

11. *Федюшин О.* Украинская революция. 1917-1918 / О. Федюшин ; [пер. с англ. Л. А. Игоревского]. – М. : ЗАО Центрополигрия, 2007. – 334 с.
12. *Філософська думка в Україні : Бібліогр. словник / авт. кол. : В. С. Горський, М. Л. Ткачук, В. М. Нічик та ін. – К. : Пульсари, 2002. – 244 с.*
13. *Шевчук В.* Козацька держава як ідея в системі суспільно-економічного мислення XVI – XVIII ст. : У 2 кн. – Кн. 1. – К. : Грамота, 2007. – 720 с.

*Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.*

УДК 351

*В. В. ЗУБАР*

### **СУТНІСТЬ І МЕХАНІЗМИ МОНІТОРИНГУ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРАКТНОЇ СИСТЕМИ**

*Викладено та доведено необхідність моніторингу державної контрактної системи.*

**Ключові слова:** держава, державні закупівлі, Державна контрактна система, конкурентні відносини, ринкова економіка, моніторинг, громадський моніторинг.

*Outlined and demonstrated the need for monitoring the State of the contract system.*

**Key words:** state, public procurement, the State contract system, competitive relations, market economy, monitoring, public monitoring.

Моніторинг є невід’ємним елементом процесу поточного контролювання. За допомогою моніторингу суб’єкти-контролери (громадські та державні) отримують інформацію про поточний стан підконтрольних об’єктів і його зміни. Для одержання повнішої інформації та ефективнішого її використання об’єкти моніторингу конкретизують за галузями діяльності Замовників або за головними розпорядниками бюджетних коштів, а саме: охорона здоров’я, освіта, органи місцевого самоврядування тощо. Недостатнє розуміння державного контролю за держвитратами обумовлюється великою кількістю державних органів, які наділені функціями у сфері держзакупівель. Тому громадським активістам-новачкам досить важко розібратися, кому писати в разі виявлення порушень під час проведення громадського моніторингу державних закупівель. Відсутність процедурного державного контролю на всіх етапах державних закупівель передбачає безкарність Замовника торгів за допущені порушення під час планування, виконання контракту процедури, і тільки передбачається адміністративне

покарання за порушення під час розміщення замовлення (проведення процедури закупівлі).

Державна (федеральна) контрактна система (ДКС) у найбільш розвинених варіантах становить собою, з одного боку, інституціональну систему правил і норм, а з іншого – має “сервісну” природу. Остання виражається в наданні галузевим органам влади цілого асортименту послуг, починаючи з оцінки проектів, визначення методики ціноутворення предмету закупівлі, аналізу закупівельних ризиків і закінчується вибором типових контрактів та аналізом усієї процедури закупівлі. Важливим науковим і практичними завданням є впровадження державної контрактної системи та проведення моніторингу на всіх етапах ДКС з урахуванням особливостей державного та громадського моніторингу.

Чимало науковців досліджують проблеми моніторингу у своїх працях, зокрема: О. Балабушко, І. Шмельова, О. Мельник, М. Пецкович, Г. Островерх, В. Романчиков [3 – 7]. Хоча дослідники одностайні в розумінні сутності моніторингу як спостереження за станом і параметрами певного об’єкта, спостерігаються значні розбіжності стосовно розуміння методів і місця моніторингу в системі управління державою. Зокрема, суб’єктів моніторингу ділять на уповноважений орган у сфері державних закупівель, контролюючі та правоохоронні органи, громадянське суспільство. Крім цього, існують суперечності щодо інструментарію моніторингу, часового діапазону його спрямування, критеріїв здійснення.

Мета роботи – виокремити елементи моніторингу у сфері державних закупівель і сформуванати модель моніторингу в державній контрактній системі.

Державні закупівлі відіграють важливу роль у забезпеченні ефективності економічного розвитку та належного врядування, зберігаючи при тому конкурентне середовище, належний рівень відкритості та прозорості, запобігають проявам корупції. Деяко іншої думки дотримується В. Хорошковський, який вважає недосконалою антикорупційну складову законодавства про закупівлі товарів і послуг за державні кошти та звертає увагу на те, що тендерні комісії не тільки не виступають бар’єром щодо корупції, але і часто стають каталізатором відповідних протизаконних дій [8].

