

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

КАЛЕТНИК Григорій Миколайович
ЗДИРКО Наталія Григорівна

ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ ТА АНАЛІЗ
ЕКОНОМІЧНИХ, ЕНЕРГЕТИЧНИХ
ТА ЕКОЛОГІЧНИХ СКЛАДОВИХ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

МОНОГРАФІЯ

Видавництво
«Центр учбової літератури»
Київ — 2021

УДК 657.6:658.716(02.064)
К 17

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Вінницького національного аграрного університету
(протокол № 2 від 28 вересня 2021 року)*

Рецензенти:

Жук Валерій Миколайович — доктор економічних наук, професор, академік НААН, головний науковий співробітник відділу обліку та оподаткування (Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки», м. Київ);

Мороз Юлія Юзефівна — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бухгалтерського обліку, оподаткування та аудиту (Поліський національний університет, м. Житомир);

Правдюк Наталія Леонідівна — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бухгалтерського обліку (Вінницький національний аграрний університет, м. Вінниця).

Калетнік Г. М., Здирко Н. Г.

К 17 Державний аудит та аналіз економічних, енергетичних та екологічних складових публічних закупівель: Монографія / Г. М. Калетнік, Н. Г. Здирко. — Київ: «Центр учбової літератури», 2021. — 420 с.

ISBN 978-611-01-2428-7

У монографії узагальнено теоретико-методологічні положення державного аудиту та аналізу економічних, енергетичних та екологічних складових публічних закупівель і внесено практичні рекомендації з удосконалення обліково-контрольного забезпечення управління закупівельною діяльністю. Особлива увага приділена удосконаленню теоретичних та організаційно-методологічних аспектів проведення енергетичного аудиту в Україні в цілях забезпечення завдань Енергетичної Стратегії України.

Монографія може використовуватися керівництвом, економічними та бухгалтерськими службами учасників та замовників публічних закупівель, контролюючими органами, науковцями, здобувачами наукових ступенів, студентами закладів вищої освіти.

УДК 657.6:658.716(02.064)

ISBN 978-611-01-2428-7

© Калетнік Г. М., Здирко Н. Г., 2021.
© Видавництво «Центр учбової літератури», 2021.



ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
<i>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІТИЧНОГО ТА КОНТРОЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ.....</i>	8
1.1. Сутність та класифікація публічних закупівель в Україні.....	7
1.2. Планування публічних закупівель для цілей аналізу та державного аудиту.....	46
1.3. Організаційна та контрольна-аналітична функція в управлінні закупівельною діяльністю.....	70
<i>РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА КОНСТРУКЦІЯ АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ... </i>	91
2.1. Система аналізу процедур публічних закупівель та її складові	46
2.2. Політика протекціонізму в публічних закупівлях: аналітичний аспект вітчизняного та міжнародного досвіду	108
2.3. Науково-методологічне забезпечення аналізу публічних закупівель	127
<i>РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ....</i>	149
3.1. Організаційно-методологічні аспекти державного аудиту публічних закупівель	149
3.2. Особливості проведення аудиту ефективності публічних закупівель	173

3.3. Організація і методика фінансового аудиту публічних закупівель	191
РОЗДІЛ 4. МОДЕРНІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ ТА ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	212
4.1. Розбудова інтегрованої системи аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні.....	212
4.2. Удосконалення інформаційного забезпечення аналізу та державного аудиту публічних закупівель.....	231
4.3. Стандартизація аудиту відповідності в Україні згідно міжнародних стандартів.....	265
РОЗДІЛ 5. ЕНЕРГЕТИЧНИЙ АУДИТ ЯК ПЕРСПЕКТИВНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ....	288
5.1. Необхідність впровадження енергоаудиту в Україні та імплементації найкращих зарубіжних практик.....	288
5.2. Система енергетичного аудиту в Україні та його класифікація.....	306
5.3. Незалежний та державний енергоаудит в забезпеченні Енергетичної Стратегії України.....	321
ВИСНОВКИ.....	336
ЛІТЕРАТУРА.....	344
ДОДАТКИ.....	378

ВСТУП

Однією із форм співробітництва держави та суб'єктів господарювання є відносини з публічних закупівель, чим забезпечуються не тільки потреби замовників у товарах, роботах і послугах, а й потреби держави, бізнесу та суспільства в цілому.

Функціонування системи публічних закупівель (далі – СПЗ) нероздільно пов'язано з використанням публічних ресурсів, що включають публічні кошти (бюджетні кошти і власні кошти державних/комунальних підприємств, установ, організацій) та придбані предмети закупівель. Відтак, надходження і використання замовниками публічних ресурсів підлягає перевіркам з боку контролюючих органів щодо ефективного й економного їх використання, однак результати державного аудиту в сфері публічних закупівель свідчать про існування порушень та корупційних зловживань, які призводять до втрат фінансових ресурсів. Підвищення дієвості й ефективності функціонування системи державного аудиту публічних закупівель потребує не тільки удосконалення організації і методології його здійснення, а й чіткого законодавчого врегулювання та стандартизації відповідно до міжнародних стандартів ISSAI.

Особливо актуальним та, водночас, проблемним залишається питання здійснення аналізу в сфері публічних закупівель, оскільки, попри забезпечення принципів прозорості, гласності та відкритості, інформація щодо однакових показників є неповною й незіставною. Важливими є дослідження теоретичних і практичних аспектів аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні.

Вплив та значення публічних закупівель у зміцненні державної економічної спроможності розглядали у своїх працях вітчизняні дослідники економічної теорії М. Зверяков, В. Базилевич, О. Василик, Л. Алексєнко, В. Осецький, О. Рожко та інші. Наукові здобутки у сфері аналізу та державного аудиту таких учених, як С. Бардаша, І. Басанцова, М. Бондаря, О. Височан, Л. Гуцаленко, Г. Давидова, Л. Дікань, І. Дрозд, В. Жука, Г. Калетніка, С. Левицької, А. Любенко, В. Максимової, В. Міняйла, І. Лазаришиної, К. Назарової, Ю. Петренко, М. Письменної, В. Піхоцького, Ю. Слободяник, Н. Шалімової, В. Шевчука, дозволили розвинути теоретичні, методологічні та організаційні аспекти аналізу та державного аудиту

публічних закупівель.

Відаючи належне дослідженням і науковим розробкам учених, варто зазначити, що існуючі дослідження із загальними підходами і вже сформованими позиціями виявляються малоприйнятними для системи публічних закупівель, що зазнає постійних змін і перетворень. Аналіз існуючих проблем в цій сфері виявляє спектр невідповідностей і суперечностей, що потребує створення єдиного інформаційно-аналітичного та контрольного забезпечення управління публічними закупівлями на мікро, мезо- та макрорівнях, а також використання інструментарію аналізу й державного аудиту в умовах інформаційного електронного простору.

Слабкість методології аналізу публічних закупівель унеможливило здійснення зацікавленими користувачами (державою, суспільством, бізнесом) реальної оцінки ефектів та втрат від їх проведення на загальнодержавному та галузевому рівнях, а також на рівні замовників і учасників закупівельного процесу, що в свою чергу перешкоджає досягненню СПЗ максимальної ефективності для забезпечення економічного зростання.

Асиметрія інформаційних баз, фрагментарність інформаційного забезпечення, дублювання функцій та відсутність комунікації між контролюючими органами, поверховість аналізу, недосконалість звітності у сфері публічних закупівель обумовлюють необхідність переосмислення низки фундаментальних теоретичних і практичних питань та розробки на цій основі концептуальних засад розбудови системи аналізу і державного аудиту публічних закупівель в Україні. Сукупно це зумовило вибір теми дослідження, постановку мети і завдань та засвідчує його актуальність

У монографії висвітлено теоретичні основи закупівельної діяльності, досліджено сутність публічних закупівель як предмета аналізу та державного аудиту, їх місце і роль в системі державного управління та особливості історичного становлення. Висвітлено інформаційно-аналітичні аспекти класифікації публічних закупівель, принципи і процедури їх здійснення, а також деталізовано елементи системи публічних закупівель у контексті об'єктної зони аналізу та державного аудиту. Розкриті питання розкрито щодо особливостей реалізації обліково-аналітичної та контрольної функцій управління публічними закупівлями, висвітлено основні аспекти облікової політики замовника в частині планування публічних закупівель та визначено порядок і процедури аналізу та державного аудиту на етапі

організації публічних закупівель.

Авторами обґрунтовані організаційно-методологічні основи аналізу процедур публічних закупівель, досліджено вітчизняний та міжнародний досвід щодо аналітичного забезпечення політики протекціонізму публічних закупівель, вивчено особливості науково-методологічного забезпечення аналізу сфери публічних закупівель.

Монографічне дослідження розкриває методичні підходи до оцінки ефективності державного аудиту публічних закупівель, а також висвітлює особливості проведення фінансового аудиту публічних закупівель. Авторами обґрунтовано організаційно-методологічні положення стандартизації аудиту відповідності публічних закупівель.

В монографії розроблено концептуальні засади розбудови системи аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні, сформовано систему їх інформаційного забезпечення та обґрунтовано напрями посилення системи результативності державного аудиту публічних закупівель через удосконалення звітності контролюючих органів.

Монографія розкриває проблемні теоретичні та організаційно-методологічні питання проведення енергетичного аудиту в Україні, перспективи імплементації найкращих зарубіжних практик його проведення, а також запропоновані концептуальні підходи щодо удосконалення незалежного та державного енергоаудиту в забезпеченні Енергетичної Стратегії України.

На думку авторів, ряд проблемних аспектів з державного аудиту та аналізу економічних, енергетичних та екологічних складових публічних закупівель ще не розкрито, тому є площина для нових наукових досліджень, пошуків та рішень. Однак, основні положення й висновки можуть бути використані як методичний супровід державного аудиту та аналізу у практичній діяльності, як рекомендаційні матеріали керівництву, економічним та бухгалтерським службам учасників та замовників публічних закупівель, контролюючим органам, науковцям, здобувачам наукових ступенів, студентам закладів вищої освіти.

РОЗДІЛ

1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІТИЧНОГО ТА КОНТРОЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ



1.1. Сутність та класифікація публічних закупівель в Україні



1.2. Планування та організація процедур публічних закупівель для цілей аналізу та аудиту



1.3. Контрольно-аналітична функція в управлінні закупівельною діяльністю в Україні

1.1. Сутність та класифікація публічних закупівель в Україні

Однією із форм співробітництва між державою та суб'єктами господарювання є відносини у сфері публічних закупівель, чим забезпечуються потреби державних підприємств, установ та організацій в товарах, роботах та послугах. Часті зміни законодавства щодо організації та проведення публічних закупівель свідчать про потребу в постійному удосконаленні механізму управління публічними закупівлями в цілях розвитку усіх сфер в Україні.

Історичні витоки публічних закупівель, сучасне трактування яких трансформувалось з понять «державні закупівлі» та «державне замовлення», беруть свій початок ще до незалежності України.

Поняття «державні замовлення» - прообраз сучасного поняття «державні закупівлі» - було вперше застосоване Держпланом СРСР при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення цієї економічної категорії було те, що вже із середини 80-х Держплан СРСР в масштабах всього народногосподарського комплексу не міг повністю збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки в напрямку децентралізації тієї системи. Нездатність забезпечення

народногосподарських планів зумовила появу державного замовлення, яке охопило 70-80 % загальних обсягів народного господарства і повністю було забезпечене необхідними матеріальними ресурсами. Продукцію, виготовлену понад державне замовлення, виробнику було дозволено реалізовувати самостійно [324, с. 44].

Така система державного замовлення існувала до 1991 р., включаючи та охоплюючи перший рік незалежності України. Однак, з часом функції державного замовлення втрачали свої властивості як важеля державного регулювання і поступово перетворилися у форму задоволення потреб щодо придбання товарів, робіт, послуг саме тих споживачів, які утримувались за рахунок бюджетних коштів. Саме тому, у 1991 році прийнято Положення про міністерство економіки [240], в якому одним із головних завдань Міністерства економіки України визначено формування єдиного республіканського державного замовлення та забезпечення його матеріально-технічними ресурсами. Далі, з 1993 по 1996 рік питання щодо порядку здійснення закупівель за державні кошти були регламентовані Декретами Кабінету Міністрів України «Про державний контракт і державне замовлення» [234], які затверджувалися на поточний рік до 1996 року. Такими документами затверджувався обсяг замовлених державою товарів (продукції), робіт, послуг та обсяги фінансування, а вибір виконавця здійснювався виключно на власний розсуд розпорядників державних коштів.

Зокрема, в Декреті зазначалося, що «виконавці державного контракту та державного замовлення забезпечують себе матеріально-технічними ресурсами шляхом укладання прямих договорів з підприємствами-постачальниками, державними постачальницько-збутовими та іншими посередницькими організаціями» [234].

Разом з цим у 1993 році прийнято один із основоположних документів у сфері публічних закупівель – Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні [241], яким було визначено порядок організації та проведення в Україні міжнародних торгів (тендерів) для іноземних, а також українських підприємств, установ і організацій.

Важливе та досить суперечливе значення щодо регулювання ринку закупівель того часу відіграло прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» від 4

червня 1996 р. № 611. [235]. Зокрема, передбачалося, що кошти Державного бюджету України, які виділяються на закупівлю товарів (робіт, послуг) для державних потреб, використовуються на придбання цих товарів (робіт, послуг) лише у вітчизняних виробників, а використання коштів на закупівлю товарів (робіт, послуг) іноземного походження для державних потреб може здійснюватись лише на підставі рішення Прем'єр-міністра України, що приймається за поданням Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб вартістю 10 тис. гривень.

