

УДК 351.72

О.Ю. Фіц

здобувач  
Класичний приватний університет**МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КРАЇНАХ ЄС**

*Розглянуто різні підходи до здійснення моніторингу закупівель і практичні аспекти моніторингу в окремих країнах. Закцентовано на розроблених на міжнародному рівні методиках. Проаналізовано існуючу практику моніторингу, що здійснюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України, у поєднанні з оглядом основних категорій порушень процедур закупівель.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, моніторинг, Європейський Союз, ціни, якість, конкурентоспроможність.

**I. Вступ**

Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) бажає переглянути свою існуючу систему моніторингу, щоб вона охоплювала й моніторинг співвідношення ціни і якості. Метою моніторингу державних закупівель в Україні, згідно з відповідним наказом, є забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері державних закупівель та “ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель”. Це означає, з одного боку, що контроль повинен зачіпати конкретні деталі окремих процедур закупівель, щоб перевірити їх законність та, з іншого боку, слідувати широкому підходу, заснованому на показниках співвідношення ціни і якості.

У деяких випадках моніторинг може також мати на меті перевірку впливу окремих законодавчих змін, який є частиною оцінювання регуляторного впливу, котре проводять у рамках розробки законодавчих змін. Цей аспект моніторингу не було спеціально виділено як завдання для МЕРТ, але він, безсумнівно, матиме значення як один із видів контролю, необхідного для перевірки того, що Закон “Про здійснення державних закупівель” все ж забезпечує “ефективне і раціональне використання державних коштів”.

Досі акцент було поставлено на моніторингу формальної законності процедур закупівель, проте це не забезпечувало того, що закупівлі насправді були здійснені відповідно до принципу співвідношення ціни і якості. Саме тому, пропонується розширити поняття моніторингу, яке б також охоплювало фактичне виконання процедур державних закупівель. На цій підставі запропоновано цілі та підходи до реформованого моніторингу МЕРТ.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду моніторингу державних закупівель.

**III. Результати**

Існують різні підходи до здійснення моніторингу державних закупівель із безліччю спосо-

бів визначення і оцінювання державних закупівель у значенні здатності раціонального використання ресурсів.

*Дотримання норм та співвідношення ціни і якості.* Ступінь дотримання правових норм можна розглядати як показник здатності забезпечити адекватність ціни при здійсненні закупівель (забезпечити раціональне використання коштів). Ідея полягає в тому, що тільки за рахунок правильного застосування процедур, процес закупівель стає достатньо прозорим та здатним визначити тендерну пропозицію, що пропонує найкращу якість за найнижчою ціною і, таким чином, виконується принцип співвідношення ціни і якості. Отже, контроль за додержанням правових норм лежить в основі підходу, який дає підстави зробити висновки щодо формального дотримання усіх норм і правил, а також дотримання принципу раціонального використання коштів (співвідношення ціни та якості).

З іншого боку, очевидним є й те, що для дотримання принципу співвідношення ціни та якості в закупівлях необхідно дещо більше, аніж формальне дотримання правил. Навіть правильно реалізований процес закупівель може призвести до неефективного витрачання коштів. Це може бути пов'язано із низкою факторів під час проведення процедури закупівель (невелика кількість учасників тендеру, незважаючи на використання процедури відкритих торгів; недостатня увага може приділятися якості, надмірні обмежувальні технічні специфікації). Причиною може бути й те, що певний продукт не задовольняє конкретні потреби, які були недостатньо чітко визначені на стадії планування закупівель. Крім того, може бути і така ситуація, що поставки відповідно до умов договору з переможцем тендера часто затримуються або є помилковими, таким чином, неефективність у цьому випадку зумовлена недостатнім контролем за виконанням контракту. Саме через це будь-який контроль за дотриманням принципу співвідношення ціни і якості повинен передбачати дещо більше, аніж конт-

роль за дотриманням правових норм під час здійснення окремих процедур закупівель.

*Фази процесу закупівель.* Виникає питання, якою мірою моніторинг повинен охоплювати не тільки процес закупівель як такий, а й фазу попереднього аналізу потреб і наступну фазу контролю за виконанням контракту. Це, звичайно, залежить від мети моніторингу. Дотримання принципу раціонального використання коштів може включати всі три фази, тоді як моніторинг впливу конкретних законодавчих змін для цілей згаданою вище оцінювання регуляторного впливу може зосереджуватись лише на процесі закупівель [2].

