

Моніторинг на підставі даних автоматичних індикаторів ризиків

Чи дійсно показники автоматичних індикаторів ризиків є беззаперечним доказом порушення проведення процедури закупівлі та чи вважають аудитори такі відомості беззаперечними і такими, що зумовлюють початок проведення моніторингу процедури закупівлі, дізнайтеся з цієї статті.

Відповідно до частини 1 статті 8 [Закону «Про публічні закупівлі»](#) (далі — Закон) моніторинг процедури закупівлі здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи (далі — органи державного фінансового контролю).

Моніторинг процедури закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії. Рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник (або уповноважена керівником особа) за наявності однієї або декількох із таких підстав:

дані автоматичних індикаторів ризиків;

інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;

повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;

виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;

інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до статті 7 цього Закону.

Для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, може використовуватися:

інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;

інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах;

інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Також відповідно до частини 12 статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [наказом Міністерства фінансів України від 28.10.2020 № 647](#) затверджено:

Методику визначення автоматичних індикаторів ризиків;

Перелік автоматичних індикаторів ризиків (усього 50);

Порядок застосування автоматичних індикаторів ризиків.

Відповідно до Порядку застосування індикаторів ризик-система **щодня здійснює автоматичний розрахунок індикаторів** за процедурами закупівель, які проводяться замовниками в електронній системі закупівель.

Слід вказати, що у середньому за день проводиться близько двох — трьох тисяч процедур закупівель. Провести їх перевірку вручну, силами лише Держаудитслужби через моніторинг неможливо, адже за 2020 рік моніторингом охоплено менше 10 тис. процедур.

Відповідно, за своїм задумом вказана автоматична ризик-система власне покликана допомогти та спростити роботу працівникам Держаудитслужби у проведенні моніторингу процедур закупівель та налагодити ефективний державний контроль на етапі проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії. *Чи так воно насправді?*

У порядку застосування індикаторів вказано, що ризик-система після спрацювання одного або кількох індикаторів за окремою процедурою закупівлі **автоматично здійснює підрахунок загальної умовної ваги індикаторів**. Щодня після проведеного аналізу ризик-система формує чергу та відображає її в персональному кабінеті аудитора. **На практиці така опція стала доступною лише у квітні 2021 року**. Досить часто **сформовані ризики**, навіть з великою вагою, за тією чи іншою процедурою **не підтверджуються в ході моніторингу**. Розглянемо декілька випадків.

Приклад 1

Ризик-система надає інформацію про спрацювання ризику RISK-2-4 — замовник відхилив тендерні пропозиції всіх учасників під час закупівлі товарів або послуг, крім переможця (коефіцієнт вагомості 0,5). Водночас при попередньому аналізі такої закупівлі виявляється, що по закупівлі, щодо якої спрацювали ризики, триває стадія подачі

тендерних пропозицій учасниками.

Приклад 2

В іншому випадку, до прикладу, спрацював RISK-2-3 — переможцем закупівлі обрано учасника, у якого, окрім заповненої електронної форми тендерної пропозиції, не завантажено до електронної системи закупівель жодного файлу та / або документа. Аналогічно, як у попередньому випадку, при проведені аналізу інформації з'ясовано, що документи переможець завантажив, але вони мають нетиповий формат розширення, який, імовірно, ризик-система не «побачила».

Водночас часто виникають протилежні ситуації, коли аудитори з власної ініціативи чи за отриманими в повідомленнях у засобах масової інформації даними, чи завдяки інформації, отриманій від громадських об'єднань, моніторять процедури закупівель та знаходять порушення, наприклад, RISK-1-14 — неоприлюднення звіту про виконання договору про закупівлю. Таке порушення «висить» ще з попереднього року, проте ризик-система цього факту теж не «бачить».