Відтак, парадокс полягає в тому, що одним нормативним документом передбачається проведення торгів за різними формами (об'єктами) та допуску до участі в них іноземних та українських підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а іншим – обмеження та заборона участі іноземних учасників.

Принципово-нові зміни в частині регулювання державних замовлень були внесені з прийняттям Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року №493/95-ВР [233]. Цим законом вперше передбачено, що вибір виконавців державного замовлення для укладення з ними державних контрактів здійснюється шляхом проведення конкурсного відбору. Також в законі визначені поняття державних потреб, державного замовлення, державних замовників та виконавців, формування державних замовлень, розміщення поставок продукції для державних потреб і контроль за їх виконанням, а також відповідальність за невиконання державних контрактів на поставку продукції для державних потреб.

Наступним кроком, зважаючи на наміри України вступити до Світової організації торгівлі (далі-СОТ), стало приведення та наближення законодавства з питань державних закупівель до Угоди про державні закупівлі СОТ [335], прийнятої у квітні 1994 року шляхом прийняття:

– постанови Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 р. № 694 «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» [253] для визначення загальних процедур здійснення державних закупівель у постачальників, незалежно від їх статусу та державної належності. В документі вперше застосовано поняття «закупівля»;

– постанови Кабінету Міністрів України від 24.09.1997 р. №

1058 «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» [258] для впорядкування закупівель товарів, робіт, послуг вартістю від 10 000 грн шляхом встановлення єдиного для порядку їх здійснення;

– постанови Кабінету Міністрів України від 01.09.1998 р. №1369 «Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві» [251] для врахування особливостей, що виникають під час проведення торгів (тендерів) на укладення контрактів підрядних робіт і послуг у галузі будівництва.

Варто зазначити, що з прийняттям вищенаведених постанов, рівень дотримання визначених в них вимог залишався низьким.

Крім того, деякі державні структури та обласні державні адміністрації розробили та прийняли «свої» положення про проведення конкурсів, які мали спільну рису: контроль за конкурсами, проведеними у відомстві, належить керівництву цього відомства. У результаті цього такі положення мали численні процедурні похибки, що в ряді випадків цілком нівелювало тендерні принципи [324, с. 46].

Саме тому, з метою підвищення ефективності використання державних коштів у 1999 році Міністерством економіки з підтримкою інших міністерств та відомств було розроблено проєкт, а в 2000 році прийнятий Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» 22 лютого 2000 року №1490-III [236].

Негативними наслідками, втратою державних коштів та значними порушеннями у сфері публічних закупівель супроводжувалася діяльність Тендерної палати України, як органу громадського контролю, діяльність якого була регламентована внесенням змін до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.08.2005 року.

Характерними рисами періоду 2005-2008 років були: монополізація обов'язкового оприлюднення інформації про закупівлі на приватному веб-сайті замість державного інформаційного ресурсу; абсолютна регуляторна роль Тендерної палати і концентрація сумнівних схем навколо (обов'язкові консультаційні послуги через певні фірми та оплата роялті, оскарження торгів, «чорний список» учасників торгів, обов'язкова передплата бюлетеня Тендерної палати для участі в торгах, нотаріальне завірнення договорів про

закупівлю). За час діяльності тендерної палати державі було завдано збитків на близько 500 млн доларів США [324, с. 47].

Враховуючи те, що з кінця березня 2008-го по травень 2010 року сфера державних закупівель регулювалася тимчасовими положеннями, а також після тривалої роботи у червні 2010 року прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року №2289-VI [249]. Період 2010-2014 років характеризувався активним становленням законодавства в сфері державних закупівель, про що свідчать внесення 30 поправок, змін та доповнень до Закону №2289-VI. Все ж, даний закон втратив чинність на основі прийняття нової редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» 10 квітня 2014 року № 1197-VII, яким, зокрема, передбачалося запровадження системи електронних державних закупівель у відповідності до зобов'язань України, визначених Угодою про Асоціацію з ЄС, а також порядок державного регулювання та контролю в сфері публічних закупівель.

На виконання Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р, в якому в рамках впровадження в Україні європейських стандартів життя та чотирьох векторів виходу України на провідні позиції у світі передбачалася реформа у сфері здійснення державних закупівель, було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [256]. Цим законом встановлені правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади з дотриманням принципів ефективності, прозорості, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвитку добросовісної конкуренції.

Еволюція форм публічних закупівель, і, разом з тим, трансформація термінології щодо них в частині законодавчого регулювання та забезпечення представлені в табл. 1.1.

Розмежування понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» в частині нового законодавства та того, що втратило чинність практично неможливо, оскільки і в Законі України «Про публічні закупівлі» [256], і в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [250] дається однакове визначення закупівлям, як придбання замовником товарів, робіт і послуг у встановленому порядку. Саме тому, постає питання сутнісного наповнення нормативної регламентації на законодавчому рівні щодо

заміни «державних» на «публічні» закупівлі?

Таблиця 1.1

Еволюція форм і термінології з публічних закупівель та їх нормативно-правового забезпечення в Україні

Фази	Історичний етап	Форма публічних закупівель	Нормативно-правове забезпечення
I фаза	до 1991 р.	державні плани	Положення про Державний плановий комітет Української РСР. Постанова, затв. Радою міністрів української РСР № 552 від 16 листопада 1982 р. [239]
	1991-1992 р.р.	державні замовлення	Положення про Міністерство економіки України., затв. постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 20 листопада 1991 р. [240]
	1993 -1996 р.р.	державні контракти, державні замовлення	Про державний контракт і державне замовлення. Декрет Кабінету Міністрів України №14-93 від 22.01.1993 р. [234]
			Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні, затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 871 від 21.10.1993 р. [241]
			Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР [233].
Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 р. № 611 [235]			
II фаза	1997-1999 р.р.	закупівлі	Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг): Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 р. № 694 [253]
			Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 24.09.1997 р. № 1058 [258]
			Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.1998 р. №1369 [251]
	2000-2014 р.р.	державні закупівлі	Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти: Закон України від 22 лютого 2000 року №1490-III [236]
			Про здійснення державних закупівель: Закон України від 01.06.2010 року №2289-VI [249] Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII [250]
III фаза	2015-сьогодення	публічні закупівлі	Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [256]

Джерело: сформовано авторами

На наше переконання, формування характеристик закупівель обумовлені наявністю двох різновекторних підходів. По-перше, здавалось би, вживання терміну «державні закупівлі» виправдовується джерелами фінансування - державними коштами, однак, і в публічних закупівлях джерело залишається тим самим. По-друге, метою закупівель є задоволення інтересів держави та територіальних громад та забезпечення їх потреб, але такі твердження мали місце в обох законах. По-третє, виходячи з суб'єктів контролю, варто зазначити, що в обох законах передбачений як державний, так і громадський контроль. Саме тому, пропонуємо власне бачення причин перейменування. Змістовне навантаження обох прикметників впливає з різного роду тверджень: «державні» - бо термін вживається стосовно явищ та заходів, які характеризують державу, стан справ у ній; «публічні» - бо саме такі, які відбуваються задля задоволення потреб громади, і, отже, несуть компоненту відкритості та прилюдності. Тлумачний словник [299, с. 25] доповнює сутність «публічного», як призначеного для загалу, відкритого, гласного, суспільного. Різновекторність підходів полягає в тому, що «державний» свідчить про приналежність, а «публічний» про гласність.

Доступність до інформації через електронні системи забезпечує основну характеристику та ознаку публічності - відкритість та інформативність для громадськості, тобто оприлюднення (рис. 1.1).

Основним аргументом трактування публічних закупівель, як більш широкої категорії, на нашу думку, є те, що проведення процедур публічних закупівель є широке застосування електронних систем (майданчиків, каталогів, платформ, сайтів), а також відкритість та доступність до всієї інформації стала більш реальною завдяки внесенню всієї інформації в електронному вигляді. Так, в обох законах визначено, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, однак використання своїх прав представниками громадського контролю є дещо обмеженим в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [250], оскільки технічно не було доступу до більшості документів (паперовий варіант) та не на всіх етапах закупівельного процесу.

Саме тому, у зв'язку із обов'язковим введенням електронних систем, принципи відкритості та прозорості здійснення закупівель на всіх етапах набувають нового значення. Новим Законом [256]

передбачено, що вільний доступ забезпечується через здійснення аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органи, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

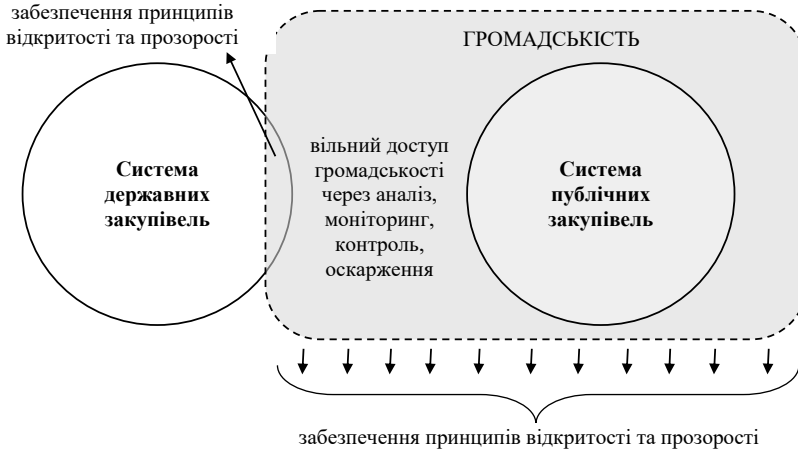


Рис. 1.1. Причини зміни термінології в системі публічних закупівель

Джерело: сформовано авторами

Введення в дію Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає ряд суттєвих відмінностей із Законом України «Про здійснення державних закупівель», пов'язаних із потребою в забезпеченні прозорості процесу здійснення закупівель на всіх стадіях їх проведення. Зокрема, на заміну п'яти процедур закупівель, існує лише три; право щодо застосування електронних систем та подання інформації замінено на обов'язок використання таких систем; для оскарження рішень передбачені тільки електронні документи; конкурентний відбір в частині рамкових угод проводиться тільки через застосування електронного аукціону. Крім того, в Законі України «Про публічні закупівлі» введені та визначені нові поняття: терміни «авторизований електронний майданчик», «електронна система закупівель», «централізована закупівельна організація», «система хмарних обчислень». Основні відмінності законів відображені в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Зміни в законодавчому регулюванні закупівель, як об'єкта аналізу та аудиту

№ з/п	Ознака	Закону України «Про здійснення державних закупівель» [250]	Закон України «Про публічні закупівлі» [256]
1	2	3	4
1	Основні терміни	«державна закупівля», «конкурс», «документація конкурсних торгів», «пропозиція конкурсних торгів», «комітет з конкурсних торгів»	«публічна закупівля», «тендер», «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет»,
2	Процедури закупівель	1) відкриті торги; 2) двоступеневі торги; 3) запит цінкових пропозицій; 4) попередня кваліфікація учасників; 5) переговорна процедура закупівлі.	1) відкриті торги; 2) конкурентний діалог; 3) переговорна процедура закупівлі.
3	Застосування електронних систем	<u>Право</u> Замовник має право здійснювати процедури закупівлі із використанням електронних засобів.	<u>Обов'язок</u> Замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель
4	Подання інформації	<u>Право</u> Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється у письмовій формі, а у випадку, передбаченому абз.2 част. 2 статті 12 Закону, - у вигляді електронного документа	<u>Обов'язок</u> Подання інформації під час проведення процедури закупівлі здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель
5	Оскарження рішень	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження в <u>письмовій формі</u> та повинна бути підписана особою, яка її подає	Скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження <u>у формі електронного документа</u> через електронну систему закупівель
6	Вимоги до рамкових угод	<u>Право</u> Конкурентний відбір може проводитися замовником шляхом проведення аукціону із застосуванням електронних засобів.	<u>Обов'язок</u> Відбір і конкурентний відбір проводяться замовником із застосуванням електронного аукціону

Джерело: сформовано авторами

Перш ніж визначити місце і роль публічних закупівель в розвитку всіх без виключення секторів України, та, враховуючи історичну трансформацію трактувань, вважаємо за доцільне дослідити сутність дефініції «публічні закупівлі», а також висвітлити відмінності від понять «державні закупівлі» та «державні замовлення» в законодавчій базі та наукових джерелах.

Сутність поняття «замовлення» Осовська Г. В. [194, с. 99] розглядає, як комерційний документ, в якому покупець детально вказує необхідні умови для виготовлення чи підготовки замовленого товару, всі суттєві елементи, потрібні для укладення угоди.

За визначенням Волинець В.В. [59, с. 131], замовлення – юридична угода між продавцем та покупцем на отримання певного товару чи послуг.

Отже, замовлення визначається на рівні суб'єктів господарювання як угода, документ, домовленість. Термін «державне замовлення» набуває значно ширшого значення і розглядається в розрізі задоволення державних потреб.

Поняттю «державне замовлення», на нашу думку, передувало поняття «державні плани», яке застосовувалось до 1993 року. Так, прийняттям у 1982 році Положення про Державний плановий комітет Української РСР [239], було визначено, що у державних планах економічного і соціального розвитку передбачаються найбільш ефективні шляхи досягнення високих кінцевих народногосподарських результатів, вирішення важливих народногосподарських завдань, правильне поєднання галузевого і територіального розвитку, реалізація цільових комплексних науково-технічних, економічних і соціальних програм, а також програм розвитку окремих регіонів і найважливіших територіально-виробничих комплексів. При цьому повинно забезпечуватися поєднання централізованого планування з господарською самостійністю об'єднань, підприємств та організацій, ініціативою і творчою активністю трудових колективів, місцевих Рад народних депутатів [239].

