SIGMA
Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Обзор 27

July 2013

Государственные закупки

Мониторинг государственных закупок

СОДЕРЖАНИЕ

- Определение мониторинга
- Требования ЕС к мониторингу
- Роль мониторинга
- Типы мониторинга
- Дополнительная литература

EUROPEAN COMMISSION
OECD BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES
www.sigmaweb.org
This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union, and do not necessarily reflect the views of the OECD and its member countries or of beneficiary countries participating in the SIGMA programme.

Контракты государственных закупок составляют наибольшую долю ВВП и государственного бюджета любой страны. Согласно данным последнего Оценочного отчета (*Evaluation Report)* (2011), опубликованного Европейской комиссией, объем государственных закупок в Европейском Союзе в 2009 году составил 2100 миллиардов евро, что составляет 19% ВВП. Такая цифра сама по себе обосновывает необходимость ведения мониторинга работы систем государственных закупок.

Как определить понятие «мониторинг»?

Оксфордский словарь английского языка (OCA) определяет глагол «мониторить» как «наблюдать и проверять рост качества (чего-либо) с течением времени; держать под систематическим наблюдением». Согласно OCA, корень глагола происходит от латинского “monit”, что означает «предупрежденный». По еще одному определению, «мониторинг - это прерывистые (регулярные или нерегулярные) серии наблюдений во времени, которые проводятся для определения степени соответствия сформулированному стандарту или степени отклонения от ожидаемой нормы»[1]. Ведение мониторинга имеет смысл лишь тогда, когда заранее определено состояние, являющееся желательным с точки зрения поставленных задач или целей. Роль мониторинга заключается в оценке того, были ли достигнуты (выполнены) такие цели (задачи). Согласно приведенным выше цитатам, мониторинг следует отличать от «надзора, заключающемся в повторяемых исследованиях с использованием стандартной методики, которые ведутся для обеспечения серий наблюдений во времени». Мероприятия надзора могут дать ценную информацию, однако сами по себе не позволяют установить, были ли достигнуты поставленные цели или стандарты. Полученная в результате надзорных мероприятий информация, с другой стороны, может быть использована для информационного обоснования суждений о существующей ситуации.

В целях данного обзора, «мониторинг государственных закупок» включает в себя абсолютно все систематические наблюдения за системой государственных закупок, проводимые на основе однородных подходов для того, чтобы оценить функционирование и развитие этой системы с течением времени и определить, было ли достигнуто установленное политическим руководством желаемое (плановое) ее состояние.

Следует отличать концепцию **мониторинга**, как она определена выше, от методов и процедур, применяемых для выявления и устранения нарушений правил государственных закупок (аудиты, проверки, контроль соблюдения норм). При том, что выявление и устранение нарушений правил государственных закупок является важным инструментом достижения целей государственных закупок, мониторинг является концепцией намного более широкой и не ограниченной исключительно контролем соблюдения норм.

Как правило, мониторинг государственных закупок включает в себя такие мероприятия как:

- Сбор данных;
- Анализ; а также

[1] Hellawell, J.M. (1991), “Development of a rationale for monitoring” in: Goldsmith, F.B. (ed.), *Monitoring for Conservation and Ecology*, Chapman and Hall, New York, pp.1-14.

- Распространение информации относительно различных аспектов государственных закупок (как-то, их прозрачность, открытость, конкурентность и эффективность).

Каким образом можно использовать результаты мониторинга на практике?

Собранная в ходе мониторинга информация полезна в целях разработки правил, определения эффективности финансовых затрат и разработки выводов относительно соблюдения основополагающих принципов государственных закупок и выполнения заранее определенных задач и планов. **Результаты мониторинга дают основу для подготовки регулярных отчетов о функционировании системы закупок и в частности – для разработки рекомендаций и предложений относительно дальнейшего ее развития.** Например, в Польше ежегодные отчеты о работе системы закупок (о них речь более подробно пойдет ниже) не ограничиваются статистическими данными, но и являются попыткой проанализировать собранную информацию путем ее сопоставления с данными, собранными за предыдущие отчетные периоды. Последняя часть отчета, посвященная выводам и рекомендациям, включает в себя более-менее подробные предложения относительно дальнейших действий и информацию о запланированных мероприятиях.

