

ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ МОНІТОРИНГУ В СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Здійснено критичний аналіз методичних основ проведення моніторингу Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та запропоновано методичний підхід до моніторингу державних із застосуванням системи показників (показники, які забезпечують виконання вимог законодавства та принципу прозорості державних закупівель; якісні і кількісні показники здійснення державних закупівель; показники, які характеризують здійснення державних закупівель за етапами).

Ключові слова: державні закупівлі, система державних закупівель, моніторинг, цільове та ефективне використання коштів.

L. KATROSHA

SHEE "Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine"

THEORETICAL AND PRACTICAL APPLICATION OF MONITORING PUBLIC PROCUREMENT

Abstract - The author conducts the critical analysis of the methodological foundations of the monitoring performed by the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, and proposes methodical approach to the monitoring of the public procurement using the system of the indicators (the indicators that guarantees the enforcement of legal requirements and the principle of transparency of the public procurement; qualitative and quantitative indicators of the public procurement; the indicators that characterize the steps of the public procurement execution).

Keywords: public procurement, public procurement, monitoring, targeted and effective use of funds.

Вступ

На сьогодні, реалізація моніторингу державних закупівель передані Міністерству економічного розвитку і торгівлі України як уповноваженому органу з питань координації державних закупівель товарів, робіт і послуг.

Зазначений державний орган уповноважений проводити систематичне спостереження за станом здійснення замовниками державних закупівель, у тому числі аналіз ефективності здійснення закупівель, використовуючи отримані в установленому порядку від замовників, учасників, підприємств, установ, організацій, а також органів, які здійснюють державне регулювання і контроль у сфері закупівель, правоохоронних органів документи та інформацію.

Для виконання даних функцій Міністерство економічного розвитку і торгівлі України прийняло наказ «Про здійснення моніторингу державних закупівель», який регламентує процедуру здійснення Міністерством моніторингу державних закупівель [8].

Проте, незважаючи на існування явних позитивних рис, існуючій методиці моніторингу державних закупівель притаманні деякі недоліки, котрі заважають ефективному здійсненню їх поточного контролю.

Ураховуючи високий рівень ризику корупції на всіх етапах здійснення державних закупівель, слід розважливо підійти до питання удосконалення методичних підходів здійснення моніторингу на кожному з етапів здійснення державних закупівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Зазначимо, що зважаючи на необхідність контролю у будь-якій сфері людської діяльності та його значення, тема державного фінансового контролю (далі – ДФК), зокрема його методів є досить актуальною й популярною серед вітчизняних науковців: М.Ф. Базась [1], М.Т. Білуха [3], Ф. Ф. Бутинець [4], І. К. Дрозд [5], Л. Г. Ловінська та І. Б. Стефанюк [6] тощо. Проте специфіка функціонування системи державних закупівель та значні обсяги зловживань у ході здійснення державних закупівель на всіх етапах потребують поглибленого дослідження та виявлення найбільш дієвих методів фінансового контролю у протидії цим порушенням. На жаль, даним питанням у вітчизняній практиці приділено невелика увага, зокрема моніторинг розглядається найчастіше у сфері протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом.

Мета статті

Аналіз та визначення основних недоліків існуючої методики проведення моніторингу державних закупівель та пропозиції щодо її розвитку.

Експериментальна частина

Як зазначалося вище моніторинг на сьогодні здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України за окремими показниками, а саме наявність підстав для застосування процедури закупівель у одного учасника, так як саме ця процедура закупівель має негативне значення для функціонування системи державних закупівель. Зокрема аналіз стану державних закупівель дозволив виявити, що договори з найбільшим обсягом грошових коштів укладаються через використання процедури у одного учасника. Процедура закупівель у одного учасника не є конкурсною процедурою і часто є вразливою до маніпуляцій, що створює численні можливості для корупції та змов.

Незважаючи на складність організації та невизначеність методики проведення моніторингу

державних закупівель з кінця 2011 р. по жовтень 2012 час, провело моніторинг 4-х процедур здійснення держзакупівель у одного учасника, за зверненням замовника – Державної казначейської служби України, а також відкритих торгів за зверненням замовника – Державного агентства екологічних інвестицій України [7]. Статистичні дані щодо проведення моніторингу держзакупівель наведено в таблиці 1 [7].