Підсумовуючи наведене, слід констатувати, що ефективність наявної системи автоматичних індикаторів ризиків є досить низькою, а подекуди шкодить процесу моніторингу, оскільки час, який аудитор приділяє роботі з ризик-системою, можна використати ефективніше, якщо **самостійно моніторити систему закупівель**.

Ще одним моментом функціонування електронного кабінету аудитора є те, що **зворотній зв'язок між ризик-системою та результатами проведеного моніторингу** (підтвердження чи непідтвердження ризик-індикаторів, які спрацювали) **неналагоджений або взагалі відсутній**.

Іншими словами, системі автоматичних індикаторів ризиків «усе рівно», підтвердилися порушення, за якими спрацювали індикатори, за наслідками моніторингу чи ні. В ідеалі ризик-система мала б «вчитися» та враховувати досвід помилок, а кількість таких помилок — зменшуватися. Отже, поки що система не «вчиться».

Таким чином, ризик-система поки що не надто популярна серед аудиторів і є підставою для початку проведення незначної кількості моніторингів. Проте, загалом добре що вона є, і вже вийшла із стадії ідеї – у стадію практики, хоча має свої очевидні недоліки, але все ж таки допомагає відфільтрувати значний обсяг задокументованої інформації.

Як казав відомий футуролог Елвін Тоффлер: *«Зі зростанням потужності комп'ютерів, як і з багаттям у лісових хащах, – слід вміти або ж вчитися – вправлялися. Бо вони, ПК та вогонь, можуть стати або порятунком, або бідю. Або найбільшою руйнівною силою, або*

панацеєю від світу хаосу. У нашому випадку процес розвитку триває.».

А як орієнтовно виглядає кабінет аудитора можна переглянути на Рисунок 1.