Для принятия обоснованных решений относительно дальнейшего развития системы государственных закупок правительству необходимо вести мониторинг этой системы. Запросы на создание инструментов и механизмов мониторинга могут иметь своими источниками и другие органы, учреждения или лиц (например, парламент страны, организации гражданского общества и бизнес-сектор).

Инициатива создания инструментов и механизмов мониторинга может принадлежать и ученым, проявляющим интерес к вопросам государственных закупок, как это показано на примере Испании ниже.

Практический пример

В Испании недавно была создана **Обсерватория государственных закупок** (*El Observatorio de Contratación Pública,* www.obcp.es). Эта обсерватория является не частью системы государственного управления, а некоммерческой независимой организацией, способствующей сотрудничеству между учеными, интересующимися вопросами государственных закупок. Она призвана служить лабораторией идей по вопросам государственных закупок с конечной целью разработки предложений для повышения качества работы государственной системы закупок.

Задачами обсерватории являются:

- Повышение прозрачности, конкурентности и безупречности испанской системы государственных закупок;
- Повышение эффективности государственных закупок, как в плане предложения, так и в плане спроса;
- Содействие в доступе малых и средних предприятий (МиСП) к рынку государственных закупок;

- Содействие инновациям в секторе государственных закупок;
- Содействие участию испанских предприятий в работе международного рынка государственных закупок;
- Содействие и поддержка межведомственного сотрудничества в сфере государственных контрактов.

Одним из принципиально важных аспектов мониторинга является **распространение информации**, собранной в его ходе. Например, в **Польше** Бюро государственных закупок (БГЗ) готовит ежегодные отчеты о работе системы закупок, которые вывешиваются на веб-сайте БГЗ (www.uzp.gov.pl) после их утверждения Советом Министров. Результаты всех остальных аналитических исследований, проводимых БГЗ, также находятся на этом веб-сайте. Помимо ежегодных отчетов, БГЗ готовит и публикует еженедельные и ежемесячные информационные бюллетени, где в сжатой форме подается информация о последних новшествах системы закупок, а также обобщенные данные относительно контрактов, опубликованных и переданных подрядчикам за данный период времени. Упомянутая выше **Испанская обсерватория** распространяет информацию, касающуюся государственных закупок в перспективе как внутренней, так и международной, публикует мнения и точки зрения экспертов, участвующих в работе обсерватории, а также разрабатывает и распространяет информационные бюллетени, содержащие предложения, разработанные по результатам аналитических исследований и дебатов, проводимых экспертами.

Существуют ли какие-либо требования ЕС к мониторингу?

В Законе ЕС о государственных закупках определение термина «мониторинг» отсутствует. Действующие директивы ЕС по государственным контрактам не предусматривают конкретных требований по мониторингу государственных закупок. Единственная ссылка на мониторинг в тексте Директивы о государственном секторе (2004/18) имеется в названии статьи 81 – *«Механизмы мониторинга»*. В этой статье записано: *«В соответствии с Директивой Совета 89/665/ЕЕС от 21 декабря 1989 года о согласовании законов, положений и административных норм относительно применения процедур контроля присуждения государственных контрактов на поставки и выполнение работ, Государства-члены ЕС обязаны обеспечить реализацию этой Директивы через эффективные, доступные и прозрачные механизмы. С этой целью они могут, помимо прочего, назначать или создавать независимые органы»*.

Кроме того, в преамбуле Директивы (положения 18-19) идет речь о ведении мониторинга присуждения контрактов, связанных с услугами, определенными в Приложении IIB к Директиве (“Услуги низкой приоритетности”).

Кроме того, в Директиве предусмотрены обязанности по предоставлению отчетов для:

- Организаторов тендеров – обязанности по подготовке отдельных отчетов относительно конкретных процедур закупок (статья 43);
- Государств-членов ЕС – обязанности по подаче в Европейскую комиссию статистических данных по контрактам, переданным в течение определенного года (статьи 75-76).

Согласно положениям статьи 75, обязанность подавать статистическую информацию была установлена «для создания условий оценки выполнения этой Директивы».

В новых Директивах ЕС по государственным закупкам, представленных в декабре 2011 года и находящихся на этапе принятия, были предложены дополнительные обязанности по отчетности и мониторингу.

Какова роль мониторинга в системе государственных закупок?