*Показники продуктивності та відповідності.* Для надання достовірних результатів будь-якого моніторингу необхідно обрати декілька показників. Вибір показників залежить від цілей моніторингу. Такі показники повинні в будь-якому випадку підлягати об'єктивній перевірці, щоб їх застосування протягом одного року створило дані, які можуть бути зіставлені з даними, зібраними в інші роки. Слід розрізняти показники, що стосуються дотримання правових норм та ті, котрі мають стосунок до продуктивності. Часто показник, що використовується для оцінювання дотримання правових норм, є правильним вибором для дотримання процедур закупівель. Високий ступінь відповідності буде, наприклад, означати, що процедури конкурентного відбору будуть застосовуватись у більшості випадків, і що закупівлі в одного учасника будуть використовуватись тільки в окремих, допустимих випадках. Це відкриває ширші можливості для забезпечення високого ступеня конкуренції разом із дотриманням принципу раціонального використання ресурсів.

Інший віртуально паралельний показник часто використовується при моніторингу закупівель, він не зосереджується на дотриманні правових норм, а полягає у конкретному визначенні фактичного використання процедур без оцінювання доцільності їх використання у кожному конкретному випадку. Цей показник дає більш чітку картину фактичного доступу до ринку. Інформацію в результаті застосування цього індикатора можна доповнити даними щодо кількості учасників тендера / кандидатів з розрахунку на один тендер. Цей показник може використовуватись для вимірювання фактичної участі бізнесу в державних закупівлях і забезпечує надання даних щодо рівня конкуренції та потенціалу дотримання співвідношення ціни і якості.

Насправді, при паралельному застосуванні, всі три показники можуть свідчити про те, що незважаючи на промоцію дотримання процедур конкурентного відбору в законодавчому плані та їх широкого фактичного застосування, все ж кількість зацікавлених учасників тендера може бути невеликою. Очевидним висновком проведеного моніторингу в такому випадку буде те, що дотримання співвідношення ціни і

якості вимагатиме застосування й інших засобів, крім уже відкритого доступу до конкуренції.

Наведений вище приклад ілюструє різницю між простим дотриманням правових норм та вимірюванням фактичної продуктивності, а саме: процедури, які використовуються; кількість учасників тендера; вартість, визначена у тендерній пропозиції, що була обрана для укладення контракту на здійснення закупівлі тощо. Це також чітко вказує на те, що показники продуктивності можуть забезпечити більш безпосередньо відповідні дані, котрі стосуються співвідношення ціни і якості.

Моніторинг продуктивності або ефективності в поєднанні із моніторингом дотримання правових норм може упустити деякі випадки, коли неконкурентні процедури широко використовуються абсолютно законно і впровадження більш обмежувального законодавства буде єдиним засобом для просування політики поширеного використання процедур конкурентного відбору.

З точки зору практичного підходу, основна відмінність між двома типами моніторингу полягає у тому, що моніторинг, орієнтований на дотримання норм та правил (моніторинг відповідності), обов'язково буде зосереджуватись на окремих процедурах, тоді як моніторинг продуктивності чи результативності може спиратися на дані, надані замовниками, з метою ініціювання платежів або як частини звітності для статистичних цілей. Тому такий підхід вимагає менше залучених ресурсів.

По суті, показники контролю за дотриманням норм у контексті моніторингу співвідношення ціни і якості може бути дійсно необхідним на другому етапі (у другій фазі) з метою визначення причини проблеми, виявленої за допомогою показників продуктивності. З наведеного вище прикладу із невеликою кількістю учасників тендера, незважаючи на широке використання відкритого тендера, можна як другий крок визначити за допомогою комплексу відповідних показників чи, наприклад, технічні характеристики, кваліфікаційні критерії або критерії присудження контракту були занадто обмежувальними чи ні.

Ще одна відмінність між цими двома видами моніторингу полягає в тому, що моніторинг продуктивності буде спрямовано на вже проведені та завершені процедури закупівель, оскільки основна мета – визначити тенденції (напрями) в практиці закупівель. Моніторинг дотримання норм та правил (або моніторинг відповідності) часто має на меті створення умов для корекції поточних процедур. Такий контроль може зайти настільки далеко, що вимагатиме, щоб замовники отримували попередній дозвіл для прийняття певних рішень. У таких випадках існує ризик того, що контроль стає нав'язливим та без необхідності уповільнює процес закупівель.