Відтак, з 1993 року, з прийняттям Закону України «Про державний контракт і державне замовлення»[234], на законодавчому рівні впроваджені поняття «державний контракт» і «державне замовлення». Державний контракт визначений, як засіб забезпечення потреб споживачів, що фінансуються за рахунок державного бюджету, поповнення державного резерву за умови оплати державою

вартості продукції, робіт, послуг. Державне замовлення визначалося, як засіб стимулювання нарощування виробництва дефіцитної продукції, розвитку пріоритетних галузей народного господарства, виконання міждержавних угод, експортно-імпорتنих операцій, впровадження нових технологій, вирішення соціальних проблем, державної підтримки найважливіших наукових досліджень, при якому держава може надавати пільги виконавцям, але не забезпечує їх фінансовими ресурсами [234].

Виходячи з сутності цих двох визначень, можна дійти висновку, що про те, що контракти фінансувалися за рахунок державних коштів, а державні замовлення підтримувалися опосередковано через систему пільг, тобто, і державні контракти, і державне замовлення були інструментами державного регулювання.

Нового змісту та іншого підпорядкування набувають поняття «державне замовлення» та «державний контракт» із прийняттям Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [233]. Так, державне замовлення визначено, як засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності. Державний контракт - це договір, укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін і регулюються взаємовідносини замовника і виконавця [233]. Тобто, державний контракт розглядається як юридичний інструмент для реалізації держзамовлень, чим суттєво відрізняється із попереднім трактуванням, і, на нашу думку, сприяє подальшому упорядкуванню нормативно-правової бази в сфері публічних закупівель.

В Законі України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» [236] від 22.02.2000 року поняття «державне замовлення» та «державні контракти» повністю вилучені та трансформовані у терміни «державні закупівлі» (придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти) та «договір» (письмова угода між замовником та учасником-переможцем процедури закупівлі, яка передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товар за відповідну плату).

Вважаємо, що поняття «державні закупівлі» та «державне замовлення» не є тотожними.

Підтримуємо думку О.О. Критенко, що органи державного управління розміщують державне замовлення через закупівлі, тобто державні закупівлі – це процес виконання державного замовлення [150, с. 21]. На думку науковця, поняття «державне замовлення» є лише «декларацією про наміри» придбати той чи інший товар або послугу, тоді як «державні закупівлі» – це вже процес придбання, внаслідок якого відбувається відчуження товару (роботи, послуги) та передача прав власності від продавця покупцеві, тобто «реалізація намірів» [150, с. 23].

Так, в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 року [249] знову введено та використовується термін «державне замовлення» для задоволення пріоритетних державних потреб через спрямування державних коштів з метою здійснення державних закупівель.

У прийнятому в 2014 році Законі України «Про здійснення державних закупівель» [250] державне замовлення згадується лише в частині послуг з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта), а нова його редакція - Закон України «Про публічні закупівлі» від 2016 року [256] доповнена державним оборонним замовленням. Тобто, в законодавчій площині поняття державного замовлення з 2010 року усунуто, що на нашу думку, є негативним, оскільки виникає «розрив» в ланцюгу понять «державний план» - «державне замовлення» - «державні закупівлі». Тобто новий взаємозв'язок передбачає два поняття «річний план» - «публічні закупівлі». Логічним вважаємо наступний взаємозв'язок понять та термінів: «річний план» (на рівні замовників) – «державне замовлення» (на рівні держави, зведені плани) - «публічні закупівлі».

Історичні підходи до розуміння та трансформація термінології в сфері публічних закупівель відображені на рис. 1.2.

Не менш важливим вважаємо дослідження сутності поняття «публічні закупівлі» в наукових джерелах. За визначенням Загороднього А.Г. [74, с. 164], закупівля (продаж) у вузькому розумінні – договір про постачання великих партій товарів з оплатою у визначений угодою термін; у широкому розумінні ще розуміється, як закупа – придбання товарів усередині країни чи за кордоном великими партіями, у великій кількості [74, с. 164].

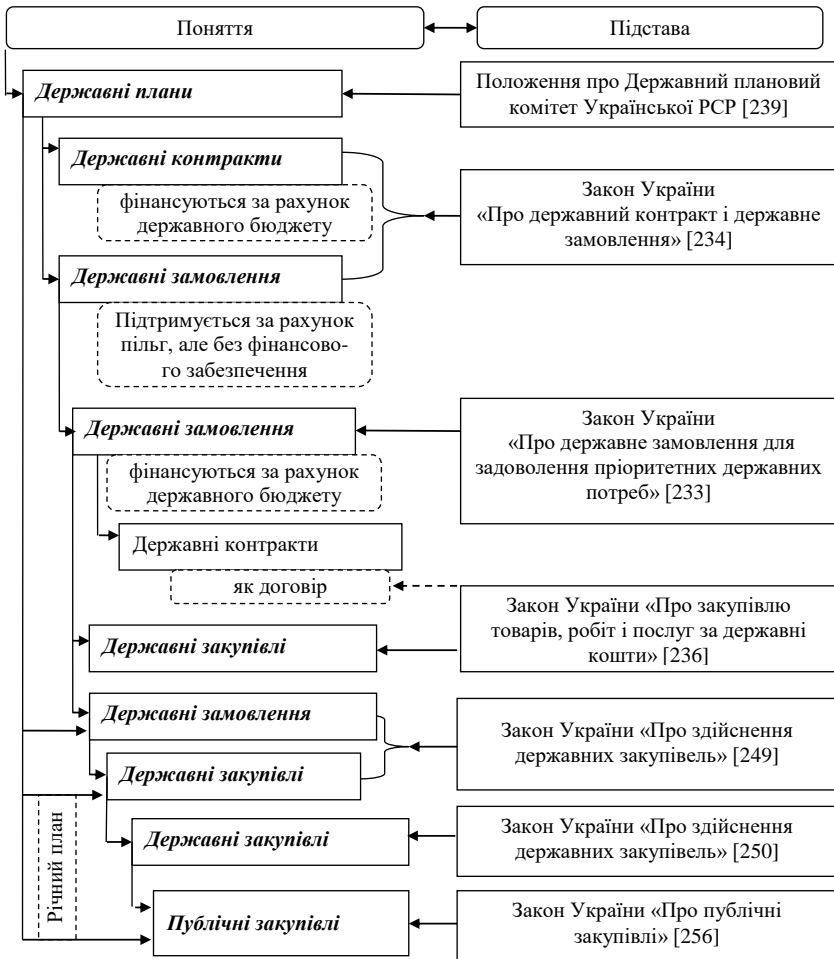


Рис. 1.2. Розвиток термінології в сфері публічних закупівель
Джерело: узагальнено та сформовано авторами за [239, 234, 233, 236, 249, 250, 256]

Досліджуючи наукові думки в сфері закупівель, можна дійти висновку про плюралізм в підходах до їх визначення. Не тільки в окремих нормативно-правових актах, а й в деяких наукових працях ототожнено поняття «державні закупівлі» і «державне замовлення». Так, О. Софронova [64, с. 146] вважає, що «державне замовлення» – це механізм державного регулювання економіки, основою якого є формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів

продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їхньої форми власності. Поняття «державне замовлення» – прообраз сучасного поняття «державні закупівлі» [64, с. 146]. Храмкін А. також визначає державне замовлення як придбання виробів, товарів та надання послуг центральними, регіональними і місцевими адміністраціями, державними органами, а в галузі транспорту, телекомунікацій, енергетики і водопостачання – компаніями, що діють за спеціальними або ексклюзивними правами [317, с. 14]. Погоджуємося з думкою Критенко О.О. [317, с. 21], яка розглядає державне замовлення як декларацію про наміри, а державні закупівлі як реалізацією намірів (рис. 1.3).



Рис. 1.3. Взаємозалежність понять «державні закупівлі» та «державне замовлення»

Джерело: [150, с. 21]

В міжнародній практиці для характеристики державних закупівель вживається термін прок'юремент «procurement», під яким розуміється процес, завдяки якому органи державної влади, такі як державні відомства чи органи місцевого самоврядування, купують роботи, товари чи послуги у компаній [337].

Як вважає Н.В. Кулак [153, с. 277], прок'юремент можна визначити, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально задовольнити потреби покупця при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Багієв Л.Г. [9] та К. Кузнецов [151, с. 13] розглядають прок'юремент, як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Характеризуючи дані визначення, можна спостерігати, що термін «прок'юремент» передбачає задоволення насамперед інтересів

замовника, чим, на нашу думку, і пояснюється відсутність широкої та повсякденної вживаності, оскільки публічні закупівлі передбачають не тільки задоволення державних потреб, а й інтересів територіальних громад.

Дефініція понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» у наукових джерелах представлена в табл. 1.3.

Таблиця 1.3

Тракування категорій «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» у наукових джерелах

Автор, джерело	Визначення
1	2
<i>Державні закупівлі</i>	
Вляцько І.В. [33, с. 109]	закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні
Критенко О.О. [150, с. 25].	певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики
Довгань М.Ю. [52, с. 181]	спосіб реалізації державного замовлення, що полягає у придбанні публічною адміністрацією товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі (а в певних випадках – за відсутності такої), за встановленою законом процедурою з метою задоволення публічного інтересу
Петруненко Я.В. [202, с. 111]	ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів (послуг) на ринок
Письменна М.С. [205, с. 111]	інтегрований об'єкт контролю та аналізу через структурування інструментів закупівель, критеріальних оцінок взаємодії замовників та учасників закупівель відповідно до індивідуальних особливостей та характеристик контрактних умов на основі реалізації базових принципів закупівель, особливостей електронного середовища їх здійснення та притаманних йому ризиків, що дозволило згенерувати інформацію для потреб управління процесами економічного розподілу ресурсів на рівні установи – розпорядника бюджетних коштів.
Ткаченко Н.Б., Уманців Ю. М. [298, с. 84].	сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів.
Науменко С.М. [183, с. 245]	система замовлення державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника.
Чернихівська А.В. [318, с. 161]	закупівлі товарів, послуг, робіт урядом та державними підприємствами, які постачають суспільно важливі послуги: транспорт, водопостачання, зв'язок, енергетику

1	2
<i>Публічні закупівлі</i>	
Смирчинський В.В. [286, с. 12]	конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов
Кічік К.В. [135, с. 29]	закупівлі, в які входять «державні та муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій, суб'єктів природних монополій»
Новаковець В.М. [187, с. 112]	специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти
Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. [134, с. 886]	процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів

Джерело: узагальнено авторами за [33, 150, 52, 202, 298, 183, 286, 135, 187, 134]

Деякі науковці ототожнюють поняття закупівель за державні кошти з тендерами, торгами. Так, Науменко С.М. [183, с. 244] вважає, що існують різні визначення закупівель за державні кошти, до яких відносить тендер, конкурсні торги, торги, закупівлі, прок'юремент та державні закупівлі, що об'єднується, на думку автора в тендерні закупівлі. Вважаємо, що дані поняття не можуть бути синонімами, оскільки несуть різне змістовне навантаження та масштабно відрізняються. Так, закупівлі не можна ототожнювати з публічними/державними закупівлями, оскільки останні є однією з їх складових (закупівлі, наприклад, можуть здійснюватися представниками бізнесу та громадянами без участі держави).

Виходячи з досліджень, можна дійти висновку про різноманітність підходів до визначення сутності публічних закупівель (табл. 1.4).

Отже, як бачимо, проблемним залишається відсутність єдиного підходу до визначення публічних закупівель вітчизняними науковцями. Законом України «Про публічні закупівлі» [256] визначено, що публічна закупівля - придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом. Варто акцентувати увагу на терміні «придбання», а отже, це не «придбані» товари, роботи і послуги, що не можна ототожнювати публічну закупівлю із закупленими предметами закупівлі, а все ж розуміється як діяльність або процес.

Окремі підходи щодо визначення поняття «публічні закупівлі»

№ з/п	Підходи до розуміння публічних закупівель	Крищенко О.О. [150, с. 25].	Довгань М.Ю. [52, с. 181].	Науменко С.М. [183, с. 245]	Новаковець В.М. [187, с. 112]	Квач В. Ю. [134, с. 886]
1	Діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг	+				
2	Спосіб реалізації державного замовлення		+			
3	Система замовлення державними органами товарів (робіт, послуг),			+		
4	Специфічний інструмент фінансово-правового регулювання				+	
5	Процес придбання замовником товарів, робіт, послуг					+

Джерело: узагальнено авторами на основі [150, 52, 183, 187, 134]

Майбутнє дослідження вимагає чіткого розмежування та розуміння понять «закупівельна діяльність» та «закупівельний процес» в частині публічних закупівель.

В енциклопедичному словнику діяльність визначена як: 1) специфічна людська форма відношення до навколишнього світу, зміст якої складає його доцільну зміну на користь людей; 2) умова існування суспільства. Діяльність включає мету, засоби, результат і сам процес [16]. Діяльність – це форма активності людини, спрямована на світ, що оточує його. Будь яка діяльність складається як мінімум з трьох компонентів: мети, процесу і результату [319].

Академічний тлумачний словник української мови визначає «процес», як послідовну зміну станів або явищ, яка відбувається закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку, а «діяльність» - застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь галузі; робота, функціонування якоїсь організації чи установи [2].

В частині визначення публічних закупівель як об'єкта аналізу та державного аудиту вважаємо виправданим приналежність процесу до складу діяльності. Це пояснюється логічним наповненням видів діяльності по відношенню до суб'єктів. Так, говорячи за закупівельну

діяльність, варто акцентувати увагу на суб'єкті – замовнику, для якого така діяльність полягає в закупівлі товарів, робіт і послуг. Однак, підконтрольним суб'єктом при здійсненні державного аудиту чи економічного аналізу на мікро- та макрорівні є не тільки замовники, а й учасники – для яких така діяльність є постачальницькою. Тобто, на рівні учасників і замовників їх закупівельна та постачальницька діяльність включає відповідні процеси: організації, договірні відносини, оформлення документації, передача предметів закупівель, оплата і т.д.