В системе государственных закупок мониторинг имеет следующие функции:

- Оценка способа развития системы государственных закупок в целом и направления ее движения (некоторые тенденции могут поддаваться определению только после нескольких лет наблюдения), и тем самым – предоставление значимой информации, которая лежит в основе всех политических разработок;
- Определение потребностей во внесении каких-либо изменений в систему;
- Определение краткосрочных и долгосрочных приоритетных задач и степени их выполнения;
- Анализ потенциальных последствий альтернативных решений;
- Определение руководящих принципов политики закупок и принятия решений о ее реализации;
- Предоставление значимой информации для принятия решений другими политическими руководителями.

Каковы условия обеспечения эффективности мониторинга?

Для того чтобы мониторинг давал значимые результаты, необходимо выполнение ряда условий. Во-первых, цели и задачи правил работы системы государственных закупок должны быть **последовательными** во времени, поскольку в ином случае сопоставлять получаемые в ходе процесса мониторинга результаты буде сложно. Во-вторых, решающую роль играет наличие качественных, **надежных** данных. В-третьих, для эффективного мониторинга необходимо, чтобы занимающиеся им специалисты обладали хорошими **навыками анализа и подготовки отчетов**. Они должны понимать, какая именно информация является полезной, как ее собрать, как обработать собранные данные, как сделать выводы и как представить полученные в ходе мониторинга результаты. В-четвертых, эффективность мониторинга зависит от **поддержки, направляющих указаний и действий руководства**.

Какие типы мониторинга существуют?

Можно выделить следующие формы мониторинга:

- Аудит соблюдения норм (процедурное соответствие);
- Оценка параметров работы / измерение параметров работы;
- Мониторинг соблюдения правил.

Аудит соблюдения норм

Аудит соблюдения норм заключается в контроле надлежащего применения положений законов о государственных закупках. Этот тип мониторинга означает проверку деятельности организаторов тендеров с точки зрения формального выполнения ими юридических требований. Такой мониторинг осуществляется путем проверок (инспекций) законности действий, предпринимаемых организаторами тендеров (например, квалификационный отбор хозяйствующих субъектов или определение победителя тендера) или их бездеятельности (например, отсутствие публикации контракта, когда закон такой публикации требует). Такие проверки не касаются оценки государственных расходов с точки зрения надлежащего управления, результативности, эффективности и безупречности (поскольку это относится к функциям аудиторских ведомств). Кроме того, проверки или инспекции не касаются мониторинга реализации правительственных правил закупок. Тем не менее, тщательно и правильно проведенные проверки могут быть полезными для достижения целей, определяемых нормами закона. Например, если нормы нацелены на повышение открытости и прозрачности проверок операций по государственным закупкам с задачей выявления (и наказания) виновных в ненадлежащем применении процедур, уменьшающих конкуренцию и прозрачность, такие проверки/инспекции должны удерживать организаторов тендеров от злоупотребления теми нормами, которые открывают возможности для присуждения контрактов на бесконкурсной основе. Результатом должно стать увеличение доли конкурентных процедур (особенно если такие проверки сочетаются с законодательными действиями по упорядочиванию прозрачных и конкурентных закупочных процедур). В том же самом русле, если конкретная закупочная норма нацелена на повышении доли участия МиСП в государственных закупках, мониторинг соблюдения правил, касающихся отбора и квалификации участников тендера (минимальный объем требований, уровни возможностей, необходимая для подачи документация и т.п.), результатом мониторинга станет устранение барьеров, с которыми сталкиваются МиСП, ведущие конкурентную борьбу за государственные контракты.

Примерами ведомств, ведущих аудит соблюдения норм, являются Болгарское агентство государственных закупок, Польскою бюро государственных закупок, Бюро государственных закупок в Словакии, а также Румынское национальное ведомство регулирования и мониторинга государственных закупок.

Оценка параметров работы / измерение параметров работы

“Измерение параметров работы – это поиск ответа на фундаментальный вопрос о том, отвечает ли результат работы закупочной системы поставленным основным целям ” (см. *Performance Measurement,* SIGMA Public Procurement Brief 21, 2011).