Таблиця 1

Аналіз даних здійснення моніторингу держзакупівель за I півріччя 2012 року

Місяць	Загальна кількість листів	Ініціатор моніторингу				Відмовлено в здійсненні моніторингу
		Замовник	питома вага, %	Мінекономрозвитку	питома вага, %	
Січень	14	9	64,29	5	35,71	1
Лютий	53	21	39,62	32	60,38	3
Березень	64	15	23,44	49	76,56	1
Квітень	68	13	19,12	55	80,88	2
Травень	65	4	6,15	61	93,85	2
Червень	53	14	26,42	39	73,58	2
Всього за I півріччя	317	76	23,97	241	76,03	11

Згідно з оприлюдненими на сайті Мінекономрозвитку листа-повідомлення про проведення моніторингу, в першому півріччі 2012 року із 15648 зареєстрованих на офіційному веб-порталі «Державні закупівлі» замовників з проханням здійснити моніторинг державних закупівель надійшло 76 звернень, з яких 11 було відхилено.

При цьому спостерігається позитивна динаміка збільшення кількості листів-повідомлень про проведення моніторингу закупівель за ініціативою Мінекономрозвитку.

Статистичні дані стосовно моніторингу в розрізі видів торгівельних процедур наведено в таблиці 2 [7].

Таблиця 2

Аналіз даних здійснення моніторингу держзакупівель в розрізі торгівельних процедур за I півріччя 2012 року

Місяць	Кількість висновків	Закупка у одного учасника		Конкурентні процедури	
		всього	питома вага, %	всього	питома вага, %
Січень	5	5	100	-	-
Лютий	24	14	58,33	10	41,67
Березень	33	18	54,55	15	45,45
Квітень	45	28	62,22	17	37,78
Травень	48	34	70,83	14	29,17
Червень	54	32	59,26	22	40,74
Всього за I півріччя	209	131	62,68	78	37,32

Відповідно до даних таблиці 2 всього за I півріччя було направлено 184 листи-повідомлення про моніторинг процедури закупівлі в одного учасника, що складає 58% від їх загальної кількості. При цьому спостерігається позитивна динаміка збільшення кількості листів-повідомлень про проведення моніторингу закупівлі в одного учасника. За перше півріччя 2012 року видано висновків про конкурентних торгах в 1,7 разу менше, ніж висновків щодо закупівлі в одного учасника.

При цьому передані в правоохоронні органи результати 62 моніторингових, серед яких позитивних висновків в розрізі процедури закупівлі в одного учасника видано на 33% більше, ніж негативних. Кількість негативних висновків за результатами моніторингу за ініціативою Мінекономрозвитку в 27,5 разу перевищує кількість негативних висновків з ініціативи замовника. При цьому кількість негативних висновків за конкурентними процедурами практично збігається з кількістю негативних висновків щодо закупівлі в одного учасника. Всього, в першому півріччі 2012 року, негативних висновків про моніторинг держзакупівель видано на 20% більше, ніж позитивних [7].

Таким чином, однією з позитивних рис діючої методики моніторингу державних закупівель є те, що вона передбачає проведення моніторингу державних закупівель у будь-який час незалежно від строків проведення процедур закупівель, укладення та виконання договору, який передбачає придбання товарів, робіт чи послуг за державні кошти, та щодо будь-якого періоду, починаючи з планування і закінчуючи виконанням зобов'язань за договором, укладеним за результатами відповідної процедури закупівлі. Окрім цього, згідно з Наказом Мінекономрозвитку проведення моніторингу передбачає не лише виявлення порушень діючого законодавства у сфері державних закупівель, а й перевірку на предмет ефективності і раціональності використання державних коштів, максимізації їх економії при здійсненні державних

закупівель.