Більш точним, на нашу думку, є визначення діяльності Новітнім філософським словником, який трактує її як поняття, що фіксує у своєму змісті акт зіткнення цілепокладаючої вільної волі суб'єкта, з одного боку, і об'єктивних закономірностей буття - з іншою. Відповідно до цього в структурі діяльності традиційно виділяється суб'єктна (цілепокладаючий суб'єкт) і об'єктна (предмет діяльності, знаряддя діяльності та її продукт) компоненти [188].

Отже, для означення в подальших дослідженнях визначаємо, що закупівельна діяльність стосується придбання державними замовниками товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, а постачальницька діяльність – реалізація предметів закупівель державним замовникам в межах внутрішньо визначених процесів.

Однак, виходячи з такого визначення виходить ототожнення публічних закупівель і закупівельної діяльності за спільним визначенням – «придбання замовником товарів, робіт і послуг». Вважаємо, що сутнісне наповнення поняття «публічна закупівля», як об'єкту аналізу та державного аудиту повинно бути значно ширшим, забезпечуючи всеохоплення для формування цілісності та комплексності показників, необхідних для управління на мікро-, мезо- та макрорівнях. Важливим є розуміння того, що тендер та тендерні закупівлі є значно вужчими поняттями, ніж публічні закупівлі, оскільки є конкурентними процедурами, а закупівлі за державні кошти передбачають також неконкурентні процедури (переговорні процедури).

Здійснивши оцінку відповідності застосування термінології у сфері публічних закупівель, можна стверджувати, що сьогодні існує певна плутанина та ототожнення основних понять і термінів не тільки в науковій літературі, а й нормативно-правовій базі, що, на нашу думку, негативно впливає на організацію та проведення закупівельного законодавства в Україні. Так, у діючій нині Постанові

КМУ «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 р. № 459 [206] з останніми змінами та доповненнями від 29.09.2019 року неодноразово (17 разів) вживається термін «закупівлі», «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «державні та публічні закупівлі», чим підтверджується неузгодженість понятійного апарату (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

Ризики трактування публічних закупівель, як підконтрольного об'єкту в Постанові КМУ «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» (станом на 01.01.2021 р.)

№з/п	Пункт	Зміст
1	п.1.	Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику ... <i>державних та публічних закупівель</i> ...
2	п.3.	Основними завданнями Мінекономіки є... забезпечення формування та реалізація... державної політики у сфері <i>державних та публічних закупівель</i> ;
3	п. 4.	Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань: - здійснює нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері <i>державних та публічних закупівель</i> ;
3	п. 4.	- здійснює щорічну підготовку та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати звіту, який містить результати аналізу функціонування системи <i>публічних закупівель</i> ; - узагальнює практику здійснення <i>закупівель</i> , зокрема міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань <i>закупівель</i> ; - дійснює міжнародне співробітництво у сфері <i>закупівель</i> ; - надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері <i>державних закупівель</i> ; - надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері <i>закупівель</i> ; - надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань <i>закупівель</i> ; - інформує громадськість про політику та правила <i>публічних закупівель</i> ; - розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення <i>державних та публічних закупівель</i> ; - забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу уповноваженого органу з питань <i>державних закупівель</i> ; забезпечує функціонування веб-порталу та інформаційного ресурсу з питань <i>публічних закупівель</i> , а також здійснює їх наповнення; - здійснює співробітництво з державними органами та громадськими об'єднаннями щодо запобігання проявам корупції у сфері <i>закупівель</i> ; - взаємодіє з громадськістю з питань удосконалення системи <i>публічних закупівель</i> і організовує наради та семінари з питань <i>закупівель</i>

Джерело: узагальнено та сформовано авторами на основі [206]

На наше переконання, всі вищенаведені терміни та їх сполучення, виходячи із змісту Постанови мають бути замінені

терміном «публічні закупівлі». Особливі питання виникають до словосполучення «державні та публічні закупівлі», що потребує якнайшвидшого виправлення, оновлення та доопрацювання. Вважаємо, що оцінка публічних закупівель повинна здійснюватися за стадіями життєвого циклу предметів закупівель: 1) планування; 2) переддоговірні та договірні процедури; 3) використання предметів закупівель (товарів, робіт, послуг) замовниками (рис. 1.4).

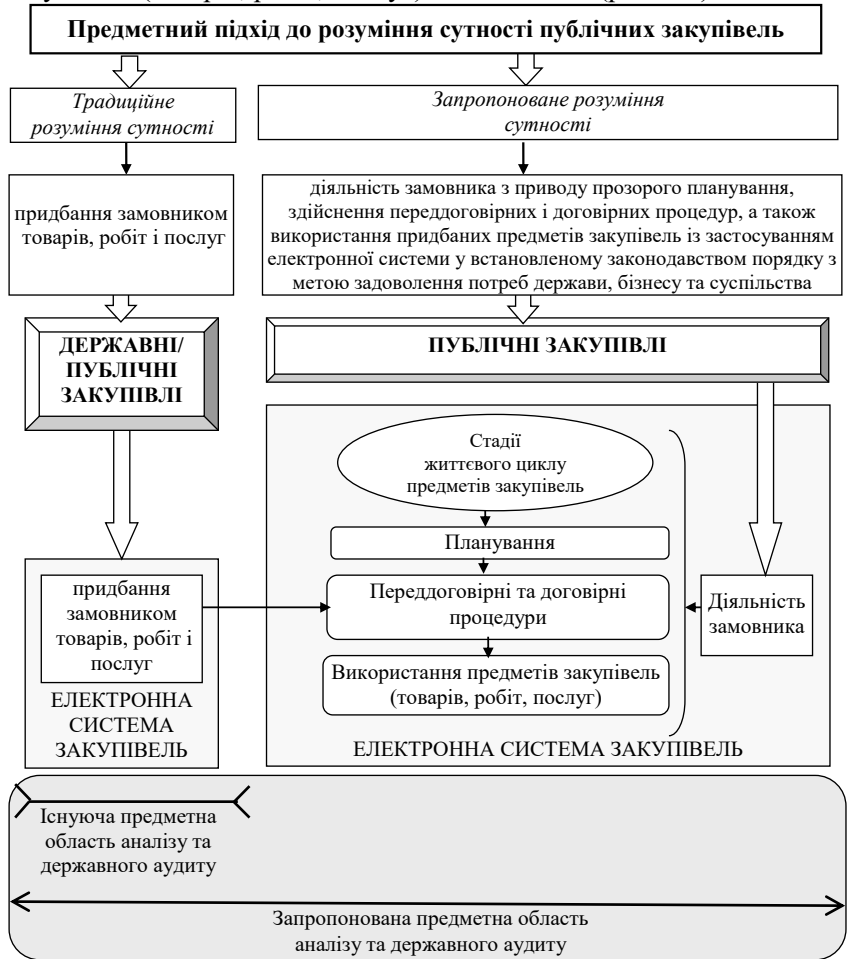


Рис. 1.4. Зaproпонований підхід до розуміння сутності публічних закупівель для цілей аналізу та державного аудиту

Джерело: зaproпоновано авторами

Отже, з урахуванням вищезазначених аспектів, пропонуємо надати наступне визначення: **публічні закупівлі** – це діяльність замовника з приводу прозорого планування, здійснення переддоговірних і договірних процедур, а також використання придбаних предметів закупівель із застосуванням електронної системи у встановленому законодавством порядку з метою задоволення потреб держави, бізнесу та суспільства, що дозволяє здійснювати комплексну оцінку та державний аудит стану і використання публічних ресурсів за різними аналітичними розрізами на всіх стадіях життєвого циклу предметів закупівель.

З метою приведення у відповідність Закону України «Про публічні закупівлі» та Господарського кодексу України [41], варто було б доповнити перший інформацію щодо державного замовлення. Так, Кодексом визначено, що державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

Отже, виходить, норми Кодексу діють щодо державного замовлення через укладання державних «контрактів» на закупівлі, однак, в Законі України «Про публічні закупівлі» це не передбачено. До речі, у даному Законі термін «контракт» застосовується лише для означення трудових договорів, а угода між замовниками і учасником розглядається, як договір – «господарський договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі та передбачає платне надання послуг, виконання робіт або придбання товару» [256]. Відтак, вважаємо, що і в Господарському кодексі термін «контракт» має бути замінений на договір.

Вважаємо, що роль публічних закупівель не може бути обмежена тільки задоволенням державних потреб, оскільки їх потрібно розглядати з позицій вирішення тактичних і стратегічних завдань. Так, на думку J.G. Murray, «у будь-якій державі незалежно від рівня розвитку публічні закупівлі мають забезпечувати вирішення тактичних і стратегічних завдань» [348, с. 429]. Олефір А. визначає тактичні завдання, як це якість, своєчасність, низька ціна, мінімізація підприємницьких, фінансових, технічних ризиків, зростання конкуренції, а стратегічні – економічна політика (підтримка місцевих

чи національних підприємств), захист навколишнього середовища і «зелені» закупівлі, соціальна політика [191, с. 79].

З метою уточнення призначення публічних закупівель в межах тактичних і стратегічних завдань, вважаємо за доцільне дати характеристику стратегії і тактиці. Перш за все, стратегія – більш ширше поняття, ніж тактика, тобто в рамках однієї стратегії можна використовувати кілька тактик [346]. Стратегія - це загальний план на довгий період, а тактика - інструмент досягнення поставлених цілей, узгоджений із загальною стратегією і є її частиною, тобто: стратегія – загальне, тактика – конкретне; стратегія – макрорівень, тактика – мікрорівень; стратегія – підготовка і планування, тактика – дії; стратегія – майбутнє, тактика – сьогодні.

Враховуючи характеристики стратегії і тактики в масштабах охоплення, часі та підпорядкованості, можна визначити тактичні і стратегічні завдання закупівель. Тактичні – належна якість предмета закупівлі, найнижча ціна, добросовісна конкуренція. Стратегічні – забезпечення розвитку економічної, соціальної та екологічної політики в Україні.

Кожну із складових стратегічних завдань необхідно розглядати з позицій держави та суспільства. Так, економічна складова досягнення стратегічних цілей в публічних закупівлях полягає не тільки в задоволенні потреб державних підприємств, установ та організації необхідними товарами, роботами (послугами), і, як результат, досягненні економії бюджетних коштів, а й отриманню прибутків приватним та державним сектором (учасниками). Ефективність здійснення публічних закупівель на макрорівні впливає на можливість економічного зростання країни в цілому.

Соціальна політика в публічних закупівлях – не тільки забезпечення населення суспільними товарами, якісним обслуговуванням та соціальними гарантіями, а й сприяння розвитку соціальної інфраструктури (будівництво соціальних об'єктів, ремонт доріг, транспорт і т.д). Не менш важливим аспектом є підтримка зайнятості населення за рахунок створення нових робочих місць.

Вважаємо, що з метою реалізації концепції сталого розвитку, сфера публічних закупівель повинна також супроводжуватися збільшенням екологічної складової. Парадигма сталого розвитку містить вимоги до захисту довкілля, соціальної справедливості і спрямована на підвищення рівня життя населення. Саме тому, екологічна складова здійснення публічних закупівель передбачає

застосування інноваційних, екологічних та енергозберігаючих технологій з метою охорони навколишнього середовища, зменшення відходів та широкому провадженню «зелених закупівель» (рис. 1.5).

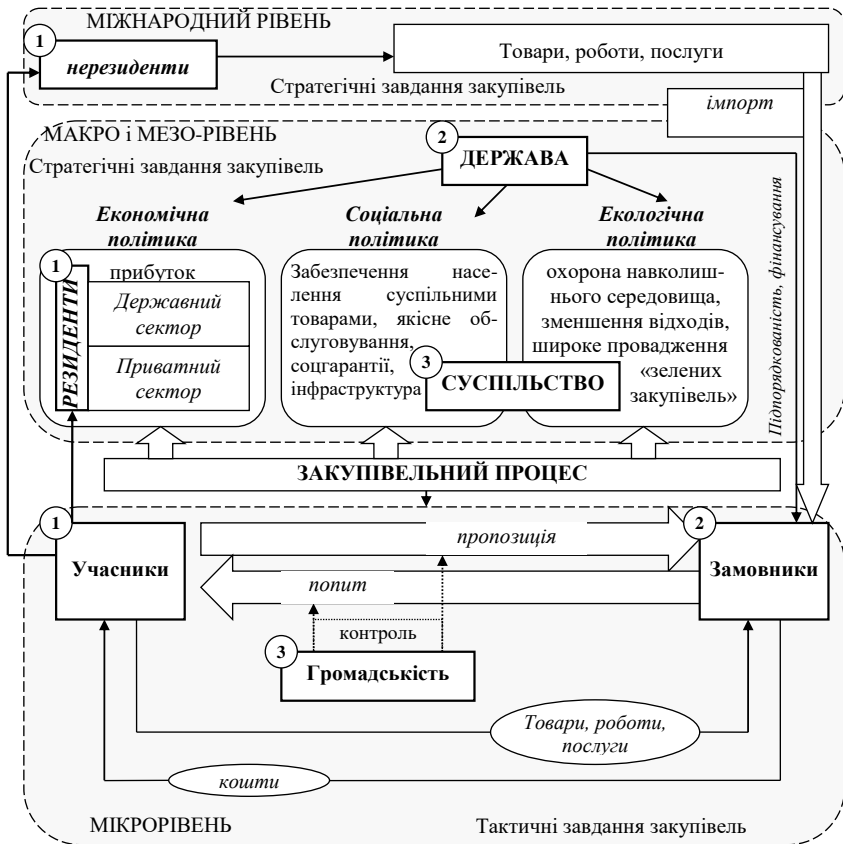


Рис. 1.5. Роль та значення публічних закупівель в забезпеченні тактичних та стратегічних цілей держави

Джерело: сформовано авторами

Критенко О.О. вважає, що соціальна і економічна складова механізму публічних закупівель носить хоч і значний, але не визначальний характер, тоді як забезпечення функціонування держави має пріоритетне значення та розглядає закупівлі як інструмент, що дозволяє державі здійснювати належним чином свої функції, паралельно впливаючи на економічні відносини і створюючи

сприятливі умови для розвитку певних галузей економіки [150, с. 44].

