

DOI: 10.15421/152046

УДК: 321:321.7+351.9:004

*Таїсія Крушельницька, Олена Гуржій**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Розвиток цифрових технологій на прикладі державних закупівель, як інструмент моніторингу ефективності урядування

У статті досліджено розвиток цифрових технологій в Україні на прикладі державних закупівель, як інструмент моніторингу ефективності урядування. Виявлено, що практика застосування методів проведення публічних закупівель в Україні у 2019 р. тяжіє до застосування неконкурентних методів процедури публічних закупівель. Запропоновані такі напрями розвитку інформаційних технологій: усунення впливу людського фактору на процес ухвалення рішень щодо публічних закупівель; уніфікація вимог до оформлення документів для всіх суб'єктів закупівель; здійснення вибору переможців закупівель серед заявок претендентів за автоматично сформованим алгоритмом, без участі «зацікавленої особи»; формування інтегрованої інформаційної системи моніторингу публічних закупівель.

Ключові слова: технологізація політики, кіберпростір, мережева держава, загальні ризики віртуалізації, ризикованість віртуалізації держави

Development of digital technologies on the example of public procurement, as a instrument of monitoring the efficiency of governance

Taisiia Krushelnytska, Olena Hurzhii, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article examines the development of digital technologies in Ukraine on the example of public procurement as a tool for monitoring the effectiveness of government. It was found that the practice of applying public procurement methods in Ukraine in 2019 tends to apply non-competitive methods of public procurement. In particular, from competitive procurement methods, the organizers used pre-threshold procurement (10.79 % of transactions) and open bidding (6.93 %) using an electronic procurement system. Instead, the use of such a non-competitive method as the "contract report", which does not involve the use of electronic procurement system, in 2019 increased compared to 2018 by more than 22% and accounts for more than 77 % of total procurement

The following areas of information technology development are proposed: elimination of the influence of the human factor on the decision-making process regarding public procurement; unification of requirements for registration of documents for all subjects of procurement; selection of procurement winners among bidders' applications according to an automatically generated algorithm, without the participation of an "interested person"; formation of an integrated information system for monitoring public procurement. The integrated information system will allow monitoring of public procurement in a continuous manner, and based on the monitoring results, transactions that have one or more of the signs of risk will be subject to control.

Keywords: public administration, public meeting, monitoring, work efficiency, digital technologies

Функціонування публічного управління в епоху цифрових технологій є однією з вирішальних умов зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства, прозорого формування видатків бюджетів усіх рівнів і, як результат, ефективної роботи органів державного управління і місцевого самоврядування. Ефективне й доцільне витрачання бюджетних коштів у ході публічних закупівель є стратегічним завданням у біль-

шості розвинених країн світу, яке доволі успішно вирішується з розвитком цифрових технологій. Саме «оцифровування» процесу публічних закупівель стало інструментом формування відкритості влади, демократичності суспільства та моніторингу ефективності урядування. Для сучасної України, де корупція, лобізм, попередня змова у сфері публічних закупівель гальмують соціально-економічний розвиток, унеможливають існування ринку, опираються на виведення

капіталів з країни, поширення практики застосування й удосконалення цифрових технологій є надзвичайно важливим, що й зумовлює актуальність цієї публікації.

Метою статті є узагальнення напрямів розвитку цифрових технологій на прикладі державних закупівель, як інструменту моніторингу ефективності урядування в Україні.