*Орієнтири моніторингу.* Іноді результати моніторингу можуть вимірюватись з урахуванням установлених орієнтирів. Це у випадку моніторингу законодавчого розвитку може бути певним комплексом правил, що висвітлюють принципи найкращої практики, як, наприклад, Директиви ЄС. У випадку моніторингу дотримання принципу співвідношення ціни і якості таким орієнтиром може бути, наприклад, максимально допустима різниця між максимальною ціною, закладеною у бюджеті, і фактичною ціною, саме у тих випадках, коли метою є моніторинг планувальних спроможностей замовників або певної мети, зокрема, участі у тендері.

Часом такі орієнтири розглядаються як невід'ємна частина моніторингу. Існує і така точка зору, згідно з якою немає сенсу вимірювати продуктивність або результативність, якщо немає визначеної мети, до якої слід прагнути. Цей пункт застосовується тільки тоді, коли мова йде про моніторинг законодавчого розвитку. У разі моніторингу дотримання принципу співвідношення ціни і якості тут мають значення показники ефективності та те, що такі показники застосовуються послідовно, щоб забезпечити можливість порівняння результатів моніторингу різних років.

Ще раз розглянемо приклад із кількістю учасників тендера з розрахунку на один тендер: дані, що дають змогу отримати огляд змін, котрі повинні стосуватись участі у тендері, самі по собі цінні, оскільки стає очевидно, що велика кількість учасників тендера рівнозначна позитивному розвитку та позитивним змінам у цьому аспекті. Другорядне значення має, наприклад, чи було встановлено мати 6 учасників тендера у разі відкритого тендера на стандартні поставки чи ні.

Ці різні точки зору та приклади свідчать, що моніторинг може слугувати різним цілям, бути заснованим на різних методах і бути різної інтенсивності. Важлива відмінність має бути встановлена між моніторингом дотримання правових норм та моніторингом фактичних результатів здійснених процедур закупівель. Найскладнішою частиною моніторингу є визначення чіткої мети та встановлення відповідних показників і, можливо, цілей [1].

У багатьох державах-членах аспект співвідношення ціни і якості в сфері державних закупівель становить особливий інтерес для аудиторських установ з точки зору поліпшення оптимального використання наявних коштів у державному секторі. Аудитори в таких випадках призначені для перевірки того, чи є реальною потреба в конкретній закупівлі та чи забезпечити застосування тієї або іншої процедури оптимальне співвідношення ціни та якості.

Це є характерною особливістю старших членів ЄС, де моніторинг сприяє вдосконаленню практики, що застосовується, а процедури направлені на максимальне дотримання ступеня співвідношення ціни і якості. Яскравим

прикладом цієї стратегії в Данії є політика заохочення аутсорсингу державних послуг у сфері охорони здоров'я й інфраструктурній галузі шляхом установлення все більш високих цілей для такого аутсорсингу. У Данії також існує моніторинг дотримання правових норм, але це робиться за допомогою окремих замовників для цілей підзвітності, крім того, немає централізованого сейфа з моніторингу, у якому б зберігались дані зі спеціальних вибіркового перевірок органів влади. Інші країни дещо більш схожі з Україною за рахунок існування більш комплексного моніторингу продуктивності закупівель. Такий моніторинг існує у різних варіантах у Польщі та Великобританії.

У Польщі Управління державних закупівель (далі – УДЗ) стежить за дотриманням формальної відповідності правовим нормам, а також за тим, як функціонує система як така, чи дотримана мета просування конкуренції та принцип раціонального використання ресурсів. Ця мета прямо не зазначена, проте це впливає із вибору показників.

Якщо вдаватись у деталі, то в опублікованому Управлінням із ДЗ Звіті про функціонування системи державних закупівель у 2010 р. мова йде про певні показники, які застосовуються у Польщі для моніторингу продуктивності. Ці показники вимірюються згідно із типом закупівель (поставки, послуги або роботи), розміром контракту, та, іноді, і залежно від залучених секторів. Не було розроблено жодних орієнтирів або рівнів бажаного розвитку, саме тому в Звіті просто відображаються зміни у розрізі попередніх років.

У Звіті зазначено, що така зміна існувала завдяки впровадженню більшої гнучкості умов, котрі змінюються, під час застосування процедур відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та інших конкурентних процедур (оскільки Директиви ЄС встановлюють певні обмеження у цьому аспекті), а з іншого боку, жорсткості контролю застосування процедури закупівель в одного учасника, у тому числі зобов'язання виправдати використання цієї процедури і в оголошенні про присудження контракту. Звичайно, можуть бути й інші причини, ніж ті, що прямо стосуються застосування процедур. На думку Управління з державних закупівель, це природно, хоча і недостатньо, щоб керуватись виключно цими факторами.