Отже, підсумовуючи, варто зазначити, що передумовами розвитку публічних закупівель в Україні є потреба в задоволенні потреб держави та суспільства необхідними товарами, роботами і послугами з дотриманням принципів прозорості, гласності та ефективності в межах концепції сталого розвитку.

Управління публічними закупівлями повинно передбачати науково-обґрунтовану класифікацію. Детальне дослідження наукової та іншої літератури дає підстави вважати дане питання недостатньо висвітленим та таким, яке потребує ретельного дослідження. Вважаємо за доцільне розглянути два об'єкта класифікації: публічні закупівлі та процедури закупівель. Так, існує поділ державних закупівель на дві категорії [183, с. 246]: закупівлі товарів, робіт і послуг у рамках держзамовлення (наприклад, закупівля озброєння і спорядження військовими відомствами); закупівлі в рамках реалізації проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі здійснює недержавне відомство, а організація (підприємство), що одержало на визначених умовах державні кошти для реалізації проекту).

Вітчизняні науковці Батенко Л.П., Загородніх О.А., Ліщинська В.В. [14, с. 97] розширюють напрямками здійснення державних закупівель: закупівлі товарів, робіт і послуг у межах держзамовлення; закупівлі в рамках реалізації проектів, що фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі робить компанія, що одержує на певних умовах державні кошти для реалізації проекту); закупівлі, які здійснюються у межах проектів, що їх фінансують міжнародні фінансові організації - МБРР, ЄБРР, регіональні банки розвитку та ін.; закупівлі ресурсів для інвестиційних проектів у рамках проектного фінансування [14, с. 97].

Вважаємо за доцільне удосконалити та доповнити класифікацію публічних закупівель. За рівнем конкуренції публічні закупівлі можуть поділятися на конкурентні (існує конкуренція між учасниками) та неконкурентні (лише один учасник). До конкурентних належать закупівлі через Prozorro-market, публікація Звіту про договір, спрощена закупівля, відкриті торги, конкурентний діалог; до неконкурентних – переговорна процедура.

Виходячи з такої класифікації процедур публічних закупівель та характеристики, дамо оцінку їх здійсненню в розрізі конкурентних і неконкурентних (рис. 1.6).

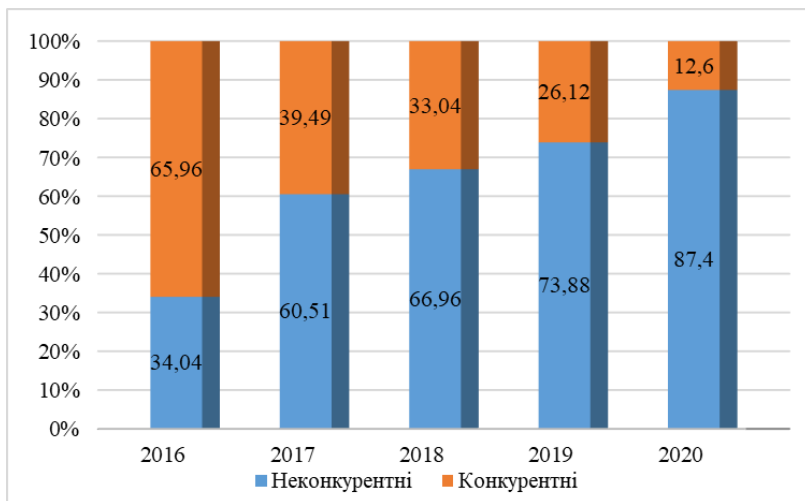


Рис. 1.6. Структура типу проведених тендерів (за кількістю процедур) у 2016-2020 рр., %

Джерело: побудовано авторами за даними [268]

Як бачимо з рис. 3.1, у структурі тендерів відбулися наступні зміни: знизилася частка конкурентних тендерів з 65,96 % у 2016 р. до 12,6 % у 2020 р., відповідно збільшилася питома вага неконкурентних тендерних закупівель.

За вартісною межею (порогом), у відповідності до законодавчих вимог до березня 2019 року публічні закупівлі класифікувалися, як допорогові та надпорогові.

Допорогові закупівлі регулювалися Порядком здійснення допорогових закупівель [222], який втратив чинність на підставі Наказу ДП «Прозоро» щодо затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» від 19.03.2019 р. № 10 (далі Наказ №10) [238]. Відтак, термін «допорогові закупівлі», який був визначений Порядком здійснення допорогових закупівель [222] повністю замінено терміном «закупівлі». Відтак, вартісною межею «закупівель» є придбання товарів і послуг на суму до 200 тис. грн на рік та для робіт - 1,5 млн грн. Для замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, пороги

складають 1 млн грн для товарів та послуг і 5 млн грн для робіт.

Законодавче регулювання «надпорогових» закупівель здійснюється у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» [256]. Вивчаючи Закон, можна дійти висновку, що терміни «допороги» і «надпороги» є умовними і широко використовувались серед практиків. Про це свідчить відсутність визначення даного поняття в Законі [256], відповідно до якого публічна закупівля - придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. В ст. 2 цього Закону визначено, що він застосовується:

- до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

- до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень.

Отже, в результаті законодавчих змін, класифікація публічних закупівель на «допороги» і «надпороги» змінюється та призводить до наступного поділу: закупівлі (Наказ №10 [238]) та публічні закупівлі (Закон України «Про публічні закупівлі» [256]).

Ми не можемо погодитися із такою інтерпретацією в публічних закупівлях, адже етимологія слів «закупівлі» та «публічні закупівлі» свідчить про їх взаємозв'язок та про підпорядкованість останніх, що в законодавчому полі не є можливим через розуміння їх за правовими вимогами як двох різних (за організацією та здійсненням) видів закупівель за державні кошти. Тобто, виходячи з сенсу поняття «закупівлі» як придбання товарів, робіт, послуг будь якими замовниками (державними органами, підприємцями, громадянами), логічним є існування публічних закупівель, як однієї з складових закупівель. Характеристики та порядок здійснення, а також принципи «закупівель», визначених Наказом №10 можуть бути притаманні лише публічним закупівлям. Саме тому, з метою уникнення термінологічної плутанини в законодавстві, що знижуватиме ефективність публічних закупівель, вважаємо за доцільне в Наказі №10 доповнити поняття «закупівлі» принципово-важливим уточненням – «допорогові закупівлі».

Оскільки зміни до Закону від 19 квітня 2020 року виокремлюють спрощені процедури, які за своєю суттю та етапами подібні до

надпорогових закупівель, пропонуємо встановити порого вартістю 50 тис.грн.

Отже, згідно вищенаведеної класифікації, вважаємо за доцільне рекомендувати поділ публічних закупівель на:

- допорогові, механізм здійснення яких регулюється Наказом №10 [238] та Законом про публічні закупівлі (далі - Закон) [256] лише в частині принципів здійснення та можливостей використання Електронної системи закупівель (далі - ЕСЗ);
- надпорогові закупівлі, порядок та процедури по яких урегульовано Законом [256].

З метою подальшого внесення пропозицій щодо підвищення ефективності аналізу та покращення дієвості контролю вважаємо за доцільне деталізувати інформацію процедур та механізмів їх здійснення. Процедура – офіційно встановлений порядок їх здійснення яких-небудь дій, виконання чого-небудь. Саме тому, в межах допорогових закупівель можуть застосовуватись закупівлі через Prozorro-market, публікація Звіту про договір та спрощена закупівля; надпорогових - відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура.

Проблемним залишається відсутність чіткого розмежування процедур публічних закупівель за видами, про що свідчать аналітичні розрізи табл. 1.6. Так, процедура відкритих торгів представлена відкритими торгами та торгами з публікацією англійською мовою. Переговорна процедура включає переговорну процедуру за нагальною потребою, для потреб оборони та, власне, переговорну процедуру. Закупівлі за рамковими угодами і решта процедур свідчать про централізовані або самостійні публічні закупівлі відповідно. Структурний або вертикальний аналіз публічних закупівель можуть проводити в розрізі окремих груп замовників, джерел фінансування, предметів закупівлі, видів торгів та процедур закупівель тощо. Загалом, структурний (вертикальний) аналіз передбачає визначення питомої ваги окремих показників у загальній величині. Зазвичай аналіз структури проводять через вирахування частки окремих видів публічних закупівель у їх загальному обсязі.

Протягом 2016-2020 рр. спостерігалось значне зростання, як кількості процедур закупівлі, так і їх очікуваної вартості. У 2020 р. введено нові типи тендерів: закупівля за рамковою угодою, е-каталог, спрощена процедура закупівлі, звіт про укладений договір (COVID-19), конкурентний діалог, які ще не набули значного поширення.

Таблиця 1.6

Аналіз типів тендерів за процедурами закупівлі, 2016-2020 рр.

Процедура закупівлі	2016 р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.		Відхилення, +/-	
	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.	Кількість процедур, од.	Очікувана вартість, млрд. грн.
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	2687	105,48	7427	314,91	9065	380,12	9431	458,54	17159	591,25	14472	485,77
Відкриті торги	37305	51,91	119853	190,50	165146	271,76	165210	253,66	173125	252,61	135820	200,7
Процедура звільнення про укладення про укладений договір	128643	23,06	576083	78,84	783737	108,23	958937	124,62	3062934	111,55	2934291	88,49
Переговорна процедура	8434	20,18	25365	71,61	29078	108,08	30194	69,44	33216	76,20	24782	56,02
Переговорна процедура за загальною потребою	4123	17,82	20006	52,98	25465	78,58	28955	59,94	32232	38,68	28109	20,86
Допорогова закупівля	233185	48,57	276537	48,04	237514	39,10	183341	42,99	111022	30,08	-122163	-18,49
Переговорна процедура (для потреб оборони)	391	6,72	1776	21,07	1904	29,08	2050	24,02	3041	30,68	2650	23,96
Закупівля за рамковою угодою	x	x	x	x	x	x	58	0,12	499	6,66	441	6,54
Е-каталоги	x	x	x	x	x	x	394	0,01	6656	0,10	6262	0,09
Спрощена процедура закупівлі	x	x	x	x	x	x	x	x	167702	25,59	167702	25,59
Звіт про укладений договір (COVID-19)	x	x	x	x	x	x	x	x	129189	27,18	129189	27,18
Конкурентний діалог	x	x	x	x	x	x	x	x	36	0,604	36	0,604
Разом	414768	273,75	1027047	777,95	1251909	1014,93	1378570	1033,35	3736811	1191,184	3736811	1191,184

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Аналітичні розрізи відкритих даних [268] не дозволяють розмежувати інформацію у відповідності до інформаційних запитів, що ще раз підтверджує доцільність науково-обґрунтованої класифікації у сфері публічних закупівель.

Аналіз структури очікуваної вартості процедур закупівель наведено на рис. 1.7.

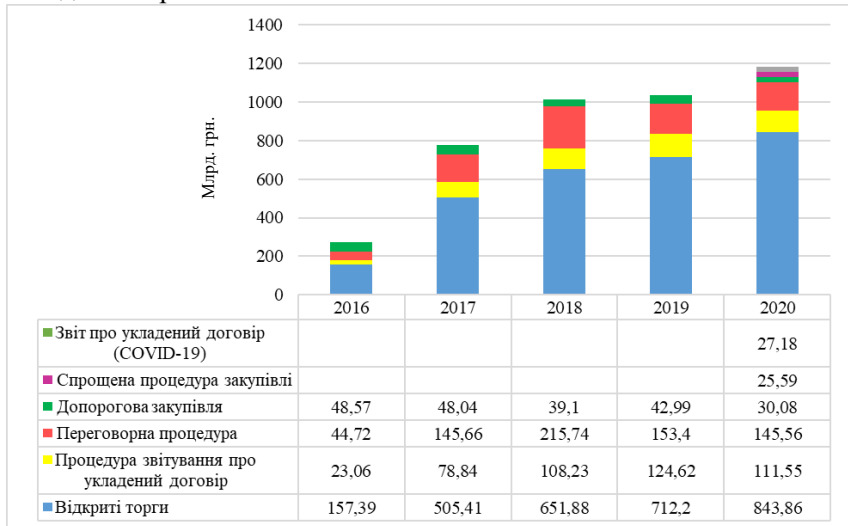


Рис. 1.7. Динаміка очікуваної вартості процедур закупівлі за типами процедур, 2016-2020 рр., млрд. грн.

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Найбільшу питому вагу у структурі процедур закупівлі за очікуваною вартістю займають відкриті торги (від 157,39 млрд. грн у 2016 р. до 843,86 млрд. грн у 2020 р.), переговорна процедура (в т. ч. для потреб оборони) (від 44,72 млрд. грн у 2016 р. до 145,56 млрд. грн у 2020 р.), процедура звітування про укладений договір (від 23,06 млрд. грн до 111,55 млрд. грн). Натомість, очікувана вартість допорогових процедур зменшилася з 48,57 млрд. грн до 30,08 млрд. грн., що може бути зумовлено змінами вимог законодавства щодо вартісних меж закупівель та типів процедур, які можуть при цьому використовуватися (наприклад, в частині виокремлення спрощених процедур).