Проте, незважаючи на існування явних позитивних рис, існуючій методиці моніторингу державних закупівель притаманні деякі недоліки, котрі заважають ефективному здійсненню поточного контролю:

- передбачений перелік напрямків здійснення моніторингу відповідає лише етапу безпосереднього здійснення процедур державних закупівель;
- відсутність переліку показників, які б сприяли оцінці ефективності і раціональності використання державних коштів, максимізації їх економії при здійсненні державних закупівель;
- розрізненість часових інтервалів;
- відсутність уніфікованого переліку показників, які б сприяли загальній оцінці стану функціонування системи державних закупівель та створенню відповідної бази даних.

Моніторинг державних закупівель – це саме той метод, який при правильному і оптимальному визначенні показників і послідовності виконання його процедури може сприяти підвищенню ефективності законодавчої бази та кращій реалізації її положень.

Отже, основною метою методики здійснення моніторингу державних закупівель, яка пропонується, є визначення основних вузьких місць та виявлення проблем у процесі здійснення закупівель, а також забезпечення їх прозорості. Дані завдання повністю співпадають із мінімальні вимогами вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері державних закупівель.

Основа методики складають показники, які дозволяють у повній мірі реалізувати мету і завдання моніторингу державних закупівель. Узагальнюючи існуючі пропозиції науковців і фахівців у сфері державних закупівель пропонуємо систему показників, призначену для моніторингу державних закупівель за трьома блоками: показники, які забезпечують виконання вимог законодавства та принципу прозорості державних закупівель; якісні і кількісні показники здійснення державних закупівель; показники, які характеризують здійснення державних закупівель за етапами. Дану систему показників можна застосовувати при моніторингу конкретного замовника або галузі в цілому:

I блок – це показники, які забезпечують виконання вимог законодавства та принципу прозорості державних закупівель:

- річні плани державних закупівель;
- оголошення про проведення процедури закупівлі (оголошення про проведення відкритих торгів, оголошення про проведення процедури двоступеневих торгів, оголошення про проведення попередньої кваліфікації, запит цінових пропозицій, інформація про застосування процедури закупівлі в одного учасника);
- обґрунтування застосування процедури (підстави) закупівлі в одного учасника;
- повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції, пропозиції за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- документація конкурсних торгів або кваліфікаційна документація;
- зміни до документації конкурсних торгів або кваліфікаційної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності);
- відомості про рамкову угоду, за якою укладено договір про закупівлю (у разі проведення закупівлі за рамковими угодами);
- додаткова інформація до запиту цінових пропозицій;
- протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій;
- інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій та підстави такого відхилення у вигляді протоколу;
- звіт про результати проведення процедури закупівлі;
- акцептована ціна за одиницю товару та ціна за одиницю товару згідно з договором;
- рішення органу оскарження.

II блок – це якісні і кількісні показники здійснення державних закупівель:

- частка конкурентних і неконкурентних процедур (абсолютна та відносна);
- обґрунтування застосування процедури (підстави) закупівлі в одного учасника, які найчастіше використовують;
- середня кількість учасників торгів при застосуванні кожного з конкурентних методів закупівель (рівень конкуренції);
- середня тривалість циклу закупівель у днях
- частка процедур закупівель, які було скасовано;
- кількість скарг і дотримання строків їхнього розгляду;
- використання критеріїв оцінювання інших, ніж ціна;
- дотримання строків здійснення платежів, кількість договорів, не зареєстрованих Державною казначейською службою, з зазначенням причин відмови в реєстрації зобов'язань;
- 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.

III блок – це показники, які характеризують здійснення державних закупівель за етапами:

Етап планування:

- своєчасність затвердження річного плану, його відповідність кошторису, плану використання державних коштів, програмі, фінансовому плану підприємства, плану капітальних вкладень;
- визначення відповідності обрання процедур закупівель та предметів закупівлі вимогам законодавства;
- відсутність ділення державних закупівель на частини з метою уникнення проведення відкритих торгів зі зменшенням ціни;
- правильність визначення предмету закупівлі.

