

Проблеми національної економіки

УДК 336.532.2:005.932.2

Здирко Наталія Григорівна

кандидат економічних наук, доцент,

декан факультету обліку та аудиту

Вінницький національний аграрний університет

Здырко Наталья Григорьевна

кандидат экономических наук, доцент,

декан факультета учета и аудита

Винницкий национальный аграрный университет

Zdyrko Nataliya

PhD in Economics, Assistant Professor

Vinnitsia National Agrarian University

ORCID: 0000-0001-5968-3502

**УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА СИСТЕМЫ
ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК НА ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО
ОПЫТА
IMPROVEMENT OF INFORMATION SUPPORT OF ECONOMIC
ANALYSIS OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM BASED ON
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Анотація. Однією із складових контролю системи публічних закупівель є аналіз їх ефективності, який дозволяє оцінити ощадливість і результативність використання бюджетних коштів. В Україні

проведення такого аналізу є критично важливим, адже публічні закупівлі залишаються однією з головних сфер корупційних зловживань на всіх рівнях влади та чинником значних фінансових втрат держави. Метою статті є вивчення методики оцінювання ефективності системи публічних закупівель, що використовується в міжнародній практиці фахівцями Світового банку, і на цій основі удосконалення інформаційного забезпечення економічного аналізу системи публічних закупівель в Україні. Згруповано індикатори загальної оцінки ефективності системи публічних закупівель за методикою Світового банку. За результатами проведеного аналізу даних Звіту Світового банку за 2018 рік, надано методичні роз'яснення щодо оцінки системи публічних закупівель України. Здійснено покрокову порівняльну оцінку системи публічних закупівель України. Для порівняння обрано наступні країни Європи: Великобританія (за блоком показників «Підготовка»), Словаччина (за блоком показників «Закупівля»), Португалія (за блоком показників «Управління контрактами»), Італія (за блоком показників «Незатребувані пропозиції»). Виявлено, що існування незатребуваних пропозицій в системі публічних закупівель є негативним явищем, оскільки призводить до викривлення інформації щодо використання публічних (бюджетних) коштів, а відтак і неможливості здійснити якісний аналіз використання бюджетних коштів. В той же час, упорядкування термінологічного апарату щодо визначення понять «закупівлі» та «публічні закупівлі», а також розмежування функцій електронних майданчиків та платформ в розрізі публічних та комерційних закупівель дозволить здійснювати якісний аналіз в різних розрізах та необхідних аналітичних вибірках. В статті обґрунтовано підхід до удосконалення системи інформаційного забезпечення економічного аналізу публічних закупівель в Україні на основі міжнародного досвіду.

Ключові слова: *система публічних закупівель, методика оцінки ефективності, інформаційне забезпечення аналізу, економічний аналіз*

публічних закупівель.

Аннотация. Одной из составляющих контроля системы публичных закупок является анализ их эффективности, который позволяет оценить бережливость и результативность использования бюджетных средств. В Украине проведение такого анализа является критически важным, ведь публичные закупки остаются одной из главных сфер коррупционных злоупотреблений на всех уровнях власти и фактором значительных финансовых потерь государства. Целью статьи является изучение методики оценки эффективности системы публичных закупок, которую используют специалисты Всемирного банка, и на этой основе – совершенствования информационного обеспечения экономического анализа системы публичных закупок в Украине. Сгруппированы индикаторы общей оценки эффективности системы публичных закупок по методике Всемирного банка. По результатам проведенного анализа данных Отчета Всемирного банка за 2018 год, даны методические разъяснения относительно оценки системы публичных закупок Украины. Автор осуществил пошаговую сравнительную оценку системы публичных закупок Украины. Для сравнения были выбраны следующие страны Европы: Великобритания (по блоку показателей «Подготовка»), Словакия (по блоку показателей «Закупка»), Португалия (по блоку показателей «Управление контрактами»), Италия (по блоку показателей «Невостребованные предложения»). Выявлено, что существование невостребованных предложений в системе публичных закупок является негативным явлением, поскольку приводит к искажению информации об использовании публичных (бюджетных) средств, а затем и невозможности осуществить качественный анализ использования бюджетных средств. В то же время, упорядочения терминологического аппарата, в частности понятий «закупки» и «публичные закупки», а

также разграничение функций электронных площадок и платформ в разрезе публичных и коммерческих закупок позволит осуществлять качественный анализ в различных разрезах и необходимых аналитических выборках. В статье обоснованно подход к совершенствованию системы информационного обеспечения экономического анализа публичных закупок в Украине на основе международного опыта.

Ключевые слова: *система публичных закупок, методика оценки эффективности, информационное обеспечение анализа, экономический анализ публичных закупок.*

Summary. *One of the components of control over the public procurement system is the analysis of their effectiveness, which allows evaluating the thrift and effectiveness of using budget funds. In Ukraine, public procurement remains one of the main areas of corruption abuse at all levels of government and a factor in significant financial losses of the state. So, conducting of such analysis is critically important. The purpose of the article is to improve the information support of economic analysis of a public procurement system in Ukraine by studying the methods for evaluating the effectiveness of a public procurement system that are used by World Bank experts. Indicators of a general assessment of the effectiveness of the public procurement system were grouped by the author according to the methodology of the World Bank. Based on the results of the analysis of the World Bank Report "Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018: Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs", methodical explanations were given regarding the assessment of the public procurement system of Ukraine. The author carried out a step-by-step comparative assessment of the public procurement system of Ukraine. For comparison, the following European countries were selected: Great Britain (for the indicators of "Preparation" block), Slovakia (for the indicators of "Purchase" block), Portugal (for the indicators of "Contract*

management" block), Italy (for the indicators of "Unclaimed offers" block). It was revealed that the existence of unclaimed offers in the public procurement system is a negative phenomenon, since it leads to a distortion of information on the use of public (budget) funds, and then the inability to carry out a qualitative analysis of the use of budget funds. At the same time, streamlining of the terminological apparatus, in particular, the concepts of "procurement" and "public procurement", as well as the delineation of the functions of electronic platforms in the context of public and commercial procurement, will allow to carry out a qualitative analysis in various analytical areas. The article substantiates author's approach to improving the information support system for the economic analysis of public procurement in Ukraine based on international experience.