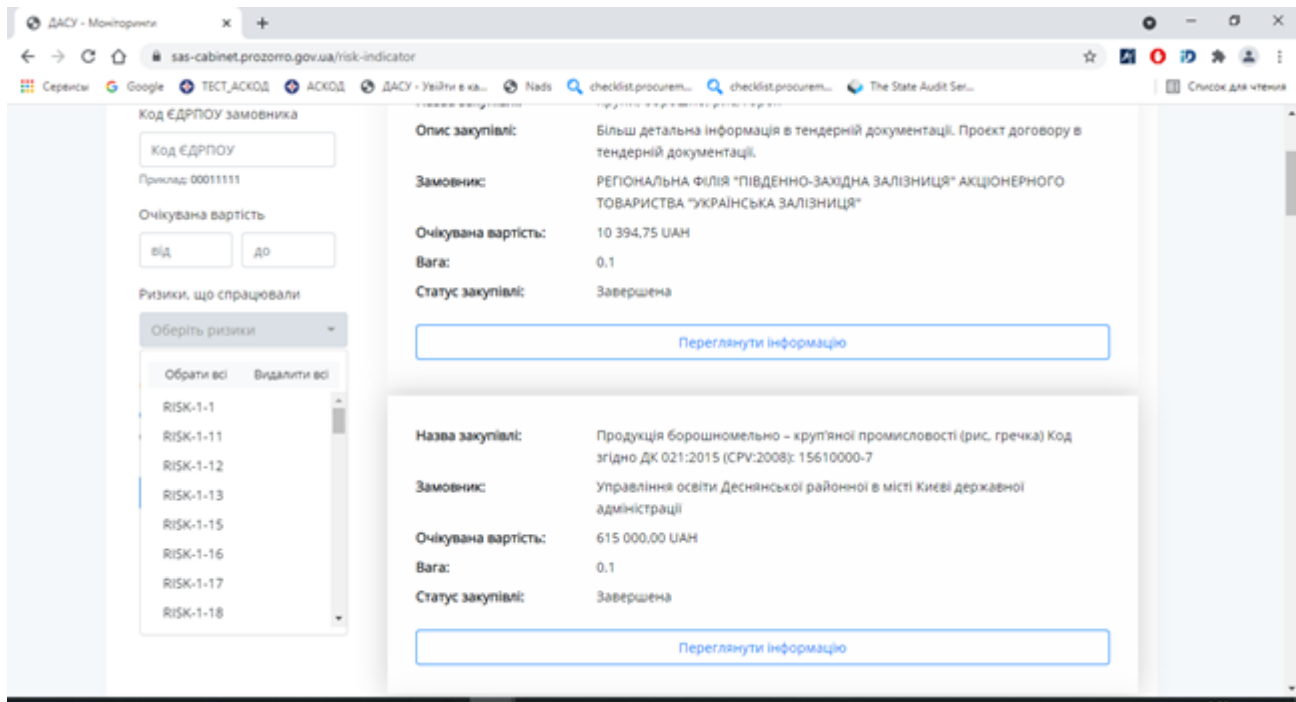


Рис.1

Статистичні дані

Так, до прикладу, всього за 2020 рік Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними підрозділами проведено 9 700 моніторинрів процедур закупівель. З них на підставі даних автоматичних індикаторів ризиків розпочато моніторинг 1 660 процедур закупівель, за якими у 1 370 випадках виявлено порушення. Водночас зауважимо, що виявлені порушення часто є не тими, за якими спрацьовують ризик-індикатори.

Упродовж 5 місяців 2021 року Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними підрозділами завершено моніторинг 3 200 процедур. З них на підставі даних автоматичних індикаторів ризиків розпочато моніторинг 300 процедур закупівель.

Отже, якщо із загальної кількості моніторинрів, проведених у 2020 році, частка, проведених на підставі ризик-індикаторів, склала 17 %, то вже за 5 місяців за 2021 вона впала до 10 %. Ймовірно, таке зменшення частки автоматичних ризик-індикаторів як підстав проведення моніторинрів пояснюється наведеними вище обставинами.

Слід відмітити: функціональні (технічні) можливості електронного кабінету, з якого працівник органу державного фінансового контролю здійснює моніторинг закупівель, не передбачає обробку інформації за критеріями підстав проведення моніторингу.

Крім цього, ДП «ПРОЗОРРО» як адміністратор електронної системи закупівель лише з

квітня 2021 року забезпечило відображення в кабінеті аудитора процедур закупівель, щодо яких спрацювали індикатори ризиків, функціонування черги ризикових процедур відповідно до вимог [наказу Мінфіну від 28.10.2020 № 647](#) та інших документів, які регулюють дане питання.

Постає проблемне питання, що будь-які зміни до законодавства, які стосуються функціонування ризик-системи, знаходять своє практичне відображення у самій електронній системі закупівель у частині її функціонування та електронного кабінету працівника Держаудитслужби (робоче місце) у досить віддаленій часовій перспективі.

Висновок

Не порушуймо Закон — і жодні ризик-індикатори нам не страшні. Крім цього, вже дозріла потреба зустрічі розробників електронного кабінету закупівель, представників Держаудитслужби, а також замовників для покращення функціонування самої системи та пошуку уніфікованих стандартів оцінки ситуацій, а можливо, і чергових змін до законодавства у частині кваліфікації порушень законодавства про закупівлі (номенклатурного поділу порушень на важливі та менш важливі). Адже перший крок законодавець уже зробив, коли прийняв наказ Мінфіну від 28.10.2020 № 647, яким передбачив, що одні порушення є більш вагомими за інші.

Також читайте на порталі RADNUK.COM.UA такі коментарі та поради щодо моніторингу процедур закупівель:

[«Коли замовник може застосувати перерахунок ціни тендерної пропозиції / пропозиції?»](#);

[«Переговорна на підставі двох відмін? Врахуйте недоліки, що впливають на успішність»](#);

[«“Зайві” порушення при підвищенні ціни за одиницю товару до 10 %: як уникнути?»](#);

[«Аналогічний договір: 11 вимог та неухважність замовника»](#).