Етап здійснення державних закупівель

- рішення про створення тендерного комітету та відповідність кількісного складу тендерного комітету вимогам законодавства;
- наявність у тендерній документації умов, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників;
- наявність у тендерній документації обов'язкової інформації, зокрема, переліку критеріїв та методики оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції та основних умов, які обов'язково повинні включатись до договору про закупівлю;
- кількість методик до оцінки тендерних пропозицій, для визначення найкращої тендерної пропозиції;
- наявність у технічній специфікації посилання на конкретні торговельні марки чи фірми або тип предмета закупівлі, джерело його походження або виробника;
- наявність у тендерній документації детального опису товару;
- наявність у тендерній документації учасників заповненої форми відповідності критеріям оцінки тендерної пропозиції та методики оцінки тендерних пропозицій;
- наявність у тендерній документації способу оцінки і порівняння альтернативних тендерних пропозицій.
- розмір надання тендерного забезпечення;
- вимоги щодо повернення тендерного забезпечення тендерних пропозицій;
- умови та вимоги здійсненні розкриття, оцінки та порівняння тендерних пропозицій;
- порядок проведення оцінки тендерних пропозицій;
- відповідність акцепту тендерної пропозиції учасника вимогам тендерної документації;
- строки акцептування тендерної пропозиції, що визнана найкращою за результатами оцінки, та направлення повідомлення всім учасникам процедур закупівель (акцепт: 15 – робочих днів; повідомлення: 3 – запит та у одного постачальника, 5 – інші процедури);
- порядок укладення договорів.
- дотримання строків укладання договорів про закупівлю з учасником – переможцем процедури закупівлі.

Зауважимо, що всупереч вимогам законодавства на веб-сайтах основних розпорядників і замовників державних закупівель так і не було знайдено деякі відомості, які підлягають обов'язковому розкриттю, зокрема річний план закупівель, повідомлення про акцепт пропозиції тощо. Обґрунтування закупівель у одного учасника та причини скасування процедур закупівель є формальними, тому незрозуміло, чи це є ознакою якихось порушень, чи ж справжньою причиною скасування був брак бюджетного фінансування [2].

Беручи до уваги мету моніторингу та його взаємозв'язок з іншими інструментами ДФК, слід за основу брати дуалістичний підхід при розгляді моніторингу державних закупівель. Так, з одного боку, моніторинг будемо розглядати як підсистему управління процесом державних закупівель, яка взаємодіє з іншими підсистемами управління, тобто з точки зору його організації; з іншого, – з точки зору ефективності застосування цієї підсистеми для прийняття відповідних управлінських рішень, де ключовими є коректність застосування отриманої інформації та, на цій основі, можливість корегування загальної організації державних закупівель та процедур ДФК.

Як зазначалося вище, моніторинг слід розглядати як певну послідовність дій щодо збору інформації стосовно функціонування сфери державних закупівель, визначення факторів, які негативно впливають на реалізацію етапів і процедур державних закупівель, та їх аналіз, слідкування за відповідністю здійснення державних закупівель нормам чинного законодавства та надання рекомендацій щодо оперативного усунення порушень та недоліків. Це дозволяє запропонувати методику організації процесу моніторингу державних закупівель в розрізі етапів їх проведення.

Схематично організацію процесу моніторингу в розрізі етапів проведення державних закупівель наведено на рисунку 1.

При цьому, слід мати на увазі, що на етапі планування відбувається структуризація ринків державних закупівель, що дає можливість визначати і обрати процедури розміщення державних замовлень залежно від категорії останніх. У свою чергу, вибір остаточного способу розміщення державного замовлення вимагає публічного обґрунтування. На етапі ж здійснення контракту необхідно передбачити «створення системи зворотного зв'язку і контроль результатів реалізації контракту, за рахунок регламентації процедур приймання результатів контрактів [9]», що дозволить зіставити результати контрактів з плановими цілями, публічними прогнозами і планами закупівель.