Key words: *public procurement system, methods for evaluating effectiveness, information support for analysis, economic analysis of public procurement.*

Постановка проблеми. Ефективне управління сферою публічних закупівель є актуальним завданням для кожної країни, саме тому оптимізація процесу здійснення публічних закупівель на основі аналітичного забезпечення займає одне з пріоритетних місць в переліку їх вирішення. Адже, публічні закупівлі – це не лише закупівельно-постачальницький процес щодо задоволення потреб замовників у товарах, роботах та послугах, а й інструмент виконання державою функцій у сфері економічної та соціально-екологічної політики, а також забезпечення продовольчої безпеки країни. Попри стимулюючу роль публічних закупівель, загрозливими є ризики щодо корупції та шахрайства в даній сфері.

У зв'язку з цим, важливою складовою моніторингу та контролю системи публічних закупівель є аналіз їх ефективності, результати якого

можуть бути використані для відстоювання інтересів держави щодо ощадливого та результативного використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри беззаперечну важливість сфери державних закупівель, на міжнародному рівні мало докладено зусиль для систематичного та послідовного збору достовірних статистичних даних, які дозволили б провести глибокий аналіз ефективності публічних закупівель в тій чи іншій країні. Варто зазначити, що загальнодоступними є дані країн з високим рівнем доходу, в той час інформацію щодо решти країн знайти досить складно. Хоча державні публічні закупівлі є важливою складовою бюджетної політики будь-якої країни.

З огляду на вищевикладене, фахівцями Світового банку зібрано та опрацьовано дані в розрізі 77 економік світу у 2016 році, 180 економік у 2017 році та 135 економік у 2018 році [1-3]. Проведене дослідження наразі не має аналогів, а методика аналізу викликає жвавий інтерес науковців і практиків, що займаються проблемами сфери публічних закупівель. Вивчення цього досвіду, на наш погляд, є корисним і необхідним для України – країни в якій державні публічні закупівлі були і, на жаль, залишаються однією з головних сфер корупційних зловживань на всіх рівнях влади та чинником значних фінансових втрат держави.

Корупція в сфері публічних закупівель характерна не лише для України, адже розглядаючи проблеми державного управління та корупцію, найбільш вразливими інститутами Деніел Кауфман називає публічні (державні) закупівлі, податкову, митну та судову служби [4].

Вивченню зарубіжного досвіду захисту національних товаровиробників при здійсненні державних закупівель присвячене дослідження О.Л. Юдіцького. Дослідник відзначає, що хоча національне законодавство більшості держав формально не обмежує участь у тендерах з державних замовлень іноземних компаній, однак на практиці жорстко

захищаються інтереси національного виробника [5, с. 420].

Н.С. Шалімова здійснила аналіз Міжнародного рейтингу ефективності системи публічних закупівель («Benchmarking Public Procurement») та можливості його використання в державному аудиті [6].

Більшість вітчизняних дослідників зосереджують свою увагу на контролі та моніторингу ефективності публічних закупівель, а не на їх аналізі, серед них В.П. Пархоменко, А.М. Любенко, І.Ю. Чумакова та інші. Зокрема, законність (з позиції ефективності – прим. автора) публічних закупівель, на думку В.Ф. Максимової та Ю.Б. Слободяник є об'єктом державного аудиту [7].

Отже, хоча досліджень, присвячених різноманітним аспектам здійснення публічних закупівель, є досить багато, питання аналізу публічних закупівель як важливої складової системи контролю їх ефективності залишається недостатньо розкритим, що й обумовлює актуальність теми даної публікації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є вивчення методики оцінювання ефективності системи публічних закупівель, що використовується в міжнародній практиці, задля удосконалення інформаційного забезпечення економічного аналізу системи публічних закупівель в Україні.

Виклад основного матеріалу. В дослідженні Світового банку публічні закупівлі розглядаються через призму державно-приватного партнерства (ДПП) – будь-якої договірної домовленості між державним органом (замовником) та приватною особою (учасником) про реалізацію публічного активу чи послуги.

В Звіті 2016 року (Benchmarking Public Procurement 2016) [1] оцінювалися такі індикатори: 1) життєвий цикл публічної закупівлі, в тому числі: підготовка пропозиції; подання пропозиції; оцінка пропозицій; винагороди та виконання контрактів; 2) механізм оскарження та

звітування, в тому числі: наявність механізму оскарження та звітування; процес перегляду першого рівня; процес перегляду другого рівня.

В дослідженні 2017 року (Benchmarking Public Procurement 2017) [2] методика оцінки системи публічних закупівель включала такі індикатори, які оцінюються кількісно в балах (від 0 до 100 балів): оцінка потреб, розміщення інформації про закупівлі, підготовка пропозицій; подача пропозицій; «Розкриття конвертів», оцінка, вибір переможця; зміст та умови укладання контракту; забезпечення виконання контракту; оплата виконаних за контрактом зобов'язань.

Підготовка інформації у 2018 році відбувалася шляхом тестування за 4 основними аналітичними індикаторами в частині публічних закупівель, кожен з яких включав цілий перелік різних показників (табл. 1).

Таблиця 1

Індикатори загальної оцінки ефективності системи публічних закупівель за методикою Світового банку

| № п/п | Аналітичні індикатори | Характеристика |
|--------------|------------------------------|--|
| 1 | Підготовка | Охоплюють періоди та заходи щодо доцільності застосування процедур та їх вибір. Ця частина опитування дозволяє дослідити, чи здійснення публічних закупівель відбувається в більш широкому контексті державних інвестицій чи інших державних пріоритетів. |
| 2 | Закупівля | Зосереджені на процесі вибору правильності та законності вибору переможця в закупівлях, де оцінюється дотримання базових принципів публічних закупівель: справедливість, нейтралітет та прозорість. |
| 3 | Управління контрактами | Оцінюють структуру управління договорами, а також існуючі системи моніторингу та оцінки. Він також вивчає нормативні положення щодо зміни та переговорів щодо договорів, вирішення спорів, припинення договорів. |
| 4 | Незатребувані пропозиції | Починаються з визначення того, чи законодавча та нормативно-правова база дозволяє чи забороняє подання таких пропозицій та чи мають місце вони на практиці. Якщо це доречно, для оцінки важливо оцінити доцільність та узгодженість таких пропозицій з іншими державними пріоритетами. |

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Дослідження охоплювало різні групи країн: Східної Азії, Європи та Центральної Азії, Латинської Америки, Африки, а також країн з високим рівнем доходу. Нами здійснена вибірка для наочності рейтингового місця України серед країн її групи (Європи та Центральної Азії), а також цікавим є дослідження щодо позицій України серед Європейських країн з високим рівнем доходу.

Надзвичайно актуальним є дослідження місця України в міжнародних рейтингах з акцентом на ефективність системи публічних закупівель як важливого та невід'ємного елементу державного регулювання й підприємницького середовища, виявлення факторів, які впливають на зміни показників, їх критичну оцінку з огляду на такі міркування: по-перше, необхідно розуміти те середовище, за яким нашу країну сприймають міжнародні організації, інвестори, кредитори та інші зацікавлені особи, щоб визначати напрями удосконалення та їх прогностичний вплив на позицію нашої країни з метою збільшення її рейтингу, в тому числі і в сфері ефективності системи публічних закупівель; по-друге, вивчення та аналіз складових елементів міжнародного рейтингу дозволяє підвищувати якість підготовчої роботи при проведенні державного аудиту (моніторингу, перевірок) в сфері публічних закупівель в умовах застосування ризик-орієнтованого підходу [6, с. 51].

На основі систематизованої даних дослідження Світового банку нами наочно розкрито кількість балів щодо оцінки ефективності системи публічних закупівель в Україні (рис. 1).

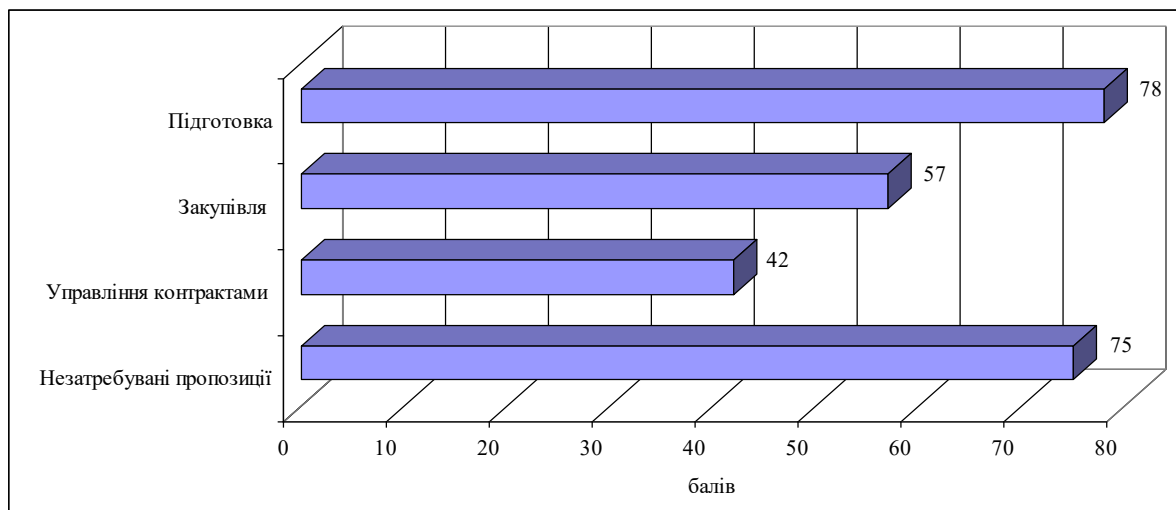


Рис. 1. Оцінка системи публічних закупівель України Світовим банком згідно даних Звіту за 2018 рік

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Дані рис. 1 дозволяють дійти висновку про достатньо високу кількість балів за індикаторами підготовки та незатребуваних пропозицій. Незатребувані пропозиції – пропозиції учасників публічних закупівель, подані виключно з їх ініціативи, а не у відповідь на потреби замовників. За оцінкою процедур публічних закупівель та відповідності їх законодавчим вимогам система оцінена в 57 балів. Найнижчою є оцінка щодо управління контрактами, яка становить 42 бали, чим підтверджується необхідність та зумовлюється потреба щодо забезпечення ефективності системи публічних закупівель на всіх етапах життєвого циклу предметів закупівель (товарів, робіт, послуг).

Оцінюючи рейтинг системи публічних закупівель України у «своїй» групі (рис. 2), варто зазначити, що Україна (252 бали) посідає 3 місце за кількістю набраних балів, поступаючись лише Албанії (280 балів) та Сербії (284 бали).

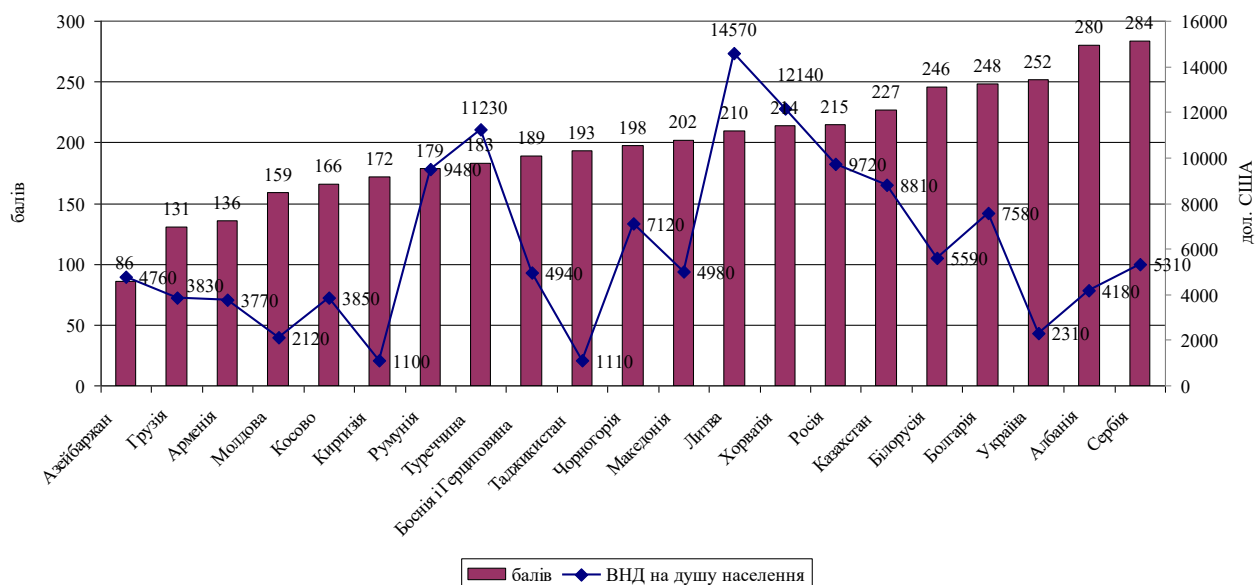


Рис. 2. Рейтинг країн групи «Європа та Центральна Азія» щодо оцінювання ефективності системи публічних закупівель

Джерело: сформовано автором на основі Звіту Світового банку за 2018 рік [3]

Важливим, досить суперечливим та незрозумілим є факт щодо зворотнього зв'язку високого показника ВНД на душу населення (дол. США) (далі – ВНД) та загальною кількістю балів. Виходить, всі країни (крім Молдови, Румунії та Таджикистану), мають вищий і суттєво вищий показник ВНД, однак займають нижчі та останні позиції в рейтингу.

З метою визначення України в рейтингу Європейських країн з високим рівнем доходу, нами внесено кількість набраних балів українською системою публічних закупівель у 2018 році (рис. 3).

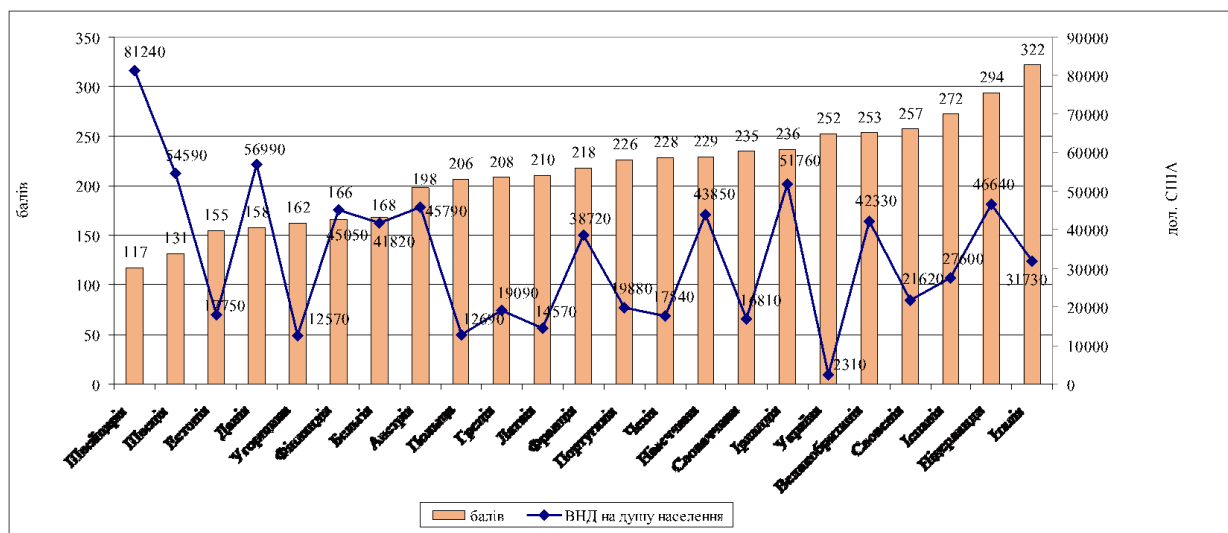


Рис. 3. Рейтинг «країн Європи з високим рівнем доходу» (крім України) в частині оцінювання ефективності системи публічних закупівель

Джерело: сформовано автором на основі Звіту Світового банку за 2018 рік [3]

Незрозуміла та досить суперечлива тенденція збереглася і в даному аналітичному дослідженні. Так, Швейцарія, маючи показник ВНД на душу населення 81240 дол. США займає останню позицію в рейтингу, а Україна з аналогічним показником в 2310 дол. США займає 5-те місце в рейтингу, випереджаючи такі країни з вищими показниками, як Швеція, Естонія, Данія, Угорщина, Фінляндія, Бельгія, Австрія, Польща, Греція, Латвія, Франція, Португалія, Чехія, Німеччина, Словаччина та Ірландія.

Детально аналізуючи дані таблиці 2, приходимо до висновку, що у всіх досліджуваних країнах (крім Італії, Нідерландів, Іспанії, Словенії) не буває на практиці незатребуваних пропозицій, згідно яких українська система публічних закупівель оцінена в 75 балів.

Таблиця 2

Рейтинг країн Європи, які включені до групи країн ОЕСР з високим рівнем доходу за підсумковою кількістю балів оцінювання ефективності системи публічних закупівель

| Країни | Кількість балів | | | | Разом | ВНД на душу населення | |
|----------------|-----------------|-----------|------------------------|--------------------------|------------|-----------------------|-------|
| | Підготовка | Закупівля | Управління контрактами | Незатребувані пропозиції | | дол. США | Місце |
| Італія | 77 | 86 | 76 | 83 | 322 | 31730 | 12 |
| Нідерланди | 81 | 80 | 75 | 58 | 294 | 46640 | 5 |
| Іспанія | 61 | 87 | 70 | 54 | 272 | 27600 | 13 |
| Словенія | 48 | 81 | 45 | 83 | 257 | 21620 | 14 |
| Великобританія | 96 | 86 | 71 | * | 253 | 42330 | 9 |
| Україна | 78 | 57 | 42 | 75 | 252 | 2310 | 18 |
| Ірландія | 88 | 78 | 70 | * | 236 | 51760 | 4 |
| Словаччина | 86 | 94 | 55 | * | 235 | 16810 | 19 |
| Німеччина | 86 | 74 | 69 | * | 229 | 43850 | 8 |
| Чехія | 71 | 87 | 70 | * | 228 | 17540 | 18 |
| Португалія | 67 | 81 | 78 | * | 226 | 19880 | 15 |
| Франція | 76 | 89 | 53 | * | 218 | 38720 | 11 |
| Латвія | 72 | 72 | 66 | * | 210 | 14570 | 20 |
| Греція | 58 | 91 | 59 | * | 208 | 19090 | 16 |
| Польща | 65 | 87 | 54 | * | 206 | 12690 | 21 |
| Австрія | 68 | 77 | 53 | * | 198 | 45790 | 6 |
| Бельгія | 39 | 79 | 50 | * | 168 | 41820 | 10 |
| Фінляндія | 46 | 73 | 47 | * | 166 | 45050 | 7 |
| Угорщина | 13 | 91 | 58 | * | 162 | 12570 | 22 |
| Данія | 36 | 77 | 45 | * | 158 | 56990 | 2 |
| Естонія | 34 | 87 | 34 | * | 155 | 17750 | 17 |
| Швеція | 32 | 65 | 34 | * | 131 | 54590 | 3 |
| Швейцарія | 51 | 56 | 10 | * | 117 | 81240 | 1 |

Примітка: за класифікацією Світового банку Україна не входить до країн з високим рівнем доходу, однак включена до таблиці з метою проведення детального дослідження та порівняння

* не регулюється і не буває на практиці.

Джерело: за даними Світового Банку, 2018 [3]

Саме тому, з метою виявлення недоліків методики вважаємо за доцільне навести детальну характеристику наданих українською стороною відповідей для оцінки ефективності системи публічних закупівель (табл. 3-б) та порівняти їх з досвідом країн, які мали найвищі бали по кожному з блоків.

Таблиця 3

**Методика оцінки ефективності системи публічних закупівель в
Україні (блок «Підготовка»)**

| № п/п | Питання | Відповіді на тестування | |
|---------------------------|--|--|---|
| | | Україна | Країни з найвищими балами |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Блок 1. Підготовка | | | |
| | <i>Кількість балів за блоком</i> | Україна (78 балів) | Великобританія (96 балів) |
| 1 | Схвалення центрального бюджетного органу | Так, лише до тендеру | Так. Як перед тендером, так і підписанням контракту |
| 2 | Фіскальне поводження | Так | Так |
| 3 | Публічні закупівлі відповідно до пріоритетності державних інвестицій | Так. Детальна процедура не регламентована | Так. Детальна процедура встановлена |
| 4 | Оцінка економічного аналізу | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Розроблена конкретна методологія |
| 5 | Оцінка фінансової доступності | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Спеціальна методологія розроблена |
| 6 | Ідентифікація ризику | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Розроблена конкретна методологія |
| 7 | Порівняльна оцінка пропозицій учасників | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Розроблена конкретна методологія |
| 8 | Оцінка фінансової стабільності або кредитоспроможності | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Розроблена конкретна методологія |
| 9 | Оцінка ринку | Ні | Так. Спеціальна методологія розроблена |
| 10 | Аналіз впливу на навколишнє середовище | Так. Розроблена конкретна методологія | Так. Розроблена конкретна методологія |
| 11 | Оцінки, включені до ПЗР та / або тендерні документи | Так. Оцінки також доступні в Інтернеті | Так. Оцінки також доступні в Інтернеті |
| 12 | Проект контракту ДПП, включений до ПЗП | Так. Тендерні документи також доступні в Інтернеті | Так. Тендерні документи також доступні в Інтернеті |
| 13 | Стандартизовані типові договори | Так | Так |

Джерело: сформовано за даними Світового Банку, 2018 [3]

Отже, за блоком «Підготовка» (табл. 3) найбільшою кількістю балів було оцінено ефективність системи Великобританії (96 балів), України – 78 зі 100 балів, що є досить високим показником. Наприклад, досвід

Великобританії вказує на такі відмінності, що могли б бути рекомендовані в Україні для перейняття досвіду:

1) як на переддоговірній стадії, так і після підписання контрактів існує контроль з боку Центрального бюджетного органу (в Україні – Уповноваженого органу, Мінекономрозвитку), що сприяє економії бюджетних коштів;

2) у Великобританії встановлена детальна процедура здійснення публічних закупівель у відповідності до пріоритетності державних інвестицій. Такий механізм в Україні відсутній, хоча є необхідним для її соціально-економічного розвитку;

3) на відміну від України, у Великобританії розроблена чітка та конкретна методологія проведення економічного аналізу. Незрозумілою та досить суперечливою є відповідь щодо даного пункту українськими експертами, оскільки на сьогодні в Україні немає затверджених методик в частині аналізу публічних закупівель (ні офіційних, ні проектів);

4) за такими параметрами, як «Оцінка фінансової доступності», «Ідентифікація ризику», «Порівняльна оцінка пропозицій учасників», «Аналіз впливу на навколишнє середовище» та «Оцінка фінансової стабільності або кредитоспроможності» у відповідях щодо обох країн вказано про існування конкретної методики, що також є досить суперечливим, оскільки, наприклад, на нашу думку, не оцінено вплив методики оцінки пропозицій учасників на якість та ефективність функціонування системи публічних закупівель. Варто зазначити, що, по-перше, з кожним роком удосконалюються підходи до оцінки пропозицій за різними критеріями, по-друге, незрозуміло і досить неконкретно, що ж саме експерти Світового банку визначають, як методологію. Наприклад, пункти щодо оцінки стабільності визначені кількома абзацами Закону України «Про публічні закупівлі» [8]. Залишається відкритим питання, чи рівнозначне дане відповідь (тлумачення) методології з даних питань у

Великобританії.

5) негативним моментом в системі публічних закупівель є відсутність конкретної методології з оцінки ринку, що, на нашу думку, потенційно може призводити до втрат бюджетних коштів.

Таблиця 4

Методика оцінки ефективності системи публічних закупівель в Україні (блок «Закупівля»)

| № п/п | Питання | Відповіді на тестування | |
|------------------|---|--|---|
| | | Україна | Країни з найвищими балами |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Закупівля | | | |
| | <i>Кількість балів за блоком</i> | Україна (57 балів) | Словаччина (94 бали) |
| 1 | Члени комітету з оцінки повинні відповідати конкретній кваліфікації | Так. Детальне членство та / або кваліфікація регулюється | Так. Детальне членство та / або кваліфікація не регламентовані |
| 2 | Повідомлення про державні закупівлі щодо ДПП, видане органом, що здійснює замовлення | Так. Доступно в Інтернеті | Так. Доступно в Інтернеті |
| 3 | Зарубіжні компанії, що мають дозвіл на участь в торгах | Так | Так |
| 4 | Мінімальний період часу для подання заявок | Так, 30 календарних днів | Так, 30 календарних днів |
| 5 | Наявність різноманітних процедур закупівель | Так. Обмежена процедура (конкурсна процедура зі стадією попередньої кваліфікації) | Так. Відкрита процедура (одноетапний тендер). Обмежена процедура (змагальна процедура зі стадією попередньої кваліфікації). Конкурентний діалог та / або багатоетапний тендер |
| 6 | Прямі переговори не є дискреційними. | Так | Так |
| 7 | У тендерних документах визначено критерії попередньої кваліфікації / короткого списку | Так | Так |
| 8 | У тендерній документації детально визначено процедуру закупівлі | Так. У тендерних документах визначено критерії попередньої кваліфікації / короткого списку (якщо такі) | Так |

| | | застосовуються). | |
|----|---|--|--|
| 9 | Роз'яснення питань для повідомлення про закупівлі | Так. Відповіді не оприлюднені. | Так. Відповіді публічно оприлюднені |
| 10 | Попередня конференція | Ні. | Так. Результати публічно розкриті |
| 11 | Фінансова модель, подана з пропозицією | Ні. | Так |
| 12 | Пропозиції оцінюються виключно у відповідності до опублікованих критеріїв | Так | Так |
| 13 | Дії, коли надійшла лише одна пропозиція | Так. Детальна процедура не врегульована. | Так. Детальний порядок встановлений |
| 14 | Публікація повідомлення про переможця | Так. Доступно онлайн | Так. Доступно в Інтернеті |
| 15 | Повідомлення про результат процесу закупівель ДПП | Так. Підстави для відбору включені | Так. Підстава для відбору включена |
| 16 | Період бездіяльності | Ні | Так. 16 календарних днів. Період затримки, зазначений у повідомленні про переможця |
| 17 | Переговори з учасником торгів обмежені | Ні | Так |
| 18 | Публікація договору | Так Доступно в Інтернеті | Так Доступно в Інтернеті |

Джерело: сформовано за даними Світового Банку, 2018 [3]

В результаті оцінки ефективності публічних закупівель за блоком «Закупівля» (табл. 4) найбільшою кількістю балів оцінена система закупівель Словаччини (94 бали), (Україна – 57 балів).

Варто зазначити, що загальна оцінка системи публічних закупівель складає лише 60% від оцінки в Словаччині, однак із 18 запитань даного блоку – 12 відповідей були ідентичними та 2 подібними (з уточненнями). Виходить, тільки 4 з них були категоричними і становили решту (40 %) складу балів системи закупівель Словаччини. Так, в Україні немає досвіду щодо попередньої конференції на етапі здійснення закупівель, однак, враховуючи кількість набраних системою балів, можна припустити про однозначно позитивний ефект.

Іншою відмінністю є відсутність в Україні досвіду подачі

учасниками в якості пропозиції фінансової моделі, що було б цікавим з погляду імплементації в систему публічних закупівель України. Важливим позитивним досвідом було б визначення права учасників на 16 календарних днів «бездіяльності», що означає підвищену в майбутньому якість договірної та обліково-аналітичної інформації.

Суттєвою відмінністю також є обмеження переговорів з учасниками торгів. Зміни Закону України «Про публічні закупівлі» [8], які вступають в дію з 19 квітня 2020 передбачають, що «для планування закупівель та підготовки до проведення закупівель замовники можуть проводити попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку, у тому числі запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від суб'єктів господарювання. Такі рекомендації та інформація можуть використовуватися замовником під час підготовки до проведення закупівлі. Консультації можуть проводитися через електронну систему закупівель шляхом надсилання запитань замовником та отримання відповідей від суб'єктів господарювання або шляхом організації відкритих зустрічей з потенційними учасниками. Проведення попередніх ринкових консультацій замовником не вважається участю суб'єктів господарювання у підготовці вимог до тендерної документації [8]». На нашу думку, такий досвід може мати і негативні наслідки, оскільки може мати загрозу корупційних дій та антиконкурентних узгоджених дій в частині попередніх домовленостей між учасниками та замовниками, що може призводити до дискримінації учасників.

Таблиця 5

**Методика оцінки ефективності системи публічних закупівель в
Україні (блок «Управління контрактами»)**

| № п/п | Питання | Відповіді на тестування | |
|-------------------------------|--|---|---|
| | | Україна | Країни з найвищими балами |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Управління контрактами | | | |
| | <i>Кількість балів за блоком</i> | Україна (42 бали) | Португалія (78 балів) |
| 1 | Система управління виконання та реалізації договору | Ні | Так Створення команди з управління контрактами ДПП. Участь команди в закупівлях |
| 2 | Система відстеження ходу та завершення будівельних робіт | Так | Так |
| 3 | Система моніторингу та оцінки виконання договору ДПП | Так Приватний партнер надає періодичну інформацію | Так Оцінка ефективності відповідно до встановлених критеріїв. Зменшення платежів за невиконання. Приватний партнер надає періодичну інформацію. Орган із закупівель збирає інформацію. Інформація про продуктивність публікується в Інтернеті |
| 4 | Іноземним компаніям дозволено репатріювати (повертати) доходи | Ні | Так |
| 5 | Зміна структури (складу зацікавлених сторін) приватного партнера та / або регулювання договору ДПП, що регулюється | Ні | Так Однакові вимоги, юридично необхідні для суб'єкта, що замінює |
| 6 | Модифікація / повторне узгодження договору ДПП (після підписання договору) регулюється | Так | Так Необхідно затвердити додатковий урядовий орган. Можлива одностороння зміна замовником. Положення про: зміни сфери застосування; зміни в розподілі ризику; зміни економічного балансу; зміни тривалості; зміни ціни або тарифу |
| 7 | Обставини, які можуть | Так Суттєві | Так Форс мажор. Суттєві |

| | виникнути протягом життя договору про ДПП, регулюються | несприятливі дії уряду. Зміна закону. Рефінансування | несприятливі дії уряду. Підрядчики |
|----|--|---|---|
| 8 | Механізми вирішення спорів | Так, внутрішній арбітраж. Міжнародний арбітраж. Вирішення спорів між державою-інвестором (ISDS) | Так Місцевий орган адміністративного контролю. Внутрішній арбітраж. Міжнародний арбітраж. Вирішення спорів між державою-інвестором (ISDS) |
| 9 | Права на використання кредиторів | Так чітко встановлено в нормативно-правовій базі | Так Регулюється як частина прямої угоди або в договорі ДПП |
| 10 | Підстави для розірвання договору ДПП | Так Наслідки припинення прямо регламентовані | Так Наслідки припинення прямо регламентовані |

Джерело: сформовано за даними Світового Банку, 2018 [3]

В блоці питань щодо «Управління контрактами» (табл. 5) максимальною кількістю балів була оцінена система публічних закупівель Португалії (78 балів), (України – 42 бали).

Так, позитивним досвідом в Україні стало б запровадження системи управління виконання договору. Як доповнення, варто зазначити, що в Україні відсутній контроль за гарантійним обслуговуванням, що також має загрозу щодо майбутніх перевитрат бюджетних ресурсів, пов'язаними із проведенням ремонтів, дообладнань, заміни деталей обладнання і т.д.

Відмінністю в системах закупівель є відсутність в Україні дозволу іноземним компаніям репатріювати (повертати) доходи, однак така практика в Португалії існує. Також система публічних закупівель Португалії дозволяє змінювати структуру (склад зацікавлених сторін) приватного партнера та / або регулювати договори (встановлюються однакові вимоги, юридично необхідні для суб'єкта, що замінює учасника закупівель).

Таблиця 6

**Методика оцінки ефективності системи публічних закупівель в
Україні (блок «Незатребувані пропозиції»)**

| № п/п | Питання | Відповіді на тестування | |
|---------------------------------|--|--|------------------------------------|
| | | Україна | Країни з найвищими балами |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Незатребувані пропозиції | | | |
| | <i>Кількість балів за блоком</i> | Україна (75 балів) | Італія (83 бали) |
| 1 | Регулювання пропозицій | Чітко регламентовані | Так Чітко регламентовані |
| 2 | Оцінка для оцінки небажаних пропозицій | Так | Так |
| 3 | Процедура перевірки та / або попереднього аналізу техніко-економічного обґрунтування | Так | Так |
| 4 | Оцінка узгодженості незатребуваних пропозицій з іншими державними пріоритетами | Так Детальна процедура не регламентована | Так Детальний порядок встановлений |
| 5 | Конкурентна процедура закупівлі ДПП для УПП | Так | Так |
| 6 | Мінімальний період часу для подання заявок | Так 30 календарних днів | Так 35 календарних днів |

Джерело: сформовано за даними Світового Банку, 2018 [3]

Результати оцінки ефективності української системи публічних закупівель за блоком «Незатребувані пропозиції» (табл. 6) були порівняні з Італією - однією з 5 європейських країн, в яких здійснюються на практиці такі закупівлі (Італія - 83 бали; Україна – 75 балів). Всі відповіді обох країн є ідентичними, однак в частині оцінки узгодженості незатребуваних пропозицій з іншими державними пріоритетами українською системою не регламентована детальна процедура, натомість в Італії встановлений детальний і чіткий порядок.

Вважаємо, що існування незатребуваних пропозицій в системі публічних закупівель є негативним явищем, оскільки призводить до викривлення інформації щодо використання публічних (бюджетних) коштів, а відтак і неможливістю здійснити якісний аналіз використання

бюджетних коштів. Разом з тим, існують суперечності та плутанина в термінологічному аспекті, оскільки, відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [8], публічні закупівлі – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. В даному визначенні наголос варто зробити на поняттях «замовник» і «визначений порядок». Отже, суперечності щодо існування незатребуваних пропозицій полягають в наступному:

1) замовник - органи державної влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, Пенсійний фонд України, органи соціального страхування); юридичні особи, які є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, які володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; юридичні особи та/або суб'єкти з наявними спеціальними або ексклюзивними правами. Існування на аналітичних сайтах (<https://bi.prozorro.org>) сфери публічних закупівель інформації щодо будь-яких замовників (в т.ч. на добровільній основі – ПП, ТОВ, СТОВ, ФГ, Громадських організацій) означає, що узагальнення та представлення такої інформації Уповноваженим органом є некоректним, оскільки стосується не тільки публічних закупівель за бюджетні кошти (кошти державних підприємств), а й закупівель в цілому. Отже, вважаємо за доцільне пошук шляхів для реалізації потреби в чіткому розмежування інформації: публічні закупівлі – публічні кошти (бюджетні кошти, кошти держпідприємств; комерційні закупівлі – власні кошти госпрозрахункових підприємств, як представників бізнесу).

2) порядок, визначений Законом [8] передбачає, що він застосовується у випадках, коли вартість предмета закупівлі товарів, послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5

мільйона гривень; вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень; у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень. Однак, існують закупівлі, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» та порядок здійснення яких визначається Наказом ДП «Прозорро» від 19.03.2019 р. № 10, де взагалі відсутнє застосування терміну «публічні закупівлі», натомість визначено поняття «закупівлі». Проблемні аспекти термінологічного використання даного поняття були розкриті в першому розділі дослідження, однак, узагальнюючи варто підтвердити тезу першого пункту, відзначаючи, що поняття «закупівлі» повинно включати публічні закупівлі (бюджетні, державні кошти) та комерційні закупівлі (власні кошти представників бізнесу).

Таким чином, варто узагальнити, що незатребувані пропозиції ніяк не повинні стосуватися публічних закупівель, які так чи інакше передбачають використання бюджетних коштів, незалежно від типів замовників.

Оскільки незатребувані пропозиції стосуються комерційних закупівель, вважаємо, що з сайтів, які належать Уповноваженому органу (Мінекономіки) повинні бути вилучені модулі та будь-які можливості участі замовників (в розумінні закону), які здійснюють «публічні закупівлі». Тільки після такого суттєвого корегування, коректно будуть сформовані звіти різних органів щодо стану та розвитку системи публічних закупівель в межах їх функцій та повноважень, що забезпечить достовірну та однакову за різними джерелами інформацію, а також сприятиме проведенню якісного економічного аналізу, а відтак прийняття ефективних управлінських рішень на мікро- і макрорівнях щодо захисту та підтримки вітчизняних учасників (виробників товарів, підрядників робіт,

послуг) (рис. 4).