Этот тип мониторинга сосредоточен на оценке работы закупочной системы с точки зрения **эффективности и результативности**. Для проведения такой оценки привлекаемым к мониторингу органам необходимо собрать и обработать широкий массив данных относительно процессов закупок. Эти данные в их совокупности можно назвать **показателями** закупок. Как правило, показатели включают в себя:

- Информацию о числе закупочных мероприятий, объявленных и/или запущенных в течение определенного отчетного периода (это необходимо для оценки конкурентности и открытости рынка);
- Средний временной интервал от момента публикации объявления о закупочном мероприятии и до момента заключения контракта (эта

информация дает возможность сделать вывод об эффективности системы);

- Оценочная стоимость контрактов и цен по некоторым выбранным тендерам (показатель размера рынка закупок);
- Число тендерных предложений, поданных в рамках отдельно взятой процедуры (измерение конкурентности закупочных процедур);
- Число конкурсных предложений, отклоненных в ходе закупочного процесса (полезный показатель конкурентности закупочного рынка: число отклоненных предложений при присуждении контрактов во внимание не принимается, и поэтому список финалистов, из числа которых делает выбор организатор тендера, не включает в себя всех первоначальных участников);
- Число поданных жалоб (апелляций) как процент от общего числа проведенных тендеров;
- Средняя длительность процедуры рассмотрения жалобы и аналогичные оценки качества работы системы (для оценки эффективности системы контролирующих органов).

Анализ показателей дает информацию, позволяющую органу мониторинга сделать выводы относительно следующих факторов:

- Прозрачность закупочного процесса, выраженная как доля открытых и прозрачных процедур в общем числе тендеров; чем меньше доля тендеров, проведенных без публикации объявлений о них, тем более открытой и прозрачной является закупочная система;
- Конкурентность закупочных процедур, которая измеряется средним числом тендерных предложений, поданных в ответ на опубликованные приглашения к участию в конкурсе; небольшое число предложений влечет за собой не только повышение цен, по которым организатор тендера оплачивает приобретаемые товары, услуги или работы (низкое конкурентное давление), но должно подтолкнуть орган мониторинга к анализу того, не связана ли такая ситуация с тем, что технические спецификации готовятся необъективно, ограничивая, таким образом, конкуренцию за счет предъявления завышенных требований к минимально необходимым возможностям участников тендеров, или с аналогичными действиями организаторов тендеров;
- Эффективность и результативность закупочных процессов, измеряемая средним значением длительности закупочной процедуры, которое отсчитывается от момента публикации объявления о конкурсе и до момента принятия решения о присуждении или подписании контракта;
- Эффективность процессов контроля, проводимого контролирующими органами, которая измеряется числом дней от момента получения жалобы и до момента вынесения решения, принимаемого контролирующим органом;
- Соответствие конкретных закупочных процедур принципу эффективного использования средств, измеряемое экономией, полученной организаторами тендеров.

Сравнение текущих показателей с показателями за предыдущие периоды дает возможность сделать выводы о путях эволюции системы (например, о том,

уменьшается или увеличивается степень конкуренции или прозрачности, и о том, повышается ли эффективность системы в целом).

Практический пример

Польское БГЗ обязано предоставлять Совету Министров ежегодные отчеты о работе системы государственных контрактов. В представленном за определенный год отчете приводятся сводные данные об основных мероприятиях, реализованных в системе государственных закупок за предыдущий год. Содержание отчета от года к году может меняться, но все эти отчеты имеют общие характеристики.

Ежегодные отчеты предусматривают:

- Статистические данные о системе государственных закупок на основе имеющихся данных, таких как: стоимость и количество контрактов, объявленных на конкурс и присужденных (в обоих случаях речь идет о суммах ниже лимитов ЕС);
- Другие статистические данные относительно государственных закупок (число процедур по присуждению государственных контрактов с разбивкой по типам закупок, предусмотренным в законе о закупках; доля контрактов, переданных иностранным компаниям, и число контрактов, переданных за рубежом польским предприятиям; средняя длительность закупочного процесса определенного типа; среднее количество предложений, поданных в ходе тендеров; среднее количество критериев присуждения контрактов, используемых организаторами тендеров; число поданных и рассмотренных жалоб и результаты их рассмотрения; число проверок, проведенных БГЗ, и их результаты, и т.д.);
- Описание основных мероприятий, проведенных БГЗ за отчетный период (связанных с разработкой законов, мониторингом, консультационными услугами, распространением информации и обучением);
- Описание соответствующей законодательной базы и сведения о поправках, принятых в течение отчетного года, а также мероприятия и задачи, запланированные БГЗ на следующий год.