За організацією системи публічних закупівель існує централізована, децентралізована та змішана модель їх здійснення.

Централізована модель передбачає створення централізованого закупівельного органу, визначається номенклатура, обсяг продукції і коло замовників, для яких закуповується продукція. При децентралізації замовники самостійно здійснюють державну закупівлю та укладають договір з учасниками. Вважаємо, що в Україні змішана модель, яка передбачає застосування одночасно централізованої та децентралізованої моделей.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846-р [227] визначено державну установу «Професійні закупівлі» централізованою закупівельною організацією (далі – ЦЗО).

Відповідно, до повноважень ЦЗО з 1 березня 2020 року переходять здійснення тендерів та закупівель за рамковими угодами 16 урядових структур таких предметів закупівель: нафта і дистилати, офісне устаткування та приладдя, машини для обробки даних та комп'ютерне обладнання [227].

Змінами, внесеними Розпорядженням КМУ від 27 грудня 2019 р. № 1407-р [232] значно розширено і перелік замовників (з 16 до 67 державних установ та організацій), а також перелік товарів, закупівля яких є обов'язковою через ЦЗО з 1 вересня 2020 року. До них, крім вищевизначених належать: швидкозшивачі та супутнє приладдя, секційні лотки та канцелярське приладдя, продукція для чищення, туалетний папір, носові хустинки, рушники для рук і серветки, електричні лампи розжарення, пакети програмного забезпечення для захисту від вірусів, електричні побутові прилади, телефонне обладнання, магнітні картки та електрична енергія. Саме тому, за організацією закупівельного процесу пропонуємо класифікувати публічні закупівлі як централізовані та самостійні.

Під час здійснення публічних закупівель з використанням електронної системи у замовника може виникати економія бюджетних коштів, наприклад, за результатами застосування електронного аукціону, ціна пропозиції переможця закупівлі може зменшитися у порівнянні з очікуваною вартістю закупівлі.

Особливості, методика та недоліки розрахунку економії бюджетних коштів, яка розраховується системою розглянуті в попередніх пунктах, однак вважаємо за доцільне навести інформацію по економії, яку отримано замовниками у результаті використання різних типів тендерів.

Економія коштів замовників від використання електронної системи закупівель показує стійку позитивну динаміку і становила: у

2016 р. – 12,38 млрд. грн., у 2017 р. – 27,62 млрд. грн., у 2018 р. – 31,368 млрд. грн., у 2019 р. – 33,58 млрд. грн., 2020 р. – 57,79 млрд. грн. Основні складові економії коштів в розрізі процедур наведено на рис. 1.8.

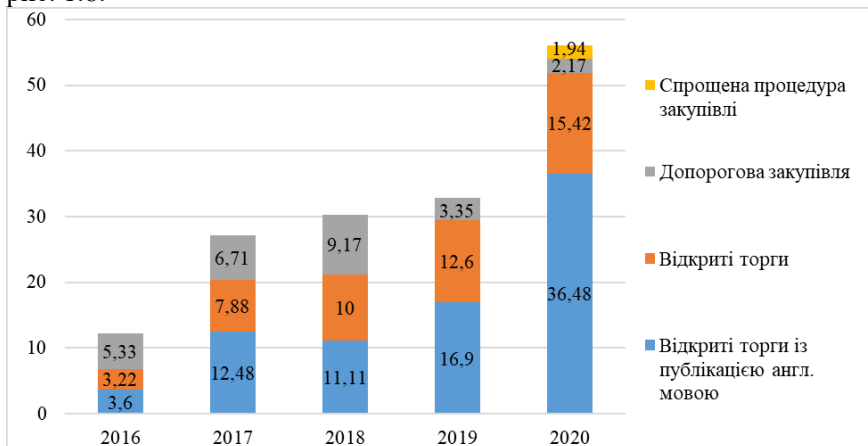


Рис. 1.8. Динаміка економії коштів замовників за типами тендерів, 2016-2020 рр., млрд.грн.

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

За ступенем завершення процедур публічних закупівель можна класифікувати на завершені та незавершені. Наприклад, існують довгострокові будівельні контракти, реконструкції, дообладнання, які здійснюються протягом кількох років, що є причиною віднесення їх до незавершених.

Проблемним є формування даних в системі публічного модуля аналітики ВІ Prozorro, в якому інформація нероздільно узагальнюється в частині даної класифікаційної ознаки за групами: «неуспішні», «завершені», «відбуваються» (рис. 1.9).

Так, згідно рис. 1.9 питома вага завершених закупівель зросла з 73,88 % у 2016 р. до 90,16% у 2019 р., що позитивно характеризує електронну систему публічних закупівель.

Варто зазначити, що існують довгострокові публічні закупівлі, які, на разі ще відбуваються. Їх обсяг у 2016 році становив 2,40 % та зменшився у 2019 році до 0,12%.

Однак, вважаємо, що в такому розрізі не можна класифікувати закупівлі, оскільки за результатом проведення процедур вони можуть бути успішні та неуспішні, відтак лише успішні (за ступенем

виконання договору) можуть бути завершеними або незавершеними.

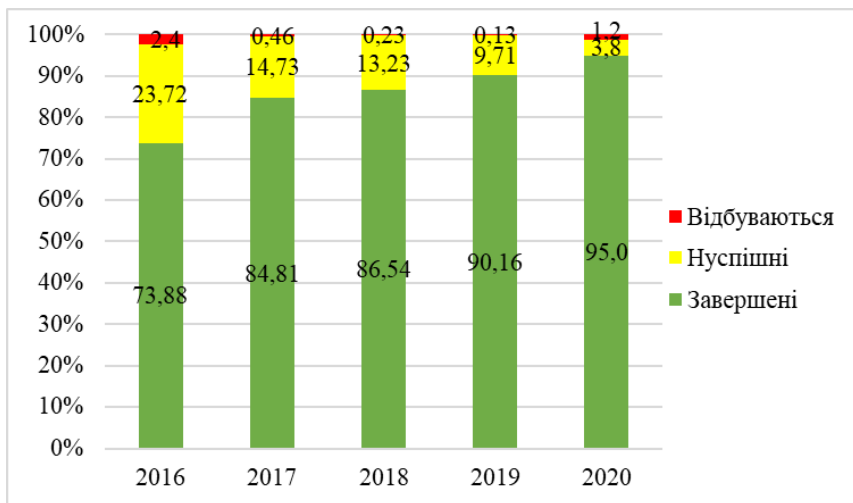


Рис. 1.9. Динаміка економії коштів замовників за типами тендерів, 2016-2020 рр., %

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

З метою надання інформаційних можливостей для аналізу публічних закупівель за галузевими особливостями (на мезорівні) варто класифікувати їх за кодами CPV (Єдиного закупівельного словника):

- нафтопродукти, паливо, електроенергія;
- сільськогосподарська техніка;
- хімічна продукція;
- одяг, взуття, сумки та аксесуари;
- медичне обладнання, фармацевтична продукція;
- промислова техніка.

Проаналізуємо структуру закупівель відповідно до класифікації єдиного закупівельного словника (рис. 1.10 та 1.12).

Оскільки веб-портал ВІ Prozorro не має технічної можливості надати дані у розрізі усіх класифікаційних груп, на діаграмах узагальнено інформацію за десятьма групами, що займають найбільшу частку у структурі закупівель.

За кількістю закупівель найбільшу частку у структурі тендерів займають конструкції та конструкційні матеріали (390014 процедур, 11,0%), медичне обладнання, фармацевтична продукція (288109

процедур, 8,1%), меблі та побутова техніка – 253930 процедур, 7,2%. Бачимо, що предметами публічних закупівель можуть бути й продукти харчування, напої, тютюн, комп’ютерна та офісна техніка, послуги з ремонту, нафтопродукти та інші.



Рис. 1.10. Структура завершених закупівель відповідно до CPV-класифікації за кількістю процедур у 2020 р., %

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Характеризуючи структуру очікуваної вартості, спостерігаємо дещо іншу структуру та частки. Найбільшу частку становить питома вага будівельних робіт та поточного ремонту – 362,0 млрд. грн., нафтопродуктів, палива, електроенергії та інших джерел енергії – 118,2 млрд. грн., медичного обладнання та фармацевтичної продукції – 48,7 млрд. грн., додаткових та допоміжних транспортних послуг – 32,6 млрд. грн.

За предметом закупівель їх класифікують як закупівлі товарів, робіт, послуг (рис. 1.12). У структурі закупівель за галузями у 2016-2017 рр. більшу частку склали закупівлі товарів (відповідно 55,1% і 53,8 %), у 2018-2019 рр. частка товарів знизилася до 45% і 44,2% відповідно, натомість зросла питома вага робіт (до 36,7% у 2019 р.).

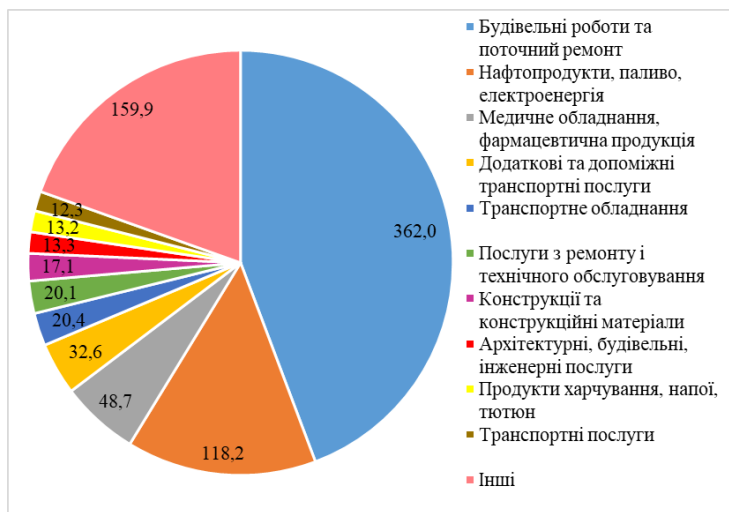


Рис. 1.11. Структура завершених закупівель відповідно до CPV-класифікації за очікуваною вартістю у 2020 р., млрд. грн.
Джерело: розраховано авторами за даними [268]

У 2020 році частка товарів, як предметів закупівель, продовжує зменшуватися і становить 35,9%, натомість збільшилася частка робіт з 36,7% до 44,8% та послуг з 19,1% до 19,3%.

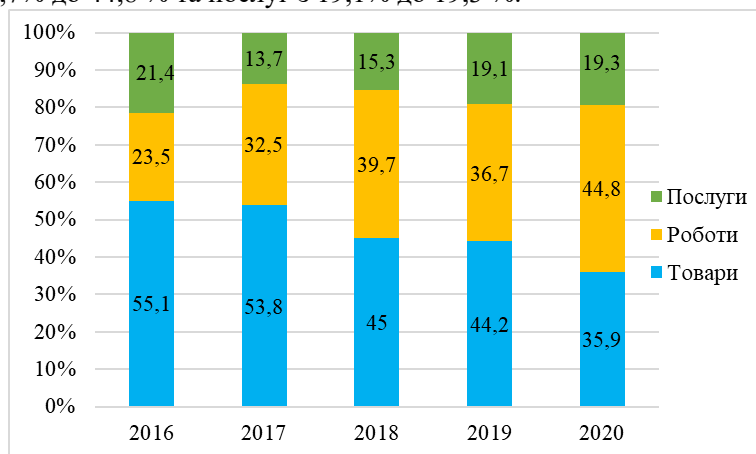


Рис. 1.12. Структура очікуваної вартості закупівель за класифікацією CPV, 2016-2020 рр., %
Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Станом на кінець 2020 року участь у публічних закупівлях брали 37907 організаторів, що на 9029 більше, ніж у 2019 році.

Територіально у 2020 р. найбільша кількість організаторів закупівель розміщено у м. Києві і Київській області, Дніпропетровській, Харківській, Одеській, Донецькій областях, а найменша – у Чернівецькій, Тернопільській, Волинській, Кіровоградській, Закарпатській областях.

Перелік організаторів з найбільшою очікуваною вартістю закупівель у 2020 р. наведено у табл. 1.7.

Таблиця 1.7

Організатори з найбільшою очікуваною вартістю закупівель у 2020 р.

Організатор	Кіль-ть тендерів	Очікувана вартість, млрд.грн	Кіль-ть договорів	Поточна сума договорів, млрд.грн	Пропозицій на торги
1	2	3	4	5	6
Служба автомобільних доріг у Дніпропетровській області (м. Дніпро)	557	51,27	462	28,31	3,25
ТОВ «Оператор газотранспортної системи України» (м. Київ)	1 974	50,39	1 335	39,20	3,24
АТ «Укргазвидобування» (м. Київ)	536	37,87	442	24,50	5,43
Філія «Центр забезпечення виробництва» АТ «Українська Залізниця» (м. Київ)	661	29,41	449	7,64	3,79
Комунальне підприємство «Ватутінскінвестбуд» (м. Київ)	14	27,18	10	0,25	2,67
Міністерство оборони України (м. Київ)	718	23,17	783	14,39	3,65
ДП «Медичні закупівлі України» (м. Київ)	950	20,61	410	12,23	2,91
Служба автомобільних доріг у Кіровоградській області (м. Кропивницький)	340	16,95	300	10,23	4,12
Служба автомобільних доріг у Полтавській області (м. Полтава)	653	16,33	637	14,72	2,22
Служба автомобільних доріг у Чернігівській області (м. Чернігів)	401	15,45	318	9,32	3,16

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Десять найбільших організаторів з найвищою сумою договорів по закупівлям у 2020 р. наведено у табл. 1.8.