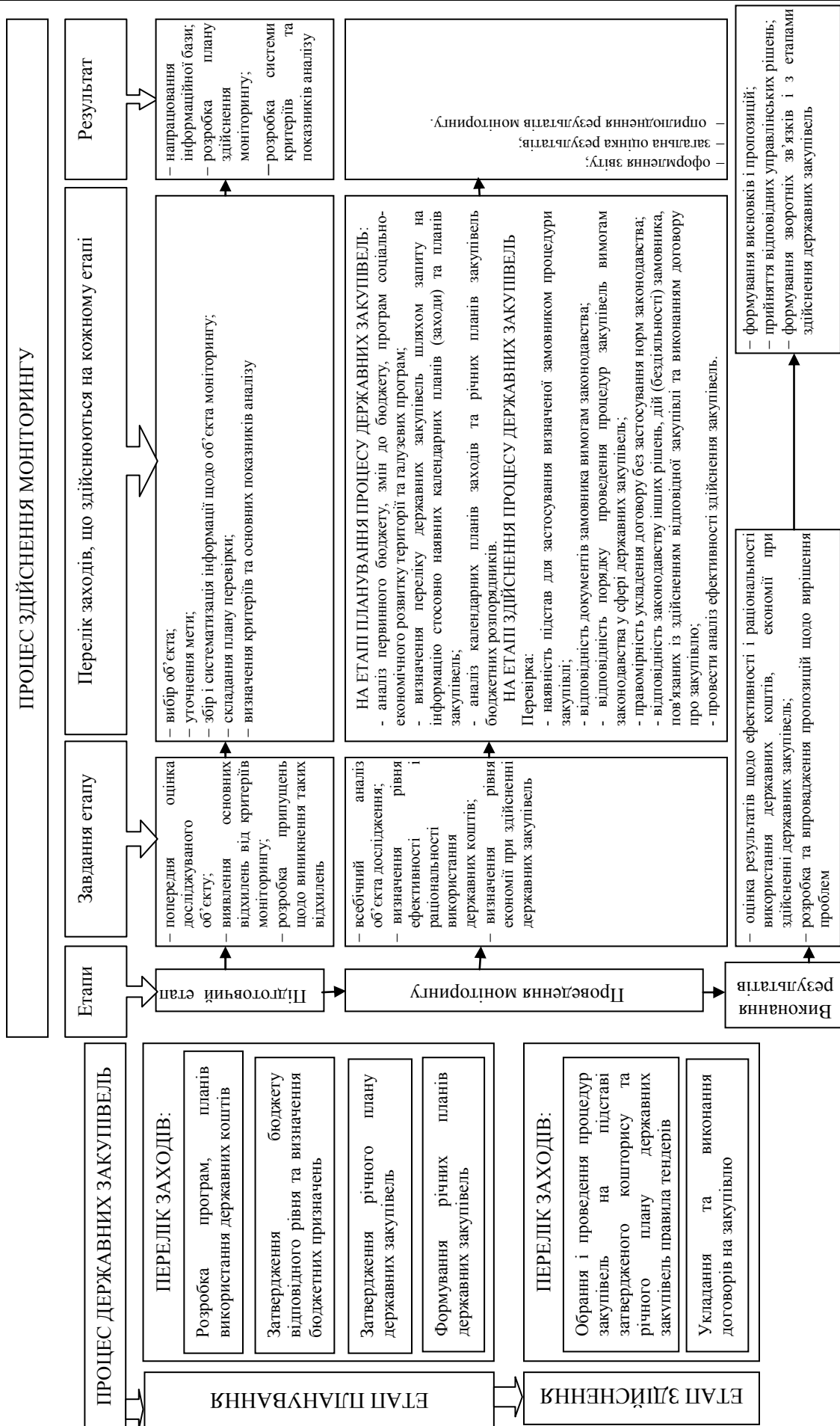


Рис.1. Організація процесу моніторингу в розрізі етапів проведення державних закупівель

Дотримання методики та послідовності реалізації усіх етапів моніторингу в розрізі етапів державних закупівель дозволить вирішити основні його завдання у системі державних закупівель:

- оперативне і постійне відстеження цільового та ефективного використання коштів;
- запобігання перевитрат і втрат державних коштів при здійсненні державних закупівель;
- протидія корупційним схемам здійснення державних закупівель;
- отримання та узагальнення інформації про здійснення державних закупівель на всіх етапах;
- отримання необхідних кількісних та якісних показників використання державних коштів;
- оперативне виявлення порушень і відхилень у процесі здійснення процедур державних закупівель;
- надання громадськості оперативної інформації про процес здійснення державних закупівель за результатами моніторингу.