Беззаперечним є той факт, що існуюча парадигма закупівель в Україні побудована на визначенні ефективності закупівлі у прямій залежності від ціни предмету закупівлі – головне придбати задешево. Упровадження в різних країнах “сталих закупівель” (sustainable procurement), до яких як складову частину можна віднести “зелені закупівлі”, дає підставу стверджувати про створення нової парадигми закупівель – соціально відповідальних закупівель. Відповідальність полягає в тому, що продукція компаній постачальників не повинна шкодити навколишньому середовищу, а замовники торгів повинні так будувати свою діяльність, щоб країна залишилася для нащадків принаймні не в гіршому стані, ніж сьогодні. Для введення сталих закупівель в Україні варто сформувати державну контрактну систему, яка має три етапи проведення закупівель: планування;

розміщення замовлення (проведення процедури закупівлі); укладання, виконання і аналіз державного контракту. На етапі планування під час вибору предмету закупівлі, а саме його технічних характеристик це дозволить вибрати предмет з найдовшим життєвим циклом, який не нашкодить довкіллю та матиме оптимальну ціну з урахуванням закупівельних ризиків. Правильність проведення етапу планування дозволить здійснити громадський і державний моніторинг. На думку О. Мельника, М. Пецковича, моніторинг – це вид управлінської діяльності, який передбачає спостереження за станом, параметрами та характеристиками певного об'єкта з метою формування інформаційної бази щодо його поведінки та прийняття обґрунтованих управлінських рішень [4].

На погляд М. Пецкович, складовими елементами системи поточного контролювання (моніторингу як систематичного спостереження) є: об'єкти, суб'єкти, процес, цілі, принципи, засоби та методи, методики, стандарти, норми та нормативи, критерії [6]. Ці елементи, взаємодіючи та доповнюючи один одного, функціонують як єдине ціле.

Досліджуючи елементи моніторингу, можна визначити об'єкти і суб'єкти моніторингу.

Суб'єктом моніторингу є фізична або юридична особа, яка здійснює дослідження об'єкта моніторингу через його предмет. Суб'єкти моніторингу можуть бути класифіковані за характером повноважень і функціональною ознакою:

- уповноважений орган у сфері державних закупівель (Мінекономрозвитку);
- контролюючі та правоохоронні органи (Рахункова палата, Фінансова інспекція, СБУ, АМКУ, Казначейство);
- громадянське суспільство (ЗМІ, НГО, фізичні особи).

До громадського моніторингу можна віднести моніторинг Уповноваженого органу та контролюючих і правоохоронних органів.

Об'єктами моніторингу виступають Замовники держзакупівель.

В інших джерелах пропонується при розгляді предмета дослідження, його методологічної характеристики досліджувати усе те, що знаходиться в межах об'єкта дослідження. На думку В. Романчикова, визначаючи об'єкт дослідження, варто дати відповідь па питання: що розглядається. Предмет же позначає аспект розгляду, дає уявлення про те, як розглядається об'єкт, які нові відносини, властивості, аспекти і функції об'єкта розглядає дане дослідження [7].

Іншими словами, предметом моніторингу є закупівельні процедури Замовника та його діяльність, яка пов'язана із забезпеченням усіх процедур держзакупівель. Вважається за доцільне дослідити елементи моніторингу через його суб'єкти.

Уповноважений орган у сфері державних закупівель – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України – має повноваження проводити моніторинг. Закон України “Про здійснення державних закупівель” надає дефініцію моніторингу закупівель як систематичного спостереження за проведенням замовниками процедур державних закупівель з метою аналізу їх ефективності та належного дотримання законодавства у сфері державних закупівель [1].

Порядок здійснення моніторингу державних закупівель, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155, передбачає, що моніторинг закупівлі може здійснюватися в будь-який час незалежно від термінів проведення процедур закупівель, укладення і виконання договору [2]. Уповноважений орган може здійснювати таке дослідження за такими видами: за власною ініціативою; за обґрунтованим зверненням замовника.

У чинній моделі держзамовлення і держзакупівель детально розроблено етап проведення процедур закупівель (тендерний етап), і тому здійснення моніторингу є однією з основних функцій уповноваженого органу – Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Під час проведення моніторингу перевіряється:

- відповідність документів замовника вимогам законодавства;
- відповідність порядку проведення процедур закупівель вимогам законодавства у сфері державних закупівель;
- правомірність укладення договору;
- відповідність законодавству інших рішень, дій замовника, пов'язаних із здійсненням відповідної закупівлі і виконанням договору про закупівлю;
- аналіз ефективності здійснення закупівель.