Це особливо важливо у випадку використання процедур присудження контрактів з урахуванням інших факторів, таких як тип і розмір контракту. Можна було б стверджувати, що надмірне застосування процедур відкритих торгів призведе до використання ресурсів без необхідності, особливо у випадку контрактів на виконання робіт, де попередня кваліфікація визначала б підприємства з необхідним потенціалом, щоб виконати ту чи іншу роботу. Це дало б змогу заощадити ресурси з боку замовників, і, не в останню чергу, з боку учасників

тендерів. Якщо моніторинг свідчить, що процедура торгів з обмеженою участю, де лише учасники, котрі пройшли попередню кваліфікацію, запрошені до участі у тендері, на сьогодні використовується частіше, аніж процедура відкритих торгів, то це не можна розглядати як негативну тенденцію.

Проте, переважне застосування закупівель в одного учасника повинно викликати занепокоєність. Причина в тому, що ця процедура не передбачає конкуренції взагалі. Тому, відповідно до найкращої практики, її використання завжди обмежується дуже конкретними випадками. Будь-яке розширене використання цієї процедури, з точки зору дотримання правових норм, є ознакою того, що процедура все ширше використовується незаконно. Наступним природним кроком мала б стати перевірка цього факту. З точки зору продуктивності, таке зростання у будь-якому випадку є показником відповідно зниження дотримання принципу співвідношення оптимальної ціни і якості. Це може спонукати до підготовки законодавчої ініціативи, направленої на обмеження подальшого застосування цієї процедури.

Тривалість процедури, де скорочення термінів може розглядатися як ознака вищої ефективності серед замовників і, крім того, скорочення витрат на процедуру як таку. Тривалість вимірюється часом між публікацією оголошення про тендер та оголошенням результатів тендера (присудження контракту). Це об'єктивні показники часу і вони, звичайно, можуть бути використані як індикатори у випадку процедур, які вимагають такої публікації. Оскільки у більшості українських тендерів дотримуються мінімальних строків, виникає питання чи справді вимір тривалості вказує на існування певних тенденцій в Україні.

Що стосується цього питання, Управління з державних закупівель у Звіті за 2010 р. доходить цікавих висновків, наприклад, що в 2009 р. процедури присудження контрактів у рамках електронних торгів вимагали найменших витрат часу. Тим не менше, різниця між середньою тривалістю процедури електронних торгів і процедурою відкритих торгів знизилася протягом 2010 р. на користь відкритих торгів. Середня тривалість процедури переговорів з публікацією значно зменшилася. Процедури торгів з обмеженою участю тривають дещо довше.

Критерії присудження контрактів контролюються лише Управлінням з державних закупівель у випадку процедур, вартість контрактів яких нижча за встановлені ЄС порогові значення. Проте, моніторинг з певних причин виключає великі контракти на виконання робіт (5 млн євро) та на постачання /послуги – 130 тис. євро. Мета в будь-якому випадку полягає у реєстрації випадків, коли ціна є єдиним критерієм, порівняно із випадками, коли й інші критерії використовуються додатково. Моніторинг базується на опублікованих оголошеннях про тендер. Аналогічний

моніторинг може бути і в українському контексті та базуватись на даних, що доступні на веб-порталі.

Такий показник не буде сприяти очевидним і загальним висновкам. Можна стверджувати, з одного боку, що ціна є найбільш простим критерієм для забезпечення прозорих умов для конкуренції. Тоді як, з іншого боку, якщо розглядати ситуації з не дуже стандартними поставками чи послугами, закупівлі, що ґрунтуються лише на ціні, самі по собі не гарантуватимуть адекватності ціни. Висновки, які можна зробити, виходячи з результатів моніторингу використання лише цінового параметра й інших критеріїв, іншими словами, будуть відрізнятися залежно від виду закупівель.

Дивно, що найменша кількість критеріїв була використана у випадку контрактів на виконання робіт, де до уваги бралась не тільки ціна, а і критерії, пов'язані з якістю та дизайном. Також часто буває, що технічні характеристики настільки докладні, що не залишається місця для конкуренції, основним критерієм виступає ціна. Можливо, слід було б провести моніторинг згідно із розміром контракту, щоб перевірити чи дійсно контракти на виконання великих, комплексних робіт присуджувались у переважній більшості лише на основі цінового критерію.

Як уже згадувалося вище, моніторинг критеріїв присудження контрактів можна здійснити відносно легко в Україні, оскільки необхідні дані є доступними на веб-порталі. Зокрема, оголошення про тендер для усіх контрактів, що перевищують еквівалент 10 тис. євро (поставки / послуги) і 1 млн євро (на виконання робіт), відповідно, повинні бути опубліковані в Інтернеті.