Теоретичною основою дослідження стали наукові праці з теорії державного управління Є. Бородіна, С. Серьогіна та ін. з бюджетно-фіскальних питань – доробки зарубіжних економістів питання досліджували Р. Масгрейв, Г. Роузен, Ч. Тібу, Р. Фішер та ін., проблематики державних видатків – Дж. Акер, С. Гупт, П. Хеллера та вітчизняних учених – А. Крисоватого, О. Матвеевої, А. Мунько, С. Юрія та ін. Проблеми відкритості влади досліджували О. Григорян, Д. Гунін, І. Жаровська, С. Телешун, А. Тимчук, Н. Полторацька та ін. Змістом державних закупівель як засобу регулювання економіки займалися такі українські науковці, як: Д. Батуєва, В. Міняйло, Н. Ткаченко, Ю. Фалко та ін. Отже, вчені розглядають різні аспекти публічних закупівель, досліджуючи проблеми прозорості й конкурентності ринку та формулювали пропозиції щодо удосконалення механізмів публічних закупівель, зокрема, акцентуючи увагу на різних аспектах забезпечення відкритості органів влади й усунення вад прозорості закупівель. Однак наукових розробок щодо подальшого «оцифрування» процесу державних закупівель та посилення інструментів відкритості влади наразі недостатньо.

Публічні закупівлі є придбанням замовником товарів, робіт чи послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» (2015), який визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Починаючи з 1 квітня 2016 року в Україні було запроваджено механізм здійснення публічних закупівель через електронну систему ProZorro, метою якої було «забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері

публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції» (Про публічні закупівлі, 2015). Упродовж проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи, здійснюють моніторинг процедури закупівлі.

Водночас громадський контроль державних закупівель здійснюється через систему Dozorro. Цей інструмент, створений у листопаді 2016 р., покликаний забезпечити рівні правила гри для всіх суб'єктів публічних закупівель, піддаючи операції постійному моніторингу й інформуючи суспільство, контролюючі та правоохоронні органи про порушення, зокрема про нечесну конкуренцію.

Звертаючись до вивчення основних причин нечесної конкуренції у чинній процедурі здійснення державних закупівель, І. Настич, на підставі проведеного опитування, виокремлює такі: попередня змова між учасниками – 19 % від загальної кількості респондентів; надмірна цінова конкуренція – 18 %; участь фіктивних підприємств – 16 %; участь компаній, пов'язаних з розпорядником коштів – 14 %; завищені кваліфікаційні умови 13 %; тривала процедура оскарження 6 %. (Настич, 2019). При узагальненні причин виникнення цих проблем, виявимо особливість, яка їх об'єднує, а саме – людський фактор, навіть попри те, що система ProZorro покликана максимально унеможливити вплив суб'єктивних чинників на процес публічних закупівель (Настич, 2019).

Утім, максимально усунути людський фактор доволі важко, але найбільш ймовірно саме за допомогою інформаційних технологій, які, по-перше, виключають, або частково виключають, особисте спілкування суб'єктів публічних закупівель (це, власне, більшою частиною вже зроблено); по-друге, уніфікують вимоги до оформлення документів для всіх суб'єктів закупівель; по-третє, здійснюють відбір заявок претендентів за автоматично сформованим алгоритмом, без участі «зацікавленої особи». Власне, така побудова цього алгоритму вже започаткована, але вона здебільшого стосується операцій, здійснених за методом відкритих торгів.

Для аналізу динаміки публічних закупівель та оцінювання ефективності електронних інструментів забезпечення відкритості влади у цій сфері проведено аналіз функціонування системи публічних закупівель. Аналіз за кількісними і вартісними показниками закупівель у розрізі процедур, методів і предметів закупівель, наведений у Звіті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, показав, що протягом 2019 р. організаторами закупівель, розпорядниками бюджетних коштів, було оголошено закупівель на суму 1,378 млн грн, з яких успішно завершено 1,238 млн грн, це на 14,27 % більше ніж у попередньому, 2018 р. (Звіт, 2019, с. 16).

З конкурентних методів закупівель організатори застосовували допорогові закупівлі (10,79 % усіх операцій) із використанням електронної системи закупівель. Такий метод публічних закупівель як відкриті торги є процедурою, що проводиться з використанням електронної системи ProZorro, і забезпечує найбільшу конкурентність для учасників закупівель і максимальну відкритість намірів владних органів був використаний у 2019 р. лише у 6,93 % операцій. Щодо застосування такого методу як переговорна процедура, то зазначимо, що цей метод не належить до конкурентного й використовується радше як виняток, за наявності відповідних підстав, наприклад, для закупівель для потреб оборони. У звітному 2019 році таких операцій було здійснено 0,11 % від загальної кількості, що більше від обсягу 2018 р. понад 10 % (Звіт, 2019, с. 17).