Таблиця 1.8

Організатори закупівель з найбільшою сумою договорів у 2020 р.

Організатор	Середній % економії	Економія	Кіль-ть тендерів	Очікувана вартість	Кіль-ть договорів	Поточна сума договорів, млрд грн	Пропозицій на торги
Сектор освіти, сім'ї, молоді та спорту Магдалинівської районної державної адміністрації	16,06%	0,00156	399	0,02	406	380,98	2,99
Комунальне підприємство «Полтавська обласна клінічна інфекційна лікарня Полтавської обласної ради»	10,13%	0,00098	332	0,07	312	380,74	1,79
Комунальне підприємство «Сосницьке комунально-житлове управління»	1,39%	0,00001	205	0,002	202	380,47	1,00
ТОВ «Оператор газотранспортної системи України»	15,58%	5,86	1 974	50,39	1 335	39,20	3,24
Служба автомобільних доріг у Дніпропетровській області	16,37%	3,56	557	51,27	462	28,31	3,25
АТ «Укргазвидобування»	25,99%	1,42	536	37,87	442	24,50	5,43
Служба автомобільних доріг у Полтавській області	10,56%	1,52	653	16,33	637	14,72	2,22
Міністерство оборони України	6,91%	0,42	718	23,17	783	14,39	3,65
ДП «Медичні закупівлі України» (м. Київ)	18,49%	1,09	950	20,61	410	12,23	2,91
Служба автомобільних доріг у Вінницькій області	11,87%	0,54	431	15,34	390	11,29	2,88

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Досить цікавими є дані наведеної таблиці, оскільки не зовсім

зрозумілим є факт отримання найменшої суми економії по трьох лідируючих підприємствах, вартість договорів по закупівлях яких за 2020 рік складала близько 380 млрд.грн. Питання викликає також низький рівень конкуренції по цих трьох організаторах.

У десятці найбільших організаторів за результатами заключених договорів спостерігається економія коштів від 1,39% (Комунальне підприємство «Сосницьке комунально-житлове управління») до 25,99 % (АТ «Укргазвидобування»). В абсолютному відношенні економія складає від 0,00001 млрд. грн. (Комунальне підприємство «Сосницьке комунально-житлове управління») до 5,86 млрд. грн. (ТОВ «Оператор газотранспортної системи України»). Попри щорічне збільшення кількості договорів, тенденція по їх вартості є не такою сталою. Якщо у 2016 році кількість договорів становила 316,5 тис.од., то у 2020 – 3,58 млн.грн договорів.

У Додатку А (рис. 1) наведено учасників закупівель за регіонами України. Найбільше договорів у 2020 році укладено учасниками із м. Києва і Київської області (862530), Дніпропетровської (239066) і Харківської (232648) областей. При цьому вартість договорів (Додаток А, рис. 2) корелюється із їх кількістю, найбільша вартість договорів в учасників із Київської області і м. Києва (703,61 млрд. грн.), Дніпропетровської (424,04 млрд грн.) і Харківської (40,0 млрд. грн.) областей.

За походженням предметів закупівель, їх доцільно поділяти на вітчизняні та іноземні. У 2020 р. участь у публічних закупівлях взяли іноземні компанії з 43 країн (рис. 3 Додатку А). У 2020 р. найбільше договорів укладено із Великобританією (73), Німеччиною (70), Чехією (75), Польщею (64). Однак, найбільша вартість договорів була укладена з компаніями Туреччини (12318,12 млн грн), Франції (4798,05 млн грн), Азербайджану (3261,77 млн грн).

Вважаємо, що важливою класифікаційною ознакою для поділу закупівель має бути джерело фінансування: кошти державного бюджету; кошти місцевого бюджету; кошти власного бюджету. У складі фінансування з державного чи місцевого бюджетів можуть бути кошти міжнародних організацій чи кошти цільових фондів. Така виокремлення інформації дозволить розширити аналітичні можливості інформації щодо здійснення публічних закупівель за джерелами фінансування на всіх рівнях управління.

Узагальнена класифікація публічних закупівель з врахуванням запропонованих класифікаційних ознак наведена на рис. 1.13.

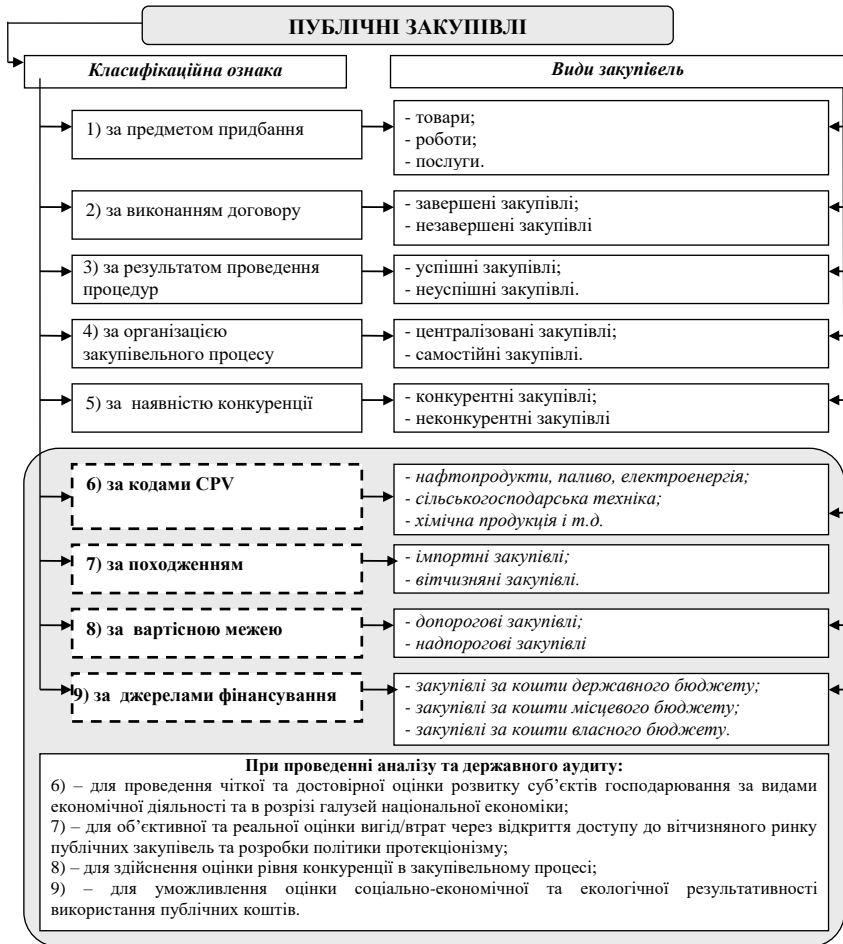



Рис. 1.13. Інформаційно-аналітичні аспекти поглиблення класифікації публічних закупівель в Україні

┌ - запропоновано авторами

└ - загалено та доповнено авторами

Вважаємо, що науково-обґрунтована класифікація публічних закупівель сприятиме удосконаленню організаційно-економічного механізму їх здійснення, формуванню відповідних аналітичних розрізів, а також проведенню достовірного та вичерпного економічного аналізу та аудиту.

1.2. Планування публічних закупівель для цілей аналізу та державного аудиту



Функції управління будь-якою діяльністю, під впливом різних факторів та закономірностей, постійно змінюються та модифікуються. Кожна з функцій повинна постійно удосконалюватися з метою підвищення ефективності функціонування об'єкта та досягнення певних цілей в конкретних умовах.

Важливість функції планування у сфері публічних закупівель підтверджується тим, що від ефективності процесу планування залежать результативні показники закупівельного процесу.

На практиці планування реалізується шляхом розробки планів, його відмінною рисою є конкретність показників, їх визначеність за часом і кількісно [263, с. 5].

Планування як функція державного управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування всієї державно-управлінської діяльності [65, с. 699].

Мінченко М. визначає планування як управлінський процес, сутність якого міститься у його функціях. Аналіз змісту основних функцій управління дозволяє дійти висновку про те, що двоїста функція управління - підготовка й ухвалення управлінського рішення - означає, насамперед, практичну роботу з постановки цілей, завдань, які має на меті суб'єкт управління, і розроблення заходів, що забезпечують їх досягнення. За своїм змістом така діяльність і є не що інше, як планування [171, с. 19].

Під плануванням слід розуміти процес прийняття управлінського рішення, який базується на опрацюванні вихідної інформації і передбачає вибір та наукову постановку мети, вибір засобів і шляхів її досягнення за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і вибору найбільш прийняттого з них в очікуваних умовах розвитку [77, с. 90].

Попадюк О.І. пропонує під плануванням розуміти цілеспрямовану управлінську діяльність з обґрунтування цілей, пріоритетів, визначення шляхів і засобів їх досягнення, процесними складовими якої виступають процес визначення сукупності цілей;

процес координації цілей і засобів їх досягнення та процес розвитку або єдність існуючої системи з її майбутнім розвитком [219, с. 87].

Метою планування є створення системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління [148, с. 524].

Вважаємо, що планування в частині публічних закупівель може бути стратегічним (визначення цілей та засобів їх досягнення на рівні держави на довгостроковий період) та поточним (планування на рівні держави та всіх суб'єктів закупівельного процесу (замовників, учасників) на один рік).

Стратегічне планування – це системний процес, за допомогою якого органи влади (держави загалом) прогнозують і планують діяльність на майбутнє. В межах планування виділяються такі підфункції: дослідження, вивчення та аналіз інформації, прогнозування та програмування [158, с. 38]

Підтримуємо думку Гордон М.В. [48, с. 12-13] щодо відокремлення прогнозування як окремої самостійної функції управління, яка передує плануванню. Функція прогнозування є більш абстрактною і за своєю суттю є передбаченням основних напрямів діяльності суб'єктів державного управління на підставі наявних даних, наукових фактів. Натомість, функція планування передбачає визначення конкретних напрямів діяльності органів управління, що має прояв у постановці конкретно визначених завдань та розробці способів їх виконання з метою стимулювання одних і зменшення впливу інших прогнозованих явищ [48, с. 12-13]. Погоджуємось із Євмешкіною О, що прогноз на державному, галузевому та регіональному рівні є необхідною складовою частиною процесу державного стратегічного планування та розробки державної політики [66, с. 70]. План – це не тільки бажаний результат, але й спосіб досягнення цих результатів, саме у цьому і полягає різниця між плануванням та прогнозуванням [158, с. 38].

Отже, вважаємо що в частині управління системою публічних закупівель прогнозування варто виокремлювати як незалежну самостійну функцію, оскільки його результати будуть основою для оперативного аналізу та реагування шляхом планування закупівельного процесу для підвищення його ефективності.

Для ефективного стратегічного планування необхідні ґрунтовні знання про стан справ у відповідній сфері чи галузі, на основі чого розробляються конкретні програми дій та відповідні рішення [158, с.

38]. Нормативно-врегульованою формою державного стратегічного планування у сфері публічних закупівель є Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») (далі - Стратегія) та План заходів щодо її реалізації [259].

План заходів на весь період розробки Стратегії в розрізі відповідальних органів, напрямів та років наведений на рис. 1.14.

Таким чином, основними цілями, які поставлені в Стратегії є:

- стабілізація законодавства України для уникнення неоднозначного тлумачення принципів та правил здійснення публічних закупівель, неефективного правозастосування;

- удосконалення інституційної структури з метою усунення дублювання функцій контролю та регулювання державними органами;

- професіоналізація публічних закупівель, що надасть можливість підвищити якість та керованість процесом організації процедур закупівлі та забезпечить економію бюджетних коштів

- підвищення рівня електронної комунікації та стандартизації процедур публічної закупівлі з метою уникнення корупції.

Поточне планування включає формування річних планів на рівні кожного замовника, а, відтак, і зведеного річного плану на рівні всієї країни.

Основними завданнями Стратегії є виконання Україною зобов'язань у сфері публічних закупівель; забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів за рахунок створення прозорої, відкритої, зрозумілої, доступної, стабільної системи публічних закупівель; підвищення ефективності процесу закупівель та подолання корупції; підвищення правової визначеності та створення ефективної системи боротьби з порушеннями у сфері публічних закупівель шляхом поетапної цілеспрямованої реформи законодавства, спрощення доступу до адміністративного та судового оскарження, оприлюднення відповідних рішень у справах у сфері публічних закупівель [259].

В Законі України «Про публічні закупівлі» [256] передбачена дуже обмежена інформація щодо планування. Зокрема, визначено, що закупівлі здійснюються відповідно до річного плану. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель (Мінекономрозвитку) протягом п'яти днів з дня їх затвердження.