Критерії присудження не завжди можуть бути включені в оголошенні про тендер. Тим не менш, у кожному конкретному випадку тендерна документація повинна бути доступною на веб-порталі, у тому числі, що стосується критеріїв присудження контракту, включаючи субкритерії.

Кількість отриманих тендерних пропозицій у польській практиці вважається найсильнішим індикатором ступеня конкуренції. Він вимірюється на основі оголошення про присудження контракту, яке включає інформацію про кількість пропозицій, котрі було оцінено в ході прийняття рішення про переможця тендера. У результаті певних законодавчих змін у системі державних закупівель Польщі тепер стало можливим отримати інформацію щодо заявок, які було відхилено до етапу оцінювання, і дані про загальну кількість учасників торгів, що із самого початку були включені до конкурсного відбору.

Що стосується України, то такі дані можна знайти на веб-порталі державних закупівель, який містить інформацію не лише про всі подані тендерні пропозиції, а й про всіх учасників тендера, у тому числі й тих, кому було відмовлено в участі.

Кількість відхилених заявок на участь у тендері сама по собі є показником можливих спроб діяти незаконно на користь претендента, якому віддають перевагу. Фактичне скасування процедури може свідчити про намір обґрунтування зміни процедури на користь закупівель в одного учасника, й, таким чином, повністю уникнути процедури конкурентного відбору. Український Закон "Про здійснення державних закупівель" також вимагає звітності щодо скасування процедур, щоб на веб-порталі містилась інформація, яка розміщена з метою моніторингу.

Різниця у ціні, що визначається різницею між найвищою та найнижчою ціною пропозицією, може використовуватись для вимірювання заощаджень, отриманих у результаті конкурсного відбору, а також може виявитися корисною для виявлення будь-яких тенденцій порушення тендерного законодавства у певних секторах, тому становить особливий інтерес для антимонопольних органів.

Різниця у ціні, що полягає у відмінності між ціною ставкою, котра перемогла, та оцінною вартістю контракту, вказує на значні недоліки в кошторисі витрат з боку замовників. Насправді, загальні висновки, наведені у Звіті 2010 р., вказують на те, що значне досягнення – це коли цінова пропозиція, що отримує перемогу, все менше відрізняється від оцінної вартості контракту, прорахованої замовником на етапі планування процедури – в цифрах, це крок у середньому від 89 до 96% з 2009 р. Це є прогресом та вказує на вдосконалені можливості замовників оцінювати ринкові ціни, і тому, здійснювати ефективніше бюджетування.

У законодавстві тих країн, де вимагається вказувати для учасників тендера оцінну вартість контракту, моніторинг стане марною тратою часу. Претенденти, у цьому випадку, точно знатимуть наявний бюджет. Різниця між максимальною і мінімальною ціною пропозицією буде мінімальною та не буде показником продуктивності.

Базою для моніторингу в польському контексті стало впровадження вимоги вказувати в оголошенні про присудження контракту цінових пропозицій конкурентів на додаток до цінової пропозиції, що здобула перемогу. В українському контексті такі дані включаються у звітні щодо кожної процедури закупівель, що публікується на веб-порталі.

Що стосується оцінної вартості, такі дані можуть бути отримані із необхідних звітів про результати проведення процедур закупівель, котрі готуються замовниками та надаються МЕРТ. Ці дані не оприлюднюються МЕРТ, і тому оцінна вартість залишається "закритою цифрою". Крім того, від замовників вимагається публікувати свої річні плани закупівель на власних сайтах. Проте, не дозволяється розміщувати інформацію щодо оцінної вартості плану закупівель.

У цілому, говорячи про українські реалії, то для здійснення оцінювання максимальної та мінімальної цінової пропозиції і, відповідно, оцінної вартості закупівель достатньо доступної інформації.

Участь національних учасників у тендерах в інших державах – членах ЄС та участь учасників з ЄС й іноземних учасників у національних тендерах є особливо важливою в рамках ЄС. Дані щодо учасників тендерів є важливими у контексті будь-якого ринку, саме тому, що вони дають змогу зробити висновки щодо привабливості національного ринку, а також щодо готовності місцевих підприємств конкурувати на виконання державних контрактів закордоном. Моніторинг базується на опублікованих оголошеннях про результати процедури закупівель та на самих учасниках тендерів.

Однак, що стосується іноземних учасників торгів в Україні або українських учасників закордоном, цей підхід не враховує той факт, що багато іноземних учасників будуть діяти через місцевих партнерів або дочірні компанії в рамках довгострокової стратегії в окремій країні. Інформація, що міститься в звітах про результати проведення процедур закупівель, опублікована на веб-порталі, в українському контексті зробить такий тип моніторингу досить прямолінійним, принаймні, коли мова йтиме про іноземних учасників торгів в Україні. Коли справа доходить до українських учасників у тендерах закордоном, необхідно ознайомитись із базами даних Електронного щоденника тендерів ЄС (Tenders Electronic Daily (TED)) та іншими подібними міжнародними джерелами. Тим не менш, участь українських підприємств у тендерах закордоном не є показником оптимального співвідношення ціни та якості для української системи державних закупівель і, саме через це може бути вирішено не оцінювати цей аспект взагалі.

У Сполученому Королівстві моніторинг державних закупівель базується на двох ключових напрямках, а саме, на спроможностях (можливостях) та ефективності. Основним гравцем, у цьому аспекті, є Управління з державної торгівлі (Office for Government Commerce (OGC)), яке станом на жовтень 2011 р. стало частиною Секретаріату Кабінету міністрів.

Після прийняття спільного урядового рішення від 2007 р. щодо поліпшення ефективності державних закупівель, так званий огляд закупівельних можливостей має на меті зміцнення потенціалу центральних державних установ діяти як комерційні установи на протипагу суто формальній перевірці дотримання положень законодавства у сфері державних закупівель. Характерною особливістю цього підходу є також те, що моніторинг охоплює всю закупівельну діяльність, незважаючи на розміри контрактів і те, чи вимагається застосування тендерних процедур або ні.

Управління з державної торгівлі протягом декількох років здійснило низку оглядів широкої групи державних відомств, щоб перевірити ставлення керівництва та політику, розвиток персоналу, а також планування та здійснення закупівель. Акцент було зроблено на такі заходи, як ринкові аналізи та встановлення діалогу з постачальником як частини підготовки до закупівель.

На основі цих оглядів окремі частини уряду запровадили детальне планування на короткострокову перспективу для вирішення будь-яких виявлених проблем. Один приклад органу в сфері енергетики ілюструє масштаб такої вправи: у цьому випадку проблема не стосувалась тендерної процедури як такої, радше питання виникло на підготовчому етапі, де одна з виявлених проблем полягала у тому, що рентабельність та витрати на інвестиційні проекти були недостатньо оцінені.

Ефективність державних закупівель піддається моніторингу в рамках загальної стратегії, яка передбачає встановлення цілей досягнення ефективності й отримання економії для усіх установ державного сектору, а також регулярного контролю того, якою мірою такі цілі фактично досягаються.

Моніторинг здійснюється на основі доповідей відповідних державних структур, нарівні з установленим завданням центральної структури видати керівництво щодо вимірювання рівня економії та підвищення ефективності [3]. У цілому, підхід у Сполученому Королівстві насправді більше стосується загального бюджетного контролю, аніж державних закупівель.

Діяльність МЕРТ з моніторингу розділена між Відділом моніторингу та Відділом аналізу. Відділ моніторингу МЕРТ на сьогодні проводить значну частину діяльності в сфері моніторингу на основі вимог Наказу "Про здійснення моніторингу державних закупівель" 2011 р., виданого відповідно до ст. 8 Закону України "Про здійснення державних закупівель". Зокрема, у Наказі встановлено, що "метою здійснення моніторингу державних закупівель є забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері державних закупівель та ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель".

У більш деталізованих положеннях Наказ фокусує увагу на дотриманні правових норм. Зокрема, Наказ передбачає, що МЕРТ може здійснювати моніторинг усього процесу державних закупівель. Залежно від виду та періоду, у який здійснюється моніторинг закупівлі, Мінекономрозвитку може перевірити наявність підстав для застосування визначеної замовником процедури закупівлі; відповідність документів замовника вимогам законодавства у сфері державних закупівель; відповідність порядку проведення процедур закупівель вимогам законодавства у сфері державних закупівель;

правомірність укладення договору без застосування норм законодавства у сфері державних закупівель; відповідність законодавству в сфері державних закупівель інших рішень, дій (бездіяльності) замовника, пов'язаних зі здійсненням відповідної закупівлі та виконанням договору про закупівлю; провести аналіз ефективності здійснення закупівель.

Мінекономрозвитку має право здійснювати моніторинг закупівлі за обґрунтованим зверненням замовника чи за власною ініціативою. Таке звернення може бути в інтересах замовника для цілей аудиту власної діяльності або як документації для інших органів контролю.