При цьому Мінекономрозвитку має право подавати контролюючим і правоохоронним органам матеріали про виявлені під час здійснення моніторингу порушення законодавства у сфері закупівель, надсилати їм копії висновків.

Метою здійснення моніторингу є забезпечення дотримання замовниками законодавства у сфері державних закупівель і ефективного та раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії та надання методологічної допомоги державним замовникам на прикладі виявлених порушень.

Висновок носить рекомендаційний характер і надсилається, в першу чергу, комітету з конкурсних торгів замовника:

- практика застосування (статистичні дані станом на 1 вересня 2012 р.):
- прийнятих до розгляду справ – 476;
- відмовлено в розгляді – 8;
- загальна кількість висновків – 340, з них:
- позитивних – 150 (за зверненням замовника – 69, за ініціативою МЕРТУ – 81);
- негативних – 190 (за зверненням замовника – 8, за ініціативою МЕРТУ – 182).

Кількість перевірених процедур :

- в одного учасника – 207;
- відкриті торги – 119;
- запит цінних пропозицій (котирувань) – 5;
- попередня кваліфікація – 6;
- двоступеневі торги – 3.

Усього перевірено процедур за ініціативою МЕРТУ – 299, за зверненням замовника – 79.

Громадський моніторинг. Громадянське суспільство, будучи основним бенефіціаром системи держзакупівель (тобто одержувачем вигод від держзакупівель, що виникають у результаті виконання державних контрактів), може реально вважатися основною зацікавленою стороною системи. Одна зі слабких сторін громадського моніторингу – відсутність методології проведення камерального моніторингу в Україні. Щодо іншої можливості проводити польовий моніторинг, то Світовий банк розробив посібник “Незалежний моніторинг державних закупівель в Україні” [3].

На думку розробників посібника з моніторингу, методика моніторингу має забезпечувати досягнення таких цілей:

1. Підвищення прозорості та добросовісності у процесі здійснення державних закупівель шляхом надання громадянському суспільству засобів моніторингу процесу та результатів здійснення закупівель.

2. Сприяння в забезпеченні підзвітності влади та зміцненні довіри між владою та громадськістю в тому, що стосується добросовісності у здійсненні державних закупівель.

3. Підвищення ефективності державних витрат на основі конструктивного діалогу між владою та ОГС.

Для розраховування показників моніторингу державних закупівель на рівні конкретного замовника або цілої галузі можуть використовуватися такі показники:

– частка застосованих конкурентних і неконкурентних процедур (абсолютна та відносна);

– підстави (обґрунтування) для застосування процедури закупівлі в одного учасника, які зазначаються найчастіше;

– рівень конкуренції (середня кількість учасників торгів при застосуванні кожного з конкурентних методів закупівель у розрізі лотів);

– частка процедур закупівель, які було скасовано;

– кількість скарг і дотримання строків їхнього розгляду;

– забезпечення виконання рішень за результатами розгляду скарг та/або їхнє оскарження;

– випадки конфліктів інтересів, про які повідомлялося та які були усунуті;

– випадки корупції, про які повідомлялося й на підставі яких було порушено справи;

– випадки змови між учасниками торгів, про які повідомлялося й на підставі яких було порушено справи.

Методологія моніторингу розробляється на основі інформації, що надається урядом, та відповідних положень законодавства (Законів України “Про здійснення державних закупівель”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про громадські об’єднання” тощо).

Окрім зазначених відомостей, для моніторингу системи державних закупівель в Україні можуть використовуватися й інші джерела інформації, зокрема:

- оприлюднені плани здійснення закупівель;
- квартальні звіти про функціонування системи державних закупівель, що публікуються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України;
- державні статистичні дані, отримані з форми статистики №1-торги;
- відомості, надані Державною казначейською службою;
- звіти про результати перевірок, проведених КРУ та Рахунковою палатою;
- відомості про розгляд скарг, оприлюднені Антимонопольним комітетом України;
- результати опитувань (замовників, суб'єктів господарської діяльності) з різних питань.