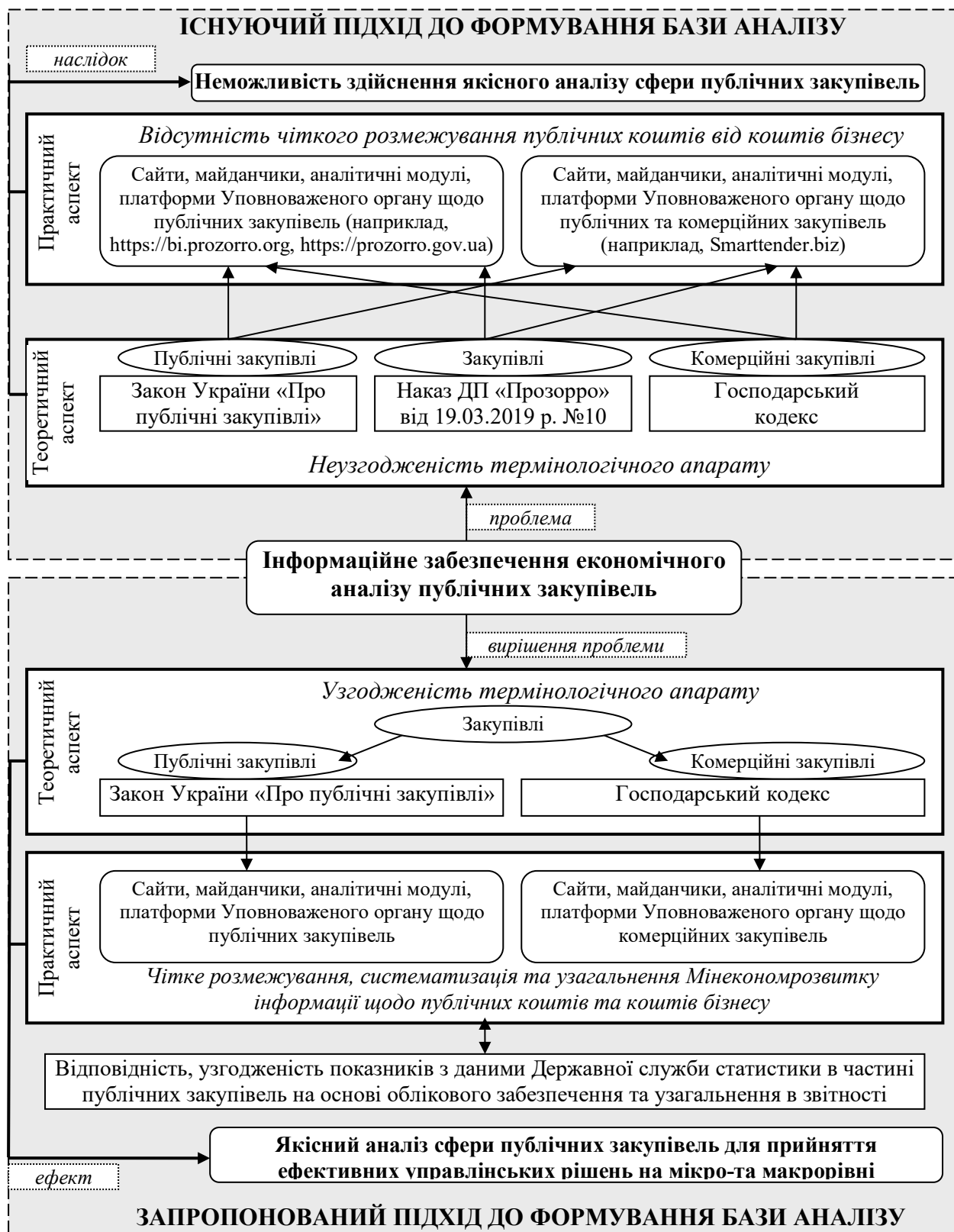


Рис. 4. Існуюча та запропонована система інформаційного забезпечення економічного аналізу публічних закупівель

Джерело: розроблено автором

Висновки і перспективи подальших досліджень. Як свідчать результати проведеного дослідження, аналіз ефективності публічних закупівель за методикою Світового банку на рівні окремої країни вимагає уточнення та адаптації. Зокрема, варто врахувати той факт, що на електронних майданчиках, які створені для систематизації та узагальнення інформації щодо публічних та комерційних закупівель інформація не розмежована, що перешкоджає не тільки проведенню якісного аналізу для прийняття ефективних рішень, а й здійсненню дієвого контролю за використанням публічних ресурсів.

Таким чином, упорядкування термінологічного апарату щодо визначення понять «закупівлі» та «публічні закупівлі», а також розмежування функцій електронних майданчиків та платформ в розрізі публічних та комерційних закупівель дозволить здійснювати якісний аналіз в різних розрізах та необхідних аналітичних вибірках.

Для забезпечення достовірності та надійності інформації щодо публічних закупівель в Україні, пропонуємо шляхом розробки пропозицій до удосконалення облікового забезпечення та фінансової звітності замовників систематизувати і узагальнювати таку інформацію Державною службою статистики, тим самим забезпечуючи дотримання таких запропонованих принципів аналізу, як повнота та офіційна фіксація даних. Методологія удосконалення обліково-аналітичного та звітного забезпечення управління системою публічних закупівель є одним із перспективних напрямків подальших досліджень.

Більшість країн світу на сьогоднішній день накопичили великий досвід в проведенні протекціоністської політики та захисті свого товаровиробника. Інструменти сучасної протекціоністської політики є вельми різноманітні та продовжують удосконалюватися і збагачуватися новими підходами. У цьому контексті актуальним є вивчення наявного міжнародного досвіду для вироблення адекватних і дієвих механізмів

захисту вітчизняного виробника [5, с. 414]. Відтак, вважаємо за необхідне особливу увагу в своїх наступних дослідженнях приділити контрольно-аналітичному забезпеченню управління публічними закупівлями для захисту та підтримки вітчизняних учасників.

Література

1. World Bank Group. 2016. Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies. Washington, DC: World Bank. URL: <http://bpp.worldbank.org/reports>
2. World Bank Group. 2017. Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
3. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018: Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29605>
4. Кауфман Д. 10 мифов о государственном управлении и коррупции // Финансы & развитие. Сентябрь 2005. С. 41-43. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2005/09/pdf/basics.pdf>
5. Юдіцький О. Л. Захист вітчизняного товаровиробника при здійсненні державних закупівель: зарубіжний досвід // Держава і право. 2011. Випуск 51. С. 414-420.
6. Шалімова Н. С. Міжнародний рейтинг ефективності системи публічних закупівель («Benchmarking Public Procurement») та його використання в державному аудиті // Економічний простір. 2017. № 127. С. 48-60.
7. Максимова В. Ф., Слободяник Ю. Б. Системний підхід до розвитку державного аудиту в Україні // Облік і фінанси. 2013. № 4(62). С. 114-120.
8. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20171026>

References

1. World Bank Group. 2016. Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies. Washington, DC: World Bank. URL: <http://bpp.worldbank.org/reports>
2. World Bank Group. 2017. Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
3. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018: Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29605>
4. Kaufman D. 10 mifov o hosudarstvennom upravlenii i korruptsii // *Finansy & razvitie*. Sentiabr 2005. S. 41-43. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2005/09/pdf/basics.pdf>
5. Yuditskyi O. L. Zakhyst vitchyznianoho tovarovyrobnyka pry zdiisnenni derzhavnykh zakupivel: zarubizhnyi dosvid. *Derzhava i pravo*. 2011. Vypusk 51. S. 414-420.
6. Shalimova N. S. Mizhnarodnyi reitynh efektyvnosti systemy publichnykh zakupivel («Benchmarking Public Procurement») ta yoho vykorystannia v derzhavnomu audyti. *Ekonomichniy prostir*. 2017. № 127. S. 48-60.
7. Maksimova V. F., Slobodianyuk Yu. B. Systemnyi pidkhid do rozvytku derzhavnoho audytu v Ukraini. *Oblik i finansy*. 2013. № 4(62). S. 114-120.
8. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 r. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20171026>