МЕРТ повинно інформувати про випадки, коли таку інформацію не надано. У разі коли замовник не надав у строк (термін), визначений у листі-повідомленні, інформацію та документи Мінекономрозвитку може звернутись із цим питанням до установи, вищої за статусом, аніж замовник, до Генеральної прокуратури, а також до Контрольно-ревізійного управління (колишньої Державної фінансової інспекції), Рахункової палати, АМКУ чи іншого правоохоронного органу, який може накласти штрафні санкції або розпочати розслідування.

Слідом за прийняттям Наказу "Про здійснення моніторингу державних закупівель" у 2011 р. МЕРТ розробило внутрішні критерії для вибору конкретних процедур закупівель, які будуть предметом моніторингу. Критерії були засновані на досвіді МЕРТ у використанні компетенції для видачі дозволів на використання процедур закупівель в одного учасника (відповідно до раніше чинного законодавства), а також досвіду КРУ, Рахункової палати та правоохоронних органів щодо найбільш критичних порушень Закону України "Про здійснення державних закупівель". Критерії передбачають різні рівні визначення процедур, на яких слід зосередитись:

1. Замовники в особливо спірних секторах, таких як: медицина, ІТ, залізниця, будівництва.
2. Контракти, вартість яких становить щонайменше 1 млн грн.
3. Замовники, які раніше визнані такими, що порушили законодавство у сфері державних закупівель.
4. Процедури закупівель, які часто застосовуються незаконно, не в останню чергу це стосується закупівель в одного учасника.

Проводиться моніторинг тих процедур закупівель, де всі критерії виконані, і де є чіткі свідчення порушення. Іншими словами, моніторинг концентрується на дотриманні правових норм.

Подальші перевірки дотримання законодавства не спираються на окремий підхід. Тим не менш, такий підхід є надзвичайно корисним, особливо в тих випадках, коли процедури моніторингу були обрані відповідно до вищезазначених критеріїв, і де не було жодних скарг або історій у ЗМІ із посиланнями на недоліки в цьому процесі. У цих випадках необхідно до-

тримуватись спільного підходу із попередньо визначеними запитаннями у певних сферах для того, щоб переконатися, що всі аспекти було охоплено.

З огляду на те, що моніторинг МЕРТ переважно фокусується на дотриманні правових норм, то у Наказі міститься необґрунтовано велика кількість інформації щодо співвідношення повноважень МЕРТ та інших органів влади. У цьому контексті слід відзначити, що оскільки рішення МЕРТ мають рекомендаційний характер, це, вочевидь, є гарним компромісом [3].

Моніторинг продуктивності не розглядається детально. Коротке положення Наказу встановлює загальне зобов'язання МЕРТ "систематично аналізувати інформацію про закупівлі, що підлягає розміщенню на веб-порталі Мінекономрозвитку у сфері державних закупівель, опублікуванню в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та в міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель...". На основі цього приймаються рішення щодо моніторингу окремих галузей, наприклад, закупівель у галузі медицини. Проте, не визначаються окремі завдання, тому очевидно, що Наказ концентрує увагу на основній меті моніторингу, а саме, на перевірці дотримання законодавства у сфері державних закупівель у окремих процедурах закупівель. Крім того, у Наказі міститься безліч положень щодо здійснення моніторингу закупівлі, у тому числі за ініціативою Мінекономрозвитку. Тут міститься перелік інформаційних даних, що мають бути надані МЕРТ. Інформація, котра вимагається, чітко вказує на те, що метою моніторингу є контроль за дотриманням правових норм. На підтвердження цього у Наказі чітко встановлено часові рамки надання висновку за результатами здійснення моніторингу закупівлі (10–15 днів). Ще раз підтверджується припущення, що суть моніторингу полягає в огляді окремих процедур закупівель та прийнятті конкретних рішень (висновків), а не здійсненні аналізу функціонування системи державних закупівель у цілому та винесенні загальних висновків для адаптації законодавства у сфері державних закупівель або правозастосовних практик.

Зважаючи на конкретні заходи, відділ моніторингу МЕРТ мав значну кількість справ, більшість з яких, схоже, була ініційована власне МЕРТ. Випадки, що розглядались, стосувались правових питань, наприклад, чи був вибір процедури закупівель у одного учасника достатньо обґрунтованим, чи слід було замовнику визнати тендерну пропозицію такою, що відповідає встановленим параметрам. У таких випадках МЕРТ може, як уже зазначалось, просто відзначити незаконні рішення.

Відділ аналізу щоквартально готує звіт (огляд) щодо державних закупівель для Уряду та Рахункової палати. У такому огляді міститься інформація щодо законодавчих ініціатив у

цій сфері. Проте, акцент робиться на поданні різних кількісних показників закупівельної діяльності, що підрозділяється залежно від процедури закупівель, але без подальшого розподілу за секторами чи вартістю контрактів.

Дані, наведені у Звіті, беруться із щоквартальних статистичних оглядів і мають суто описовий характер у тому сенсі, що не надається жодних висновків щодо продуктивності закупівель. Що стосується аналогічного зобов'язання надавати інформацію у Віснику державних закупівель, не існує жодних санкцій, щоб схилити замовників звітувати для цілей статистики. Тому основа для статистики може не завжди бути повною.

#### IV. Висновки

Ефективність державних закупівель, як правило, залежить від функціонування правового й інституційного середовища, готовності ринку до участі в процедурах, а також від інших факторів, таких як: заходи з аутсорсингу, підвищення ефективності й економії. Ці ініціативи не завжди спрямовані тільки на державні закупівлі, але охоплюють у ширшому плані суспільне планування та витрати. Огляд національних практик показує, що такий тип моніторингу може передбачати декілька фаз до та після самих процедур закупівель: фазу попереднього аналізу потреб; фазу процедури закупівель; фазу, що настає після проведення процедури закупівель.

Виходячи із цього, можна дійти висновків щодо того, яку саме із фаз державних закупівель слід моніторити. Зважаючи на вимоги до моніторингу, викладені в Законі "Про здійснення державних закупівель", доходимо висновку, що моніторинг не повинен включати етап аналізу потреб, враховуючи той факт, що рішення про те, що необхідно закуповувати не регулюються Законом. Проте, з іншого боку, ст. 8.2 (2) Закону "Про здійснення державних закупівель" передбачено компетенцію МЕРТ здійснювати управління виконанням контрактів. Необхідність моніторингу цього етапу в кожному разі ще раз підтверджується багатьма випадками непотрібної зміни контрактів після оголошення результатів процедури закупівель.

Аналіз відносних переваг показників дотримання правових норм та індикаторів продуктивності свідчать, що показники продуктивності, здається, є основними інструментами безперервного моніторингу закупівельної діяльності, котра базується на звітності від замовників. Метою застосування показників дотримання правових норм, з іншого боку, є виявлення будь-яких нормативних або інституційних причин, що лежать в основі поганої продуктивності, таких як надмірне використання процедур закупівель в одного учасника або збільшення кількості скасування тендерних процедур. Своєрідним керівництвом для розробки таких показників можуть стати різноманітні міжнародні джерела. Ці показники,

по суті, є переліками законодавчих або інституційних питань, які було сформульовано, як правило, як проблематичні й такі, що повинні бути розглянуті, щоб пояснити, наприклад, чому закупівля не приводить до зниження цін в окремих секторах.

**Список використаної літератури**

1. Багиев Г.Л. Планирование и организация государственных закупок [Электронный ресурс] / Г.Л. Багиев // Багиев Г.Л. Организация предпринимательской деятельности / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул. – Режим доступа: [http://www.aup.ru/books/m72/4\\_3.html](http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html).
2. Ткаченко Н.Б. Управление державними закупівлями : монографія / Н.Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
3. Управление з державної торгівлі “Вимірювання ефективності та раціонального використання коштів” [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http://www.ogc.gov.uk/index.asp>.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2012.

---

**Фиц А.Ю. Мониторинг государственных закупок в странах ЕС**

*Рассмотрены различные подходы к осуществлению мониторинга закупок и практические аспекты мониторинга в отдельных странах. Акцентируется внимание на разработанных на международном уровне методиках. Приводится анализ существующей практики мониторинга, которая осуществляется Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) Украины, в сочетании с осмотром основных категорий нарушений процедур закупок.*

**Ключевые слова:** государственные закупки, мониторинг, Европейский Союз, цены, качество, конкурентоспособность.

**Fic O. Monitoring of public procurements in EU countries**

*Various approaches to monitoring the procurement and practical aspects of monitoring in some countries, moreover, attention also is paid to developed internationally techniques. It also provides analysis of the current practice of monitoring by the Ministry of Economic Development and Trade (MEDT) of Ukraine in conjunction with the review of the main categories of violations of procurement procedures.*

**Key words:** public procurement, monitoring, European Union, prices, quality and competitiveness.