Измерение параметров работы проводится на разных уровнях:

- **Национальный уровень** – оценка параметров работы национальной системы государственных закупок в целом;
- **Уровень организаторов тендеров** – оценка качества работы организаторов тендеров;
- **Уровень сопровождения контрактов** – описание положения дел с достижением целей отдельных контрактов.

Мониторинг на национальном уровне, как правило, является одной из ключевых функций, выполняемых центральными закупочными органами параллельно с такими мероприятиям как определение правил закупок и составление проектов первичного законодательства, разработка подзаконных актов (разработка инструментов реализации законодательства и подготовка пособий, инструкций, руководств и т.п.), а также международное сотрудничество в сфере государственных закупок. Иногда выполнение этих функций поручается двум, а то и трем ведомствам (например, в Чешской Республике, Франции и Венгрии).

Практические примеры

В **Испании** отвечающие за государственные закупки органы – это Консультативное бюро по вопросам государственных закупок (Junta Consultativa de Contratación Administrativa – “Бюро”), которое работает в составе министерства финансов и управления. Это бюро предоставляет на суд общественности такие документы как:

- Подготовленные Бюро юридические выводы и отчеты;
- Перечень предприятий, которым запрещено заключать контрактные соглашения, или которые помещены в категорию временно отстраненных от государственных контрактов;
- Официальный список аттестованных компаний;
- Государственный реестр контрактов.

Во **Франции** на центральном уровне существует, как минимум, два ведомства, которым поручены функции мониторинга. Управление юридическими делами (Direction des Affaires juridiques – DAJ) является подразделением министерства экономики и финансов. Департамент государственных закупок при DAJ отвечает за разработку первичного законодательства и подзаконных актов, стандартной тендерной документации и стандартных форм контрактов. Кроме того, ему поручена разработка правил закупок и подготовка соответствующих руководств и инструкций. Задачей Экономической обсерватории государственных закупок - (L'Observatoire économique de l'Achat public – OEAP), созданной в ноябре 2005 года, является сбор и анализ данных по экономическим аспектам государственных закупок, в частности – информации, предоставляемой организаторами тендеров о присужденных ими контрактах. Она работает в тесном сотрудничестве с DAJ, а ее повседневную работу обеспечивает секретариат DAJ. OEAP собирает данные о контрактах, подпадающих по действие норм Директив 2004/18 и 2004/17, контрактах на суммы ниже установленного ЕС лимита, но превышающие 90000 евро (такие данные предоставляются всеми соответствующими организаторами тендеров), контрактах на суммы от 20000 до 90000 евро (эти данные предоставляются организаторами тендеров, отбираемых OEAP в случайном порядке), контрактах в сфере обороны и безопасности, а также о контрактах по программам государственно-частного партнерства (ГЧП).

Мониторинг **на уровне организаторов тендеров** позволяет обеспечивать эффективность и результативность их работы, выявлять слабые и сильные стороны в работе закупочной системы, а также определять приоритеты ее развития. Кроме того, он является ключевым элементом стратегического и оперативного планирования и управления государственного заказчика.

Наконец, мониторинг **на уровне управляющих контрактами**:

- Позволяет обеспечивать выполнение контрактных обязательств;
- Помогает достигать финансовой эффективности в использовании предмета закупки;
- При условии фиксации аналогичных параметров создает возможности сравнительного анализа на основе показателей других контрактов и других организаторов тендеров;
- Позволяет выявлять сильные и слабые стороны процесса закупок;

- Обеспечивает исходные данные для совершенствования процессов на более высоких уровнях.

Мониторинг соблюдения правил заключается в оценке полезности процессов государственных закупок с точки зрения достижения конкретных целей закупочной политики, таких как сбалансированность государственных закупок, более активное привлечение МиСП, а также использование электронных закупок. Под *сбалансированностью государственных закупок* понимается учет экологических соображений (**зеленые государственные закупки – GPP**) и социальных факторов (**социально ответственные закупки – SRP**) в процессах государственных закупок. Сбалансированные государственные закупки расширяют сферу государственных закупок путем привлечения потенциально широкого массива внешних эффектов, нацеленных либо на экологию, либо на благополучие людей, которые не обязательно при этом являются сторонами государственного контракта. Общей задачей GPP является разработка закупочных стратегий таким образом, чтобы свести к минимуму число отрицательных последствий для экологии. Что касается измеримости результатов «зеленых» государственных закупок, такие измерения можно проводить на основе **доли (как в процентах, так и в абсолютных цифрах) закупочных контрактов, в которых экологические соображения принимались во внимание либо при выборе подрядчиков, либо при определении критериев передачи контракта.** Таким же образом, реализацию **SRP можно измерять как долю (как в процентах, так и в абсолютных цифрах) закупочных процедур, в ходе которых при выборе подрядчика или при разработке критериев передачи контракта принимались во внимание социальные аспекты.** Ввиду важности МиСП для экономики и рынка труда ЕС (такие предприятия составляют 98% всех предприятий в ЕС), авторы политических подходов высказывают все большую озабоченность потенциальными барьерами для МиСП на рынках государственных закупок. И если политика правительства нацелена на измерение и увеличение доли МиСП (а она измеряется как процент контрактов, переданных МиСП) в переданных государственных контрактах таким образом, чтобы эта доля отражала важность МиСП для экономики, орган мониторинга должен сосредотачиваться на сборе информации о количестве контрактов, передаваемых МиСП.

Практические примеры

Италия

Ведомство по надзору за государственными контрактами (www.avcp.it) было создано с целью осуществления **надзора за государственными контрактами** в обеспечение соблюдения принципов прозрачности, законности и конкуренции между субъектами рынка государственных закупок.

Этот орган осуществляет надзор за всей системой государственных закупок, на уровне как государственном, так и региональном, обеспечивая соблюдение принципов законности и прозрачности при выполнении процедур присуждения контрактов, а также результативное выполнение и соблюдение правил конкуренции. В частности, через выборочные проверки он следит за надлежащим применением законов и норм, проверяя соответствие процедур передачи контрактов законам и эффективность выполнения контрактов. Это ведомство **подотчетно** как парламенту, так и правительству в случаях особенно серьезных нарушений законодательства о государственных закупках или его ненадлежащего выполнения; кроме того, оно передают правительству **предложения** по изменению законодательства и **вносит проекты** новых редакций подзаконных актов в Министерство инфраструктуры. Каждый год это

ведомство отчитывается перед парламентом о своей работе.

Через посредство Обсерватории это ведомство **обеспечивает сбор и обработку данных о государственных закупках**.

В свою очередь, Обсерватория:

- Ведет обработку собранных данных и дает оценку структурным характеристикам рынка государственных закупок и его эволюции;
- Оценивает, в какой мере в ходе закупочных процессов выполняются критерии эффективности и экономного расходования средств;
- Выявляет сбои и аномалии рынка на основе фиксированных показателей: а) показателей оценки завышенных тендерных скидок в сравнении со средними показателями скидок; б) количество конкурсных предложений, поданных по каждой тендерной процедуре; в) местонахождение компании-победителя тендера по отношению к местонахождению организатора тендера.

Португалия

Задачами **Обсерватории государственных работ** (Observatório das Obras Públicas) является повышение прозрачности и создание возможностей для принятия более обоснованных, а, следовательно – более эффективных решений, касающихся управления правилами работы сектора государственных закупок. Миссия обсерватории заключается в ведении мониторинга наиболее важных аспектов передачи подрядов и выполнения контрактов на государственные работы и концессии.

По результатам обработки данных Обсерватория имеет возможность вырабатывать показатели, отчеты и статистические данные, улучшая, таким образом, уровень осведомленности о характере функционирования сектора закупок. Собираемая в Обсерватории база данных, как правило, составляется на основе отчетов, подаваемых организаторами тендеров.

Каковы источники информации, используемой для мониторинга?

- Объявления, касающиеся государственных закупок – объявления о конкурсах, о присуждении контрактов, предварительные необязательные декларации о прозрачности (например, сообщения организатора тендера о своем намерении передать контракт без проведения конкурентных и прозрачных процедур);
- Отдельные отчеты и уведомления организаторов тендеров (информация о применении исключительных процедур закупки, протоколы процедур);
- Сводные отчеты, готовящиеся на регулярной основе (например, ежегодно) организаторами тендеров и передаваемые в бюро или агентство государственных закупок (БГЗ/АГЗ).

Какие ведомства (действующие лица) участвуют в мониторинге?