Висновки

Таким чином, аналіз діючої методики проведення моніторингу державних закупівель Міністерством економічного розвитку і торгівлі України дозволив виокремити позитивні та негативні сторони її використання, що дозволило запропонувати удосконалення методичного підходу до методики проведення та організації процесу моніторингу державних закупівель як цілісної системи, яка включає заходи щодо збору, систематизації, аналізу, зберігання інформації про стан процесу здійснення державних закупівель на інтервалах часу, що нерозривно примикають один до одного.

Література

1. Базась М.Ф. Методичні прийоми державного фінансового контролю / М.Ф. Базась // Зовнішня торгівля: Правова економіка. – 2007. – № 4 (33). – С. 7–11.
2. Балабушко О. Незалежний моніторинг державних закупівель в Україні / О. Балабушко, І. Шмельова. – К. : Влад і Влада, 1996. – 320 с.
3. Контроль і ревізія : підручник / Ф. Ф. Бутинець, В. П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко ; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. – Житомир : ПП Рута, 2006. – 560 с.
4. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. – 304 с.
5. Ловінська Л. Г. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні : монографія / Л. Г. Ловінська, І. Б. Стефанюк. – К. : НДФІ, 2006. – 240 с.
6. Моніторинг держзакупівель. Статистика за I півріччя 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.protorgi.info/ua/accent/2012/07/art1902159.html>
7. Про здійснення моніторингу державних закупівель : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 19.10.2011 № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1377-11>
8. Чевтаева Е. И. Перспективы замены системы государственных закупок: концепция проекта закона «О федеральной контрактной системе» [Електронний ресурс] / Е. И. Чевтаева – Режим доступу : <http://ego.uapa.ru/issue/2011/02/11/>

References

1. Bazas M. F. Techniques of public financial control / M.F. Bazas // Foreign trade: legal economy. - 2007. - № 4 (33). - P.7-11. [in Ukrainian]
2. Balabushko O. The independent monitoring of of public procurement in Ukraine / O. Balabushko, I. Shmeliyova [Electronic resource]. - Available from: Bilukha M.T. Theory of financial and economic control and audit: a textbook / M.T. Bilukha - K.: Vlad and Vlad, 1996. - 320 p. [in Ukrainian]
3. Butynets, F.F. Control and revision: a textbook / F.F. Butynets, V.P. Bondar, N. G. Vigovska , N.I. Petrenko, ed. prof. F.F. Butynets. - Zhytomyr: PP Ruta, 2006. - 560 p. [in Ukrainian]
4. Drozd I. K. State Financial Control: teach. handbook. / I. K. Drozd, V.O. Shevchuk. - K.: LLC "Imex-LTD", 2007. - 304 p. [in Ukrainian]
5. Lovinska L.G. Accounting and financial control in the modern business environment in Ukraine: monograph / L. Lovinska, I.B. Stefanyuk. - K. NDFI, 2006. - 240 p. [in Ukrainian]
6. Monitoring procurement. Statistics for the first half of 2012 [Electronic resource]. - Available from : <http://www.protorgi.info/ua/accent/2012/07/art1902159.html> [in Ukrainian]
7. About the monitoring of public procurement: order of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine 19.10.2011 № 155 [Electronic resource]. - Available from : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1377-11> [in Ukrainian]
8. Chevtaeva Ye.I. The perspective of replacement the system of public procurement: the concept of the draft law "On the Federal Contract System" [Electronic resource] / Ye.I. Chevtaeva - Available from : <http://ego.uapa.ru/issue/2011/02/11/> [in Russian]

Рецензія/Peer review : 1.7.2013 р. Надрукована/Printed :14.8.2013 р.

Рецензент: д.е.н., проф., кафедри фінансів ДВНЗ
«Українська академія банківської справи НБУ» Школьник І.О.