Громадський контроль за держзакупівлями в Україні НГО здійснюють переважно за методикою, запропонованою Світовим Банком (стеження за контрольними точками). Але є й інші способи, які застосовують у своїй діяльності громадські організації. Так, Г. Островець пропонує відвідування представниками засобів масової інформації процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів (виїзний моніторинг) [5]. Таку можливість надає стаття 9 Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Утім, необхідність громадського контролю не підлягає сумніву, і перше, що треба зробити, – розібратися й окреслити проблеми, які необхідно вирішити для його розвитку. Процеси, що відбуваються в системі держзакупівель, умовно можна розділити на “очевидні” й “приховані” проблеми.

До “очевидних” можна віднести необґрунтовані й нецільові витрати, завищення вартості при здійсненні торгів, проведення торгів під конкретного постачальника тощо. До “прихованих” проблем належить неповне розкриття інформації про держзавдатки, недостатнє розуміння бюджетного процесу, недостатнє розуміння державного контролю за державними витратами, відсутність процедурного державного контролю за проведенням торгів.

Моніторинг контролюючих і правоохоронних органів. Довгий час ГоловКРУ здійснювало перевірку закупівель на всіх стадіях держзакупівель, але наразі ст. 7 Закону України “Про здійснення державних закупівель” не дозволяє втручатися до процедури державних закупівель. правонаступник ГоловКРУ – Державна фінансова інспекція України – має у своїй структурі відділ моніторингу ризикових операцій та державних закупівель. Цей підрозділ тісно співпрацює з Уповноваженим органом і ретельно перевіряє висновки моніторингу МЕРТУ. За оперативними даними ДФІ та її територіальних органів, попереджено витрачання державних коштів на суму 1,1 млрд грн станом на 20.08.2012 р. Результати перевірки державних закупівель, проведеної органами ДФІ, викладаються в акті перевірки відповідно до Наказу ДКРС від 26.06.2007 р. № 136 “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби”.

В Україні відносно недавно запроваджено запобіжний моніторинг державних закупівель, який здійснює Уповноважений орган – Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Однак результати такого моніторингу, по суті,

не обов'язкові для замовника торгів, оскільки висновки Уповноваженого органу мають рекомендаційний характер і проводяться тільки на етапі розміщення замовлення.

Грунтуючись на кращих традиціях світового досвіду у сфері становлення державної контрактної системи, Україні ще належить пройти довгий шлях від першого ступеня прийняття ДКС до дійсно дієвої системи, яка дозволить на належному рівні управляти державними закупівлями в режимі реального часу і оцінки ефективності процедур за допомогою автоматизованої системи моніторингу (АСМ). Перспективами подальших досліджень є деталізація методичного забезпечення моніторингу за кожним розпорядником бюджетних коштів на підставі кращого світового досвіду. Методологічний висновок, який можна зробити за результатами аналізу міжнародного досвіду, полягає в тому, що вдосконалення державного замовлення проводиться в рамках загального циклу забезпечення державних потреб. Іншими словами, іноземні архітектори контрактних систем оперують набагато багатшим і ширшим простором забезпечення потреб, маючи великий ступінь свободи.

#### Література:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17/print1346407717026168>.
2. Про здійснення моніторингу державних закупівель : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1377-11>.
3. Балабушко О. Незалежний моніторинг державних закупівель в Україні : [посібник банку] / О. Балабушко, І. Шмельова. – Режим доступу : [http://www.deputat.org.ua/userfiles/file/WB\\_Monitoring.pdf](http://www.deputat.org.ua/userfiles/file/WB_Monitoring.pdf).
4. Моніторинг діяльності підприємства / О. Г. Мельник, М. Д. Пецкович ; Національний університет “Львівська політехніка”. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Menegment/2012\\_722/73.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vnulp/Menegment/2012_722/73.pdf).
5. *Островерх Г. В.* Громадський моніторинг: системний підхід до громадського контролю / Г. В. Островерх // Редукціон. – 2012. – № 8-9. – С. 42.
6. *Пецкович М. Д.* Сутність та структурна декомпозиція системи поточного контролювання підприємства / М. Д. Пецкович // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 3. – Т1. – С. 143–147. – (Серія “Економічні науки”).
7. *Романчиков В. І.* Основи наукових досліджень : [навч. посіб.] / В. І. Романчиков. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – С. 152.
8. Хорошковський: Закони про держзакупівлі сприяють корупції : Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/2012/05/30/280499>.

*Надійшла до редколегії 27.09.2012р.*