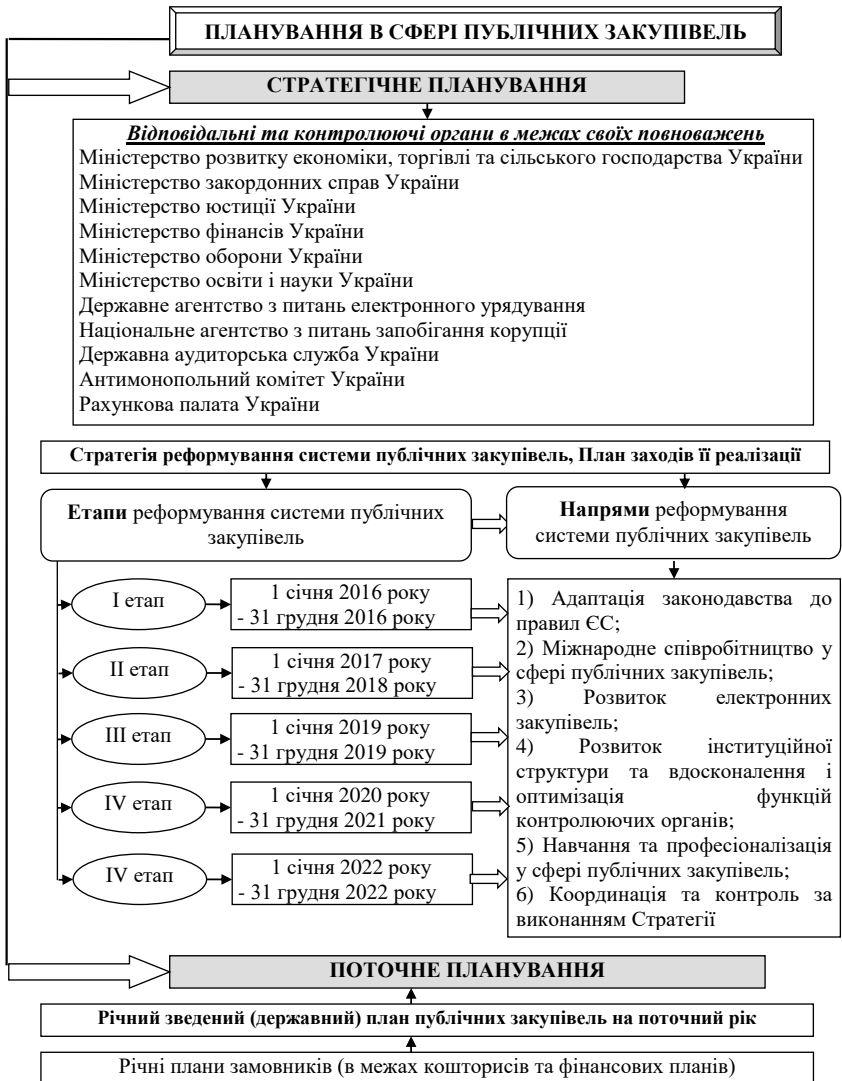


Рис. 1.14. Різновиди планування в системі публічних закупівель
 Джерело: сформовано авторами

Однак, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних

закупівель» від 19 вересня 2019 року № 114-IX [231], який набрав чинності 19 квітня 2020 року, відбулись деякі зміни та уточнення, зокрема в системі планування.

Основні відмінності щодо планування в межах цих нормативних активів наведено в табл. 1.9.

Таблиця 1.9

Аналіз зміни підстав для планування публічних закупівель

№ п/п	Ознака, показник	Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII [256]	Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19 вересня 2019 року № 114-IX [231] <i>(набрав чинності з 19.04.20)</i>
1	Підстава здійснення закупівлі	Закупівля здійснюється відповідно до річного плану	Планування закупівель здійснюється на підставі наявної потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг
2	Нормативно-врегульована форма щодо планування	Річний план закупівель та Додаток до річного плану	Річний план закупівель
3	Термін оприлюднення	Річний план, додаток до річного плану оприлюднюються протягом п'яти днів з дня їх затвердження.	Річний план оприлюднюється замовником в електронній системі закупівель протягом п'яти робочих днів.
4	Вимоги до наявності інформації	Розмір бюджетного призначення за кошторисом або очікувана вартість предмета закупівлі	Розмір бюджетного призначення та/або очікувана вартість предмета закупівлі

Джерело: сформовано на основі [256; 160]

Визначальним нововведенням в новій редакції Закону [231] є визначення наявної потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг та відсутність Додатку до річного плану. Також, позитивним моментом є збільшення терміну подання Плану з 5 календарних до 5 робочих днів з дня його затвердження.

Затвердження (протокольно) Річного плану відбувається за рішенням Тендерного комітету (до 2022 року) або Уповноваженої особи замовника, що детальніше буде розглянуто при дослідженні організації закупівель.

Умовно процес планування можна розділити на такі етапи:

- 1) визначення потреби (обсяги і джерела видатків);
- 2) визначення параметрів закупівлі (предмет, очікуваної вартості)

та процедур);

- 3) затвердження річного Плану;
- 4) публікація в електронній системі закупівель «Прозоро»;
- 5) можливі зміни до Планів.

1. Визначення потреби. Порядок визначення потреби замовниками залежить від їх типу - розпорядники бюджетних коштів всіх рівнів, державні комерційні підприємства, комунальні підприємства і т.д.

При визначенні потреби в товарах, роботах та послугах, що, по суті є складовою бюджетного процесу в частині складання бюджету на наступний рік, замовники (розпорядники бюджетних коштів) зобов'язані керуватися бюджетним законодавством. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [244], для правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної із складанням проектів кошторисів, головні розпорядники встановлюють для розпорядників нижчого рівня граничні обсяги видатків бюджету, термін подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання [140].

Головні розпорядники розглядають показники проектів кошторисів розпорядників нижчого рівня щодо законності та правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків бюджету, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків бюджету, додержання норм, цін, лімітів, а також інших показників відповідно до законодавства та складають проекти зведених кошторисів [244].

Разом з тим, на основі проектів зведених кошторисів головні розпорядники формують бюджетні запити, які подаються до Міністерства фінансів та місцевим фінансовим органам для включення до проектів відповідних бюджетів.

Під час визначення обсягів видатків бюджету головні розпорядники повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи, виходячи з її основних виробничих показників.

Порядок складання проектів місцевих бюджетів визначено Бюджетним кодексом України [21]. Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності

меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету [21].

Саме тому, визначення та обґрунтування потреби у закупівлі товарів, робіт, послуг та необхідних видатків на наступний рік розпорядниками бюджетних коштів фактично здійснюється бюджетними організаціями на етапі підготовки до складання бюджетних запитів.

Планування закупівель державними підприємствами здійснюється відповідно до Господарського кодексу України [41], яким передбачено, що фінансовий план є основним плановим документом державного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів [41].

Базовими вихідними елементами при плануванні статей витрат та включення їх до Річного плану є: 1) щорічні обов'язкові витрати; 2) витрати, пов'язані з минулорічними закупівлями; 3) витрати на забезпечення майбутніх господарських потреб.

Говорячи за планування щорічних обов'язкових витрат, керівникам відділів варто проаналізувати потреби свого структурного підрозділу, подавати необхідні заявки, після групування яких формується загальна потреба замовника. Наприклад, окремі відділи оцінюють потребу в матеріалах (папір, канцтовари), інші - подають прогностичні витрати електроенергії, інші – передбачають витрати палива, бензину і т.д. Таким чином, виходячи з оцінки минулорічних потреб плануємо загальну потребу в предметі закупівлі. Тобто це можуть бути і технічні спеціалісти, начальники відділу збуту, господарської частини, машинного парку.

Визначені структурні підрозділи надають інформацію щодо залишків товарів (згідно укладених договорів), службові, доповідні записки, розрахунки до кошторису, в яких чітко зазначено, що саме, в якій кількості, на яку очікувану вартість та коли потрібно придбати.

Планування на основі минулорічних закупівель вимагає передбачення витрат, пов'язаних з експлуатацією або обслуговуванням предмета закупівлі. Наприклад, придбавши автомобіль в попередньому періоді, ми зобов'язані передбачити витрати на пальне. Пропонуємо здійснювати планування витрат на

виконання майбутніх завдань з включенням їх у Річний план на підставі заявок від структурних підрозділів та керівників найвищої ланки, що забезпечить точність та достовірність визначення планових показників (в т.ч. очікуваної вартості) (рис. 1.15).

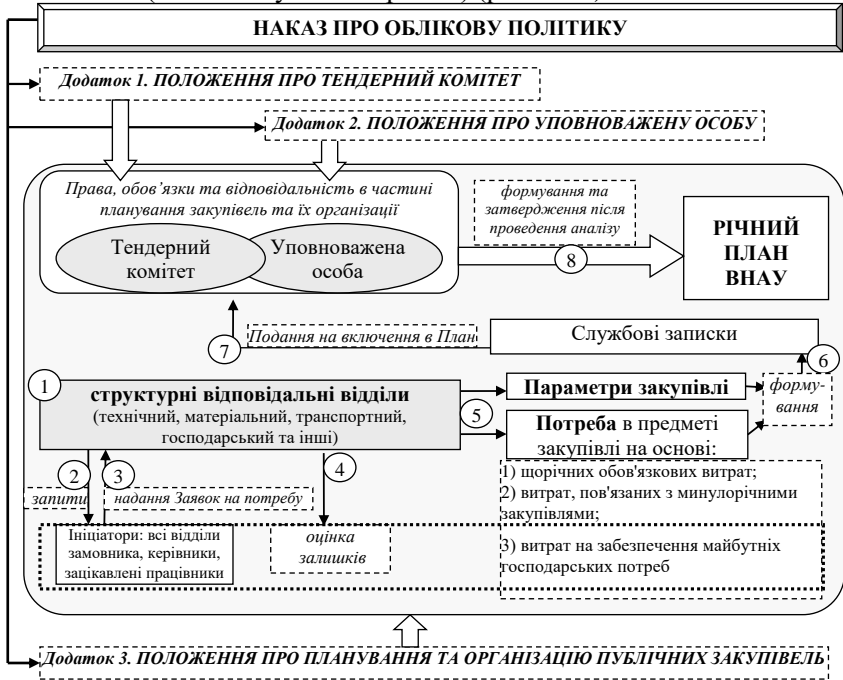


Рис. 1.15. Рекомендації щодо порядку планування публічних закупівель замовником для цілей аналітичних оцінок

Джерело: розроблено авторами

Положення щодо планування та організації публічних закупівель, а також щодо діяльності Тендерного комітету/Уповноваженої особи, які призначені для удосконалення процесу планування в замовника, наведені в Додатку Б. Вважаємо, що саме така організація планування у замовника дозволить уточнити основний вихідний показник на всіх рівнях – очікувану вартість, тим самим наблизивши до реальних даних показник економії бюджетних коштів.

2. Визначення параметрів закупівлі зводиться до надання відповідей на наступні питання: 1) що придбаємо? (предмет

закупівлі); 2) якою вартістю (очікуваною вартістю) та як здійснити придбання (процедури закупівлі).

Під час здійснення планування замовник обов'язково має вказати джерело фінансування (бюджетні кошти чи отримані, наприклад, державним підприємством доходи). На етапі визначення параметрів закупівель встановлюється також очікувана вартість предмета закупівлі та процедури. Правильне визначення очікуваної вартості предмета закупівлі ускладнюється через різноманіття товарів, робіт і послуг, які закуповуються замовниками.

З метою підвищення рівня точності визначення ефективності здійснення публічних закупівель Мінекономрозвитку підписано Наказ «Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі» від 18.02.2020 р. №275 [245] (далі - Наказ).

Відповідно до даного Наказу, замовники мають можливість визначати очікувану вартість предмета закупівлі через використання чотирьох методик:

- 1) визначення очікуваної вартості предмета закупівлі методом порівняння ринкових цін;
- 2) визначення очікуваної вартості предмета закупівлі на підставі закупівельних цін попередніх закупівель;
- 3) визначення очікуваної вартості предметів закупівель, щодо яких проводиться державне регулювання цін і тарифів;
- 4) визначення очікуваної вартості робіт, що здійснюється відповідно до розробленої та затвердженої проектно-кошторисної документації.

Перш, ніж визначити порядок розрахунку очікуваної вартості за кожною з методик, вважаємо за доцільне детально навести етапи визначення цієї вартості:

- 1) визначення потреби в товарах, роботах, послугах, як пропонується в Проекті, здійснюється на підставі аналізу фактичного використання товарів, робіт та послуг для забезпечення діяльності замовника у минулих періодах та з урахуванням запланованих поточних завдань замовника [245]. Однак, в даному випадку потрібно розуміти, що мається на увазі фактичним використанням товарів минулих періодів. можна припустити, що в даному випадку мається на увазі, наприклад, для товарів - придбання паперу, канцелярського приладдя; для послуг – комунальні послуги, обслуговування кондиціонерів і т.д. Однак, варто було б враховувати майбутні

витрати, що пов'язані з минулорічними закупівлями. Наприклад, якщо замовником придбано автомобіль, то, зрозуміло, що потребою на наступний рік вважатиметься бензин, запасні частини; при придбанні картриджу – зрозумілим буде понесення витрат на його обслуговування. Недоліком у плануванні потреби є відсутність чіткої інформації, (оформленої у вигляді Заявок, Службових записок), яка повинна подаватися з різних структурних підрозділів, що спряло б підвищенню якості планування, а відтак, уточнення показника економії бюджетних коштів на рівні кожного замовника та держави в цілому.

2) опис предмета закупівлі із зазначенням технічних і якісних характеристик – до формування опису предмета закупівлі рекомендується залучати відповідних фахівців замовника, які відповідають за подальше використання товарів/робіт/послуг, що будуть закуплені, а у разі відсутності таких фахівців – залучати експертів на договірних засадах [245].

3) аналіз ринку – здійснюється на основі загальнодоступної відкритої інформації (сайти учасників, спеціалізовані торговельні майданчики, електронні каталоги, інформаційно-аналітичні та статистичні видання). Внесення змін до Закону України [256], які набудуть чинності з 20.04.2020 р. дає можливість використовувати ринкові консультації у вигляді анкет, запитів, запрошень до обговорень, де замовником описуються необхідні та бажані вимоги до предмету закупівель. Запровадження такого «консультування», на нашу думку, породжує сумніви щодо 100-відсоткового виключення антиконкурентних узгоджених дій (змови) між замовником і учасником. В цьому аспекті Проектом [245] встановлