контрольних дій, як моніторинг процесів закупівель та оцінювання його результатів;
- сприяння розумінню громадськістю ролі, значення та результативності державних закупівель для розвитку суспільства;
- сприяння через оприлюднення результатів попереднього контролю (моніторингу) закупівель за державні кошти забезпеченню підзвітності влади та зміцненню довіри між владою і громадськістю;
- підвищення ефективності та раціональності державних витрат на основі законного здійснення державних закупівель.

Перед проведенням моніторингу призначаються особи, які здійснюватимуть моніторинг, – суб'єкти моніторингу відповідно до Порядку здійснення моніторингу державних закупівель [10]. Завдання контролерів полягає у виявленні можливих порушень у процесі закупівель, здійсненні їх ґрунтового аналізу, інформуванні про їх результати відповідних органів, а також в оприлюдненні цієї інформації.

Зрозуміло, що належне проведення моніторингу державних закупівель потребує обізнаності суб'єктів моніторингу із законодавчою базою, зокрема у сфері державних закупівель, боротьби з корупцією, повноважень регуляторних органів тощо. Необхідним є також розуміння прав та обов'язків державних установ у сфері державних закупівель. Законом України «Про здійснення державних закупівель» передбачено розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади щодо державного регулювання та контролю у сфері закупівель [11].

Уповноваженим органом у сфері державних закупівель, який здійснює її регулювання та координацію й виконує відповідні функції, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Попередній та поточний контроль виконує Державна казначейська служба України (здійснює перевірку річних планів закупівель замовників торгів, дотримання ними вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації про торги, її достовірності в договорі про закупівлю).

Рахункова палата і Державна фінансова інспекція здійснюють контроль у вигляді перевірок у частині діяльності суб'єктів контролю, яка стосується використання державних коштів. Таким чином, законодавством передбачено усі види контролю в часі, які створюють належне контрольне середовище для запобігання або виявлення неефективних та незаконних витрат у частині державних закупівель. Це важливо з погляду виконання норм стосовно ратифікованої в Україні Конвенції ООН про боротьбу з корупцією. За оцінками українських та зарубіжних експертів в Україні сформовано достатню нормативно-правову базу в сфері боротьби з корупцією [12]. Однак при цьому фахівці акцентують увагу на необхідності покращення її імплементації в сферу державних закупівель.

Можна зробити висновок, що здійснення моніторингу закупівель та оприлюднення його результатів сприятиме розширенню інформаційних прав і можливостей для громадянського суспільства в процедурах закупівель за державні кошти та передбачає можливість їх впливу в процесах запобігання та боротьби з корупцією.

Для забезпечення економічної ефективності та надійності результатів моніторингу необхідно, передусім, проаналізувати зміст етапів проведення моніторингу та процедур. Зрозуміло, що одним з головних критеріїв досягнення якості всього процесу моніторингу є дотримання контролерами таких ключових моральних цінностей, як правдивість і чесність, сумлінність і відповідальність, служіння суспільному благу та прихильність верховенству права. Кодекс поведінки державного службовця є основним етичним документом для виконавців моніторингу з метою встановлення детальних норм і правил поведінки в процесі його здійснення і заходів щодо запобігання відхиленню від встановлених стандартів професійної етики. Вони, на думку багатьох міжнародних експертів, є гарантом якісного проведення контрольних дій.

Керуючись Порядком, Мінекономрозвитку спрямовує моніторинг на перевірку наявності підстав для застосування визначеної замовником процедури закупівлі, відповідності документів замовника та порядку проведення процедур закупівель, інших рішень, дій (бездіяльності) замовника, пов'язаних зі здійсненням відповідної закупівлі та виконанням договору про закупівлю вимогам законодавства у сфері державних закупівель, а також правомірності укладення договору без застосування норм законодавства у сфері державних закупівель, проведення аналізу ефективності здійснення закупівель. Як зазначає Н.М. Заєць, «моніторинг закупівель – це, мабуть, єдиний на сьогодні вид перевірки, що контролює не тільки правомірність проведення процедури закупівлі, а й правильність оформлення документів під час її проведення» [13].

Послідовність здійснення моніторингу розкривається через його етапи. Підготовчий етап охоплює наступні питання:

- визначення процедур спостереження;
- оцінка необхідності й наявності технічної експертизи;
- порядок розкриття інформації й запобігання можливості виникнення конфлікту інтересів для спостерігачів;
- адресати для передачі інформації про порушення;
- адміністративні процедури щодо оформлення звіту з витрат.

Під час визначення процедур контрольного спостереження необхідно враховувати особливості рівня, на якому планується проведення моніторингу: чи окремі закупівлі, чи розпорядники бюджетних коштів, чи галузі, чи регіон. Вибір потрібно зробити з урахуванням сфер, де моніторингова діяльність Мінекономрозвитку буде найефективнішою.

Виконавці моніторингу за ініціативою Мінекономрозвитку зосереджують свою діяльність на таких видах і етапах закупівлі, де корупційні явища є найвірогіднішими, а отже, витрачання державних коштів на закупівлю найменш ефективним. Як правило, найбільш корупційно ризикованими є процедури із високою вартістю предмета закупівлі й сектори зі значною часткою державних витрат (зокрема капітальних). Суб'єкт моніторингу Мінекономрозвитку може бути зацікавленим у проведенні моніторингу тих закупівель, результат яких має особливе соціальне значення для суспільства чи результат проведення яких має істотні наслідки впливу на життя громади. Це, наприклад, закупівлі з будівництва, відновлення місцевих доріг чи придбання продуктів харчування для шкіл і лікарень тощо. Саме під час закупівлі таких товарів, робіт та послуг громадянам з метою забезпечення прозорості та економічної ефективності конкретних процедур доцільно здійснювати контроль як на стадії проведення процедур закупівель, так і під час виконання договорів про закупівлю.

Під час оцінки необхідності й наявності технічної експертизи потрібно проаналізувати обсяг та складність процедур спостереження під час моніторингу, щоб зрозуміти, чи може виникнути необхідність володіння виконавцями моніторингу певними технічними знаннями. Це можна застосувати для здійснення аналізу технічних специфікацій документації конкурсних торгів чи технічних причин відхилення пропозицій, встановлених кваліфікаційних критеріїв та ін. Якщо контролер не володіє необхідними знаннями, він може скористатися підтримкою відповідних фахівців-експертів, залучених до цієї роботи на договірних засадах. Якщо контролер вирішує зосередитися на процесі моніторингу високовартісних закупівель (будівництво доріг, реконструкція водоочисної споруди) чи певних галузевих закупівлях (наприклад, лікарських препаратів або обладнання для лікарень), то наявність відповідного досвіду може мати вирішальне значення для ефективного проведення моніторингу.

Але в будь-якому випадку слід обрати й обґрунтувати агреговані показники системи моніторингу, як це запропоновано в роботах О.Ю. Коляди [14]. Ці показники містять експертні методи, методи факторного аналізу, які використовуються для зменшення розмірності інформаційного простору й визначення ключових показників, що становлять головне інформаційне навантаження [14]. Під час оцінки слід застосувати й аналіз відхилень, визначаючи причини їх виникнення. Встановлення порядку розкриття інформації і запобігання можливості виникнення конфлікту інтересів для спостерігачів

передбачає забезпечення неупередженого підходу при проведенні моніторингу. Це має дуже важливе значення для забезпечення довіри до результатів моніторингу, а тому контролер повинен встановити й підтвердити письмово, що він не перебуває в ситуації конфлікту інтересів, тобто дотримується принципів професійної етики. Таке підтвердження необхідно надавати в кожному конкретному випадку проведення моніторингу, інакше достовірність його результатів буде сумнівною. Оскільки Мінекономрозвитку здійснює моніторинг закупівель та виконує інші функції в системі державних закупівель, дотримання принципів етики є суттєвою обставиною для достовірності результатів.

Одним з найважливіших є етап інформування про порушення. У випадку виявлення порушень або наявності підозр, що вони мають місце, контролер повинен дотримуватись чітких інструкцій щодо своїх дій, залежно від виду й масштабів цих порушень, згідно з чинним законодавством і регламентом діяльності Мінекономрозвитку щодо моніторингу державних закупівель.

Можна рекомендувати підходити до розгляду порушень з віднесенням їх до певної групи показників моніторингу:

- дотримання вимог прозорості та відкритості процесу закупівлі;
- показники моніторингу діяльності для оцінки конкуренції, справедливості, ефективності процесу закупівель.

На цьому етапі необхідно визначити проблеми, що можуть бути причиною виявлених порушень: неналежне застосування процедур чи навмисне діяння службових осіб.

Бажано використовувати процедури подвійної перевірки, перш ніж робити висновки й повідомляти про незаконні дії відповідним державним органам.

Як зазначає Н.М. Засць, у разі виявлення обставин, які тягнуть за собою можливість завдання збитків державі, Мінекономрозвитку має право звернутися до контролюючих та правоохоронних органів для вжиття ними відповідних заходів, визначених законодавством [13].

Якщо моніторинг ініційований замовником, його результати повідомляються іншим контролюючим органам при здійсненні ними наступного контролю, що є підставою для оскарження під час розгляду скарг на висновки правоохоронних та інших контролюючих органів [13].

Завдання моніторингу як попереднього контролю полягає в забезпеченні налагодження конструктивної співпраці між громадянським

суспільством і владою у сфері державних закупівель. Тому ще одним важливим критерієм на початку моніторингу є відкритість та готовність до співпраці, наприклад, у публікації результатів моніторингу на веб-сайтах, а також здійснення інших взаємоузгоджених дій щодо поширення інформації про висновки моніторингу державних закупівель.

Моніторинг державних закупівель має охоплювати всі етапи процесу закупівель – від планування до виконання договорів про закупівлю з акцентом на належне застосування відповідних процедур, дотримання вимог прозорості, функціональність ринку державних закупівель, ефективність механізму оскарження та функціонування системи вирішення спорів, ефективність систем контролю та аудиту, забезпечення дотримання антикорупційних заходів, загальну ефективність функціонування системи.

Підсумовуючи сказане, можна рекомендувати такі етапи моніторингу:

1. Підготовчий, на якому визначаються процедури спостереження, адміністративні процедури контролю.

2. Збір та класифікація даних.

3. Аналіз інформації та оцінка законності процедур державних закупівель.

4. Формулювання попередніх висновків моніторингу та їх обговорення.

5. Надання висновків моніторингу та їх оприлюднення, контроль за дотриманням вимог і налагодження зворотного зв'язку із зацікавленими споживачами інформації про державні закупівлі.

Так, характерною особливістю Закону України «Про здійснення державних закупівель» є його численні вимоги щодо оприлюднення інформації про торги, що значно перевищують мінімальні вимоги, встановлені, наприклад, Директивами ЄС. Однак доступ до інформації є не самоціллю, а лише інструментом, завдяки якому громадськість отримує можливість впливати на місцеву владу через контроль за використанням державних фінансів. Перевагою моніторингу як форми контролю є оприлюднення результатів перевірки, що відображається на п'ятому етапі.

У цій статті розроблено методологію моніторингу з урахуванням можливості використання загальнодоступної інформації. Показники моніторингу, які оцінювались для розробки цієї методики, розміщено на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку.

Результати застосування інструментів моніторингу ми вбачаємо в можливості керувати державними закупівлями відповідно до принципів

ефективності, результативності, економності шляхом запровадження заходів щодо розкриття інформації. Тому для моніторингу важливо використовувати показники, спрямовані на отримання необхідної інформації.

Моніторинг дотримання вимог щодо оприлюднення інформації допомагає зрозуміти реальний рівень прозорості системи, можливі шляхи його покращення та рівень дотримання замовниками вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель», ефективність зовнішнього контролю відповідних державних установ.

Показники функціонування системи закупівель, які використовуються під час моніторингу, призначено для вимірювання:

- рівня конкуренції;
- ефективності процесу закупівель;
- прозорості процесу закупівель;
- результативності процесу закупівель.

Показники функціонування системи закупівель встановлюються за результатами належного аналізу інформації (третій етап моніторингу), що дає можливість зробити висновок про доцільність застосування неконкурентних процедур, рівень конкуренції, справедливості процесу, ефективності механізму розгляду скарг та рівень виконання рішень за скаргами, обґрунтованість цін, запропонованих учасниками торгів, та відповідність результатів торгів вимогам договору про закупівлю.

Аспекти доброчесності можуть бути проаналізовані за допомогою методології «контрольних точок», які є ознаками або індикаторами відхилення від нормативних значень через можливе шахрайство чи корупцію. Ця методологія ґрунтується на аналізі найпоширеніших видів порушень на різних етапах процесу закупівель, які було виявлено під час вивчення результатів моніторингу, оприлюднених у висновках Мінекономрозвитку.

«Контрольна точка», як правило, є ознакою того, що певний факт потребує ретельної уваги, але він не повинен розглядатися як чітка ознака правопорушення. У більшості випадків ситуація потребує подальшого аналізу чи навіть розслідування. Аналіз даних має розпочинатися з вивчення річного плану закупівель, зокрема в аспекті кількості запланованих закупівель на рік та обраних для цього видів процедур (відкриті торги, запит цінкових пропозицій, закупівля в одного учасника тощо). Рекомендується класифікувати закупівлі за видами процедур та предметами закупівель, видами договорів (щодо товарів, робіт, послуг) та кошторисною вартістю для аналізу переважної практики методів закупівель, належного використання процедур

попередньої кваліфікації, кількості й ціни договорів про закупівлю з одного джерела, у тому числі договорів з комунальними підприємствами.

Початкова стадія аналізу допомагає здійснювати відбір процедур для моніторингу, якщо він орієнтований на конкретну процедуру або процедури. Такий підхід сформує чітке уявлення про те, які послуги чи товари фінансуватимуться, чи реалізуються при цьому завдання стимулювання виробничих процесів на засадах інноваційного розвитку суспільства та чи проводяться закупівлі, що мають суспільне значення.

Наявність відхилень у результаті аналізу даних про дотримання вимог щодо оприлюднення

інформації допоможуть встановити, наскільки на практиці забезпечуються принципи прозорості та відкритості, задекларовані під час здійснення державних закупівель, та причини невідповідності (табл. 1).

Усі аспекти, пов'язані з прозорістю та підзвітністю, відіграють головну роль під час моніторингу державних закупівель, оскільки виконуються важливі соціальні функції країни щодо витрачання коштів на державні послуги та товари. Тому відповіді на питання щодо вчасного розкриття інформації, достатності наданої інформації в оголошенні, включаючи всебічний, детальний і чіткий опис сфери діяльності та

ОЦІНКА ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПІД ЧАС МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Таблиця 1

№	ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО ОПРИЛЮДНЕННЯ	ТЕРМІНИ ОПРИЛЮДНЕННЯ	РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ
1	Оголошення про проведення процедури закупівлі	Не пізніше як за 30 днів (не менше 10 робочих днів у разі запиту цінових пропозицій; 10–15 днів у разі електронного аукціону) до терміну подачі пропозицій, протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про застосування процедури закупівлі в одного учасника	Відповідає / не відповідає
2	Обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника	Одночасно з оголошенням про проведення процедури закупівлі	Відповідає / не відповідає
3	Документація конкурсних торгів	Після оголошення про проведення процедури закупівлі, але не пізніше ніж за 30 днів до терміну подачі пропозицій (10 днів у разі запиту цінових пропозицій; 10–15 днів у разі електронного аукціону)	Відповідає / не відповідає
4	Зміни до документації конкурсних торгів, якщо такі відбулися	Протягом трьох робочих днів після прийняття рішення про внесення змін, але не пізніше ніж за сім днів до терміну подачі пропозицій	Відповідає / не відповідає
5	Протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів	Протягом трьох робочих днів після терміну подачі пропозицій	Відповідає / не відповідає
6	Інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів та підстави для такого відхилення	Протягом трьох робочих днів після прийняття рішення про відмову	Відповідає / не відповідає
7	Повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів	Протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про акцепт	
8	Оголошення про результати процедури закупівлі	Після публікації у Віснику державних закупівель, але не пізніше семи днів з моменту підписання договору або відміни процедури	
9	Повідомлення про відміну торгів	Протягом трьох робочих днів з моменту рішення про відміну	
10	Звіт про результати проведення процедури закупівлі	Протягом трьох робочих днів з моменту його затвердження	

типу й кількості товарів; правильний час і місце подачі заявок; належні інструкції про те, як отримати документацію конкурсних торгів, засвідчать ознаки слабого контролю безпосередньо в замовника вищезазначених послуг (розпорядника бюджетних коштів).

Аналізуючи висновки за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу державних закупівель як поточної форми контролю, можна оперативним чином встановити показники функціонування всієї системи державних закупівель. Це дасть змогу належним чином відреагувати на її покращення задовго до зазначених витрат та збитків внаслідок недобросовісно або незаконно проведених процедур закупівель.

Аналіз даних про належне конкурентне середовище, виконаний на підставі результатів моніторингу, викладених у висновках Мінекономрозвитку, дав можливість виокремити фактори, які слід враховувати, оцінюючи систему державних закупівель під час будь-якої форми контролю. До таких факторів належить:

- частка неконкурентних процедур закупівель у загальній кількості процедур закупівель і співвідношення із загальними тенденціями в Україні;
- обґрунтованість підстав для застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- закупівлі можуть проводитися в неналежний спосіб шляхом необґрунтованого застосування процедури закупівлі в одного учасника через фальсифікацію умов або поділ предмета закупівлі з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону;
- поділ договорів про закупівлю може бути доцільним, наприклад, якщо роботи, товари або послуги, необхідні в різний час, нерівномірно розміщені, тоді як потужності для зберігання необхідного товару відсутні;
- наявність нібито «нагальної потреби» часто застосовується для обґрунтування процедури закупівлі в одного учасника;
- висока частка неконкурентних процедур може бути наслідком неналежного підходу замовників до вибору процедури закупівлі, тому причини застосування процедури закупівлі в одного учасника повинні підлягати подальшому аналізу;
- випадки, в яких застосування неконкурентних процедур є недостатньо обґрунтованим, мають бути доведені до відома Мінекономрозвитку;
- низькі показники участі в торгах можуть вказувати на наявність певних перепон, що знижують зацікавленість суб'єктів господарської

діяльності до участі в процедурах державних закупівель. Наприклад, обмежувальні технічні й завищені кваліфікаційні вимоги, непропорційність адміністративних витрат на підготовку пропозиції вартості майбутньої угоди.

Ці чинники потребують подальшого вивчення для внесення пропозицій щодо заходів, спрямованих на активізацію конкуренції.

Аналітична оцінка даних про ефективність процесу закупівель, проведена з використанням результатів висновків моніторингу за показниками, наведеними в таблиці 2, дала можливість сформулювати фактори, які слід враховувати під час контрольних дій різних видів та форм щодо об'єкта державних закупівель:

- кількість укладених договорів про закупівлю щодо кількості оприлюднених оголошень про торги;
- частка скасованих торгів або визнаних такими, що не відбулися, включаючи лоти в межах процедури торгів, потребує подальшого аналізу для з'ясування причин такої ситуації (низька інституційна спроможність замовника, відсутність фінансування, корупційні практики тощо);
- частка проведених повторних торгів та підстави щодо цього;
- достатній термін для підготовки пропозицій конкурсних торгів, його відповідність виду процедури, характеру і складності закупівлі;
- тривалість у часі різних етапів процедури закупівель, яка має бути достатньою для забезпечення ефективності процесу закупівель;
- низька частка пропозицій, що відповідали б вимогам документації конкурсних торгів у межах кожної процедури, може вказувати на їхні вади, включаючи обмежувальні специфікації, недостатність інформації в документації конкурсних торгів, надмірні вимоги щодо забезпечення відповідності предмета закупівлі тощо;
- диспропорція між адміністративними витратами на підготовку процедури закупівлі та вартістю договору про закупівлю;
- обґрунтованість вимог документації конкурсних торгів, які мають бути пропорційні до обсягу та оціненої вартості пакету. Наприклад, кваліфікаційні вимоги до учасника торгів мають бути менш складними в разі закупівлі канцтоварів та жорсткішими у випадку необхідності виконання масштабних будівельних робіт або закупівлі складного обладнання;
- середня тривалість процедури закупівлі в днях для оцінки ефективності процесу прийняття рішень та функціонування системи.

ПОКАЗНИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

Таблиця 2

№	ПОКАЗНИК	МЕТОД	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
1	Частка використання неконкурентних процедур закупівель	Розрахунок частки неконкурентних і конкурентних процедур у загальній кількості процедур та за вартістю оголошених торгів на рівні конкретного замовника чи області	Оголошення про проведення процедури закупівлі публікується у Віснику державних закупівель, оприлюднюється на веб-сайті Мінекономрозвитку
2	Обґрунтованість підстав для застосування неконкурентних процедур	Аналіз критеріїв прийняття рішення, зазначених в опублікованому обґрунтуванні	Обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника оприлюднюється на веб-сайті Мінекономрозвитку
3	Конкуренція на рівні процедури	Середня кількість пропозицій, поданих у межах процедури закупівлі при застосуванні конкурентного методу закупівель, включаючи середню кількість пропозицій, поданих на кожний лот при застосуванні конкурентного методу закупівель	
4	Кількість процедур закупівель нижче граничних рівнів для застосування процедур, передбачених Законом*, кількість винятків	Кількість та вартість договорів, укладених без застосування процедур закупівель порівняно із загальною сумою коштів та загальною кількістю закупівель. Закупівлі на суму, що є меншою за граничну вартість застосування Закону, використовуються з метою уникнення обов'язкового проведення конкурсних торгів, хоча такий поділ предмета закупівлі заборонений законодавством	Річний бюджет і річний план закупівель (веб-сайт замовника торгів)
5	Частка успішно завершених процедур	Розрахунок частки скасованих торгів від загальної кількості оголошених процедур, включаючи лоти в межах процедури закупівель	Повідомлення про скасування торгів або визнання їх такими, що не відбулися, публікується у Віснику державних закупівель, оприлюднюється на веб-сайті Мінекономрозвитку
6	Раціональне витрачання часу	Проміжок часу між оголошенням торгів і оголошенням про укладення договорів про закупівлю; кількість повторних торгів	Звіт про результати проведення процедури закупівлі, інша доречна інформація, опублікована у Віснику державних закупівель
7	Баланс між вимогами до учасників торгів та вартістю закупівель	Аналіз обґрунтованості кваліфікаційних вимог та вимог до предмета закупівлі з урахуванням обсягу договору	Документація конкурсних торгів, включаючи зміни, якщо вони є; звіт про результати здійснення процедури закупівлі, оприлюдненого на веб-сайті Мінекономрозвитку
8	Економічна ефективність процесу державних закупівель	Поділ предметів закупівлі з метою уникнути застосування процедур конкурентних торгів; використання належних процедур для зниження операційних витрат	Звіт про результати здійснення процедури закупівлі, додаток до плану закупівель, у разі надання такої інформації
9	Справедливість вимог документації конкурсних торгів	Аналіз технічних, комерційних та кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів, включаючи зміни, якщо такі відбулися	Документація конкурсних торгів, включаючи зміни, якщо такі є; звіт про результати здійснення процедури закупівлі
10	Конфлікт інтересів	Інформація про відносини між посадовими особами замовника торгів або кількома учасниками	Звіт про результати здійснення процедури закупівлі

* Закон України «Про здійснення державних закупівель».

Закінчення таблиці 2

№	ПОКАЗНИК	МЕТОД	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
11	Обґрунтованість відхилення пропозицій	Аналіз причин відхилення, в тому числі їх відповідність законодавству	Інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів; звіт про результати здійснення процедури закупівлі
12	Обґрунтованість цін	Порівняння ринкової ціни й ціни акцептованої пропозиції конкурсних торгів	Звіт про результати здійснення процедури закупівлі, інформація про ціни на конкретний предмет закупівлі
13	Задоволеність споживачів	Аналіз своєчасності й повноти результатів торгів: чи відповідають результати потребам і вимогам споживачів, наявність продукції у необхідній кількості; своєчасність придбання продукції за конкретним договором про закупівлю; відповідність вимогам щодо якості	Інформація, що може бути отримана безпосередньо від кінцевих споживачів

Аналіз висновків моніторингу дає можливість оцінити загалом ефективність процесу закупівель. Фахівець сфери державних закупівель Н.М. Заєць підкреслює, що «зміст висновків визначає як для замовників, так і для користувачів відповідність умов проведення процедур закупівель чинному законодавству в частині дотримання загальних умов проведення якісних та ефективних процедур закупівель, що забезпечують добросовісну конкуренцію серед учасників і максимальну економію та ефективність витрачання державних коштів» [13].

Під час наступного контролю державних закупівель доречно враховувати такі дані:

- одиничні розцінки на найпоширеніші види товарів та послуг, які широко оприлюднюються центрами з аналізу ринку, органами статистики тощо, можуть використовуватись для оцінки відповідності цін пропозицій реаліям ринку;
- важливо розуміти, що одиничні розцінки на пропозицію конкурсних торгів можуть також включати вартість конкретних вимог щодо предмета закупівлі, якщо вони не є цінами окремих послуг: транспорту, страхування, навчання персоналу, використання устаткування тощо;
- дотримання строків здійснення платежів, кількість договорів, що не зареєстровані Державною казначейською службою, із зазначенням причин відмови в реєстрації зобов'язань;
- процедури контролю якості та приймання готової продукції (на предмет оцінювання ефективності процесів адміністрування договорів).

Ефективність процесу закупівель значною мірою залежить від наслідків їх проведення, зокрема від виконання договору та пов'язаних з цим ризиків щодо доповнень і змін початкових

умов, попередньо погодженої вартості або графіку виконання робіт, дотримання умов і вимог специфікацій.

Висновки

Моніторинг державних закупівель як форма попереднього контролю виконує суспільну функцію інформування громадськості про результати ефективного та економного витрачання коштів держави.

Сутність моніторингу полягає в дослідженні з урахуванням не традиційного, а його розширеного функціонального призначення, коли поєднуються декілька процесів: збір даних, їх систематизація, обробка, аналіз та прогнозування, надання опрацьованої інформації користувачам. Відповідно до такого розуміння моніторингу було визначено цілі та запропоновано етапи його здійснення щодо державних закупівель. Визначено зміст процедур та дій контролерів, що враховують цільове призначення виконання моніторингу щодо забезпечення прозорості та добросовісності процесу здійснення державних закупівель, сприяння розумінню громадськості його ролі, підвищення ефективності та раціональності державних витрат. Процедури, запропоновані під час послідовного виконання моніторингу, спрямовуються на розкриття його потенціалу з метою оцінки ефективності процесу закупівель та управління ними як на рівні замовника, так і виконавця на предмет прозорості, відсутності корупційних дій, дотримання державних інтересів.

Визначено кількісні та якісні показники функціонування системи закупівель за державні кошти. Запропоновано здійснювати оцінку дотримання вимог щодо оприлюднення інформації під час

моніторингу державних закупівель та показників функціонування системи закупівель за державні кошти.

Моніторинг як контрольна функція управління, здійснена відповідно до визначених параметрів

перед процедурою проведення державних закупівель, дасть можливість не лише виявити потенційно незаконні дії замовника чи виконавця, а й попередити неефективну витрату державних коштів.

1. *Галицин В.К.* Системи моніторингу / В.К. Галицин. – К. : КНЕУ, 2000. – 232 с.
2. *Смачило Т.В.* Про особливості побудови комп'ютеризованого моніторингу виробничо-економічної системи / Т.В. Смачило // Економіка: проблеми теорії та практики : Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2001. – Випуск 110. – С. 47–51.
3. *Ковтун Н.В.* Статистичне дослідження інвестиційного процесу та інвестиційної діяльності: теорія, методологія, практика / Н.В. Ковтун. – Київ : Імекс, 2005. – 362 с.
4. *Дрозд І.К.* Контроль економічних систем / І.К. Дрозд. – Київ : ІМЕКС ЛТД, 2004. – 312 с.
5. *Педченко Н.С.* Нова якість фінансового моніторингу конкурентоспроможності підприємств в умовах трансформування економіки / Н.С. Педченко // Регіональні перспективи. – 2000. – № 6(13). – С. 65–67.
6. *Титаренко О.М.* Актуальні проблеми місцевих органів влади щодо поліпшення зворотного зв'язку з малими підприємствами за допомогою моніторингової системи / О.М. Титаренко // 36. наук. праць УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 1. – Ч. 1. – С. 264–273.
7. *Пугачова М.В.* Методологічні засади статистичного моніторингу ділової активності підприємств : монографія / М.В. Пугачова. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2007. – 535 с.
8. *Воловик І.А.* Моніторинг виробничої стійкості як інструмент внутрішнього контролю в сучасних аграрних формуваннях / І.А. Воловик // Матеріали науково-практичної конференції «Реформування обліку, звітності та аудиту в системі АПК України: стан та перспективи». – К., 2003. – С. 91–92.
9. *Олексійчук О.М.* Статистичний моніторинг виконання Державного бюджету України: особливості організації та основні завдання / О.М. Олексійчук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 3 (58). – С. 16–21.
10. *Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про здійснення моніторингу державних закупівель» від 19.10.2011 р. № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1377-11>*
11. *Закон України «Про здійснення державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>*
12. *Задирака Н.* Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію України до права Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Н. Задирака, Р. Кабанець // Віче. – 2014. – № 10. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4201/>
13. *Заєць Н.М.* Моніторинг закупівель: монета, що має дві сторони / Н.М. Заєць // Незалежний АУДИТОР. – 2012. – № 10. – С. 42–46.
14. *Коляда О.Ю.* Організація системи моніторингу фінансової діяльності / О.Ю. Коляда // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право. – 2002. – № 2-2/2002. – С. 122–125.

1. *Galitsyn V.K.* Monitoring systems. – K.: KNEU, 2000. – 232 p. [in Ukrainian]
2. *Smachylo T.V.* On the features of computerized monitoring of industrial and economic systems // Economy: Issues of theory and practice: Collected Essays. Issue 110. – Dnepropetrovsk: DNU, 2001. – P. 47–51. [in Ukrainian]
3. *Kovtun N.V.* Statistical study of the investment process and investment activities: theory, methodology, practice. – Kyiv: Imex – 2005. – 362 p. [in Ukrainian]
4. *Drozhd I.K.* Control of economic systems. – Kyiv: IMEX LTD – 2004. – 312 p. [in Ukrainian]
5. *Pedchenko N.S.* New quality of financial monitoring on competitiveness of enterprises in the economic transition // Regional Perspectives. – 2000. – № 6 (13). – P. 65–67. [in Ukrainian]
6. *Titarenko O.M.* Actual problems of local governments to improve feedback from small businesses using the monitoring system // Coll. sciences. UADU. – K.: Ed-al of UADU, 2002. – Issue 1. – Part 1. – P. 264–273. [in Ukrainian]
7. *Pugacheva M.V.* Methodological principles of statistical monitoring of business activity: Monograph. – K.: SE "Inform.-analyt. Agency", 2007. – 535 p. [in Ukrainian]
8. *Volovyk I.A.* Monitoring on production stability as a tool for internal control in modern agricultural units // Proceedings of the conference "Reforming the accounting, reporting and auditing system of agriculture of Ukraine: status and prospects". – K., 2003. – P. 9. [in Ukrainian]
9. *Oleksiychuk O.M.* Statistical monitoring of implementation of the State Budget of Ukraine: organization and basic features of the task // Formation of market relations in Ukraine. – 2006. – № 3 (58). – P. 16–21. [in Ukrainian]
10. *Decree of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine "On Public Procurement Monitoring" from 19.10.2011 № 155. – [Electronic resource] – Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1377-11> [in Ukrainian]*
11. *The Law of Ukraine "On Public Procurement" VVR (BD), 2014, № 24, art.883. [Electronic resource] – Access mode: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> [in Ukrainian]*
12. *The international experience of preventing and combating corruption: the question of Ukraine's integration into European Union law. N. Zadyraka, R. Kabanets. Viche. – 2014. – № 10. – [Electronic resource] – Access mode: <http://www.viche.info/journal/4201/> [in Ukrainian]*
13. *Zaiets N.M.* Monitoring of procurement: a coin has two sides. Independent Auditor, № 10. – 2012. – P. 42–46. [in Ukrainian]
14. *Koliada O.Y.* Organization of monitoring system on financial activity // Bulletin of Donetsk National University. Series B. Economics and Law. – 2002. – № 2-2/2002. – P. 122–125. [in Ukrainian]

Дата подання рукопису: 14.04.2014 р.