Поряд з цим використанням такого методу як «звіт про укладені договори», який не передбачає використання електронної системи закупівель (далі – ЕСЗ), у 2019 р. збільшилось у порівнянні з 2018 роком на понад 22 % і становить більш ніж 77 % від загальної кількості всіх закупівель у звітному році (Звіт, 2019, с. 17). Таким чином практика застосування саме цього методу проведення публічних закупівель (й інших неконкурентних методів) свідчить про небажання організаторів використовувати конкурентні методи закупівель із використанням ЕСЗ, що підвищує ризики нечесної конкуренції, зловживань, корупції у цій сфері. Тому є потреба у розробці і запровадженні інформаційних

технологій, які б дозволили «оцифрувати» алгоритми моніторингу операцій з публічних закупівель як з боку державного фінансового контролю, так і з боку інститутів громадянського суспільства.

Водночас зазначимо, що згідно з Законом України «Про публічні закупівлі», «рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник ... за наявності однієї або декількох із підстав», серед яких: дані автоматичних індикаторів ризиків; повідомлення в засобах масової інформації; інформація, отримана від органів державної влади; виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства; інформація, отримана від громадських об'єднань (Про публічні закупівлі, 2015).

Утім, на наш погляд, моніторинг має здійснюватись суцільним методом та сприяти підвищенню частки конкурентних способів здійснення операцій з публічних закупівель. Тому розвиток інформаційних технологій сьогодні необхідно спрямовати на формування інтегрованої інформаційної системи, яка б об'єднувала інформацію, оприлюднену в електронній системі закупівель; інформацію, що міститься в єдиних державних реєстрах; інформацію в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. За результатами моніторингу мають піддаватись контролю ті операції, які мають одну або декілька з перелічених вище ознак.

Таким чином можемо зробити такі висновки:

1. Практика застосування методів проведення публічних закупівель в Україні у 2019 р. тяжіє до застосування неконкурентних методів, що свідчить про небажання організаторів використовувати конкурентні методи закупівель із використанням ЕСЗ, що підвищує ризики нечесної конкуренції, зловживань, корупції у цій сфері, а тому потребує розробки і запровадження інформаційних технологій, які б дозволили «оцифрувати» алгоритми моніторингу операцій з публічних закупівель як з боку державного фінансового контролю, так і з боку інститутів громадянського суспільства.

2. Основними напрямками розвитку інформаційних технологій, за яких можливо максимально усунути людський фактор є: по-перше, виключення, або часткове виключення особистого спілкування суб'єктів публічних закупівель; по-друге, уніфікація вимог до оформлення документів для всіх суб'єктів закупівель; по-третє, здійснення вибору переможців закупівель серед заявок

претендентів за автоматично сформованим алгоритмом, без участі «зацікавленої особи».

3. У системі публічних закупівель має бути сформована інтегрована інформаційна система моніторингу, це дозволить здійснювати моніторинг суцільним методом, а на підставі результатів моніторингу, операції, які мають одну або декілька з ознак ризику мають піддаватись контролю.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 рік. (2020). Київ: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Відновлено з <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c75452b3-bcf4-4bb7-b643-2a9069682cc5&title=ZvitSferiPublichnikhZakupivelZa2019-Rik-vizualizovanaVersiia->.

Настич Ірина. (2019, 5 серпня). Публічні закупівлі у будівництві: чи дійсно прозоре ProZorro? *Property Times. Серія «Менеджмент»*. Відновлено з https://propertytimes.com.ua/management/publichni_zakupivli_u_budivnitstvi_chi_diyсно_prozore_prozorro.

Про публічні закупівлі. № 922-VIII. (2015). Відновлено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.