- Бюро (агентства) государственных закупок;
- Бюро статистики;
- Организаторы тендеров;
- Контролирующие органы;
- Хозяйствующие субъекты;

- Государственные аудиторские бюро и другие инспекции;
- Неправительственные организации (НПО);
- Научные учреждения (ВУЗы, Академии).

Мониторинг может вестись как на **центральном,** так и на **местном** уровнях.

На центральном уровне мониторинг, как правило, осуществляется **бюро (ведомствами/органами) государственных закупок.** Одной из их общих функций является мониторинг соблюдения организаторами тендеров закона о государственных закупках. В частности, они проверяют, соответствуют ли конкретные закупочные процедуры требованиям законов. Таким образом, они осуществляют **мониторинг соблюдения норм** согласно приведенному выше определению. Кроме того, БГЗ/ВГЗ, как правило, занимаются сбором информации о закупочных процедурах, проведенных за определенный период, и анализируют события, происходящие в сфере государственных закупок. Эта информация дает им возможность давать свои заключения относительно **соблюдения норм** и выполнять **оценку параметров работы**.

В свою очередь, **контролирующие органы,** как правило, не подключаются к систематическому мониторингу государственных закупок, поскольку их основной функцией является объективное и независимое рассмотрение апелляций (жалоб), подаваемых в ходе закупочных процедур против решений организаторов тендеров. Апелляции (жалобы), как правило, рассматриваются в ходе процедуры предварительного слушания, где обе стороны – участник тендера, права которого были нарушены (заявитель) и организатор тендера, допустивший обжалуемые действия – представляют свои аргументы в суде или в другом независимом контролирующем органе. В этом случае задачей контролирующего органа является решение спора между двумя сторонами. Даже тогда, когда контролирующие органы не привлекаются к мониторингу государственных закупок, их решения могут быть полезными для мониторинга событий в сфере государственных закупок, поскольку они касаются тех же самых действий или бездействия организаторов тендеров.

Бюро статистики участвуют в мониторинге, главным образом, передавая полезную информацию относительно тенденций в сфере государственных закупок.

Организаторы тендеров также осуществляют мониторинг (на местном уровне). Исходя из практических соображений, они могут вести мониторинг только своих собственных закупочных процессов (процедур).

Субъекты хозяйствования, как правило, не участвуют в (систематическом) мониторинге закупочных процессов, поскольку они заинтересованы, в основном, в том, чтобы организатор тендера соблюдал нормы законодательства в ходе оценки заявок или тендерных предложений. Они нацелены на конкретные процедуры, в которых они участвуют или могли бы участвовать, и обращаются с жалобами в контролирующие органы, если считают, что их интересы были ущемлены. Вместе с тем, их заявления могут быть полезными при подготовке заключений относительно текущего положения дел в сфере государственных закупок. Например, относительно большое количество жалоб в связи с нарушениями отдельных конкретных норм закона о государственных закупках (например, отказ в приеме тендерных предложений, технических спецификаций, необычно низкие предложенные цены, отмена результатов тендера) могут указывать на наличие проблем с реализацией правил закупок на уровне организаторов тендера или же проблем в самом тексте закона.

Государственные аудиторские бюро проводят аудит деятельности государственных органов с точки зрения обеспечения ими надлежащего управления, результативности, эффективности и безупречности процедур.

Какие методики мониторинга существуют?

В зависимости от уровня проведения мониторинга, используются разные его методики.

Например, если мониторинг проводится на национальном уровне, в нем используется сочетание следующих методик:

- Дружественная проверка и оценка;
- Оценка факторов влияния норм закона;
- Исследования заинтересованных сторон;
- Внешний аудит.

Мониторинг будет иметь смысл, только если он проводится в течение четко определенных периодов времени с применением одной и той же или аналогичной методики или сочетания методик. В разные годы результаты могут быть разными, однако в более долгосрочной перспективе тенденции становятся заметными. Выводы тоже будут достоверными, только если собранные данные поддаются сопоставлению, и если они сопоставляются при аналогичных условиях (например, на протяжении конкретного периода времени) положения о закупках остаются более или менее неизменными по отношению к таким элементам как финансовые лимиты для применения закона о закупках, периоды времени, условия применения разных типов закупочных процедур, регистрационный взнос, собираемый с участников тендера, подающих жалобу, и т.п.).

Дополнительная литература:

- Performance Measurement (SIGMA Public Procurement Brief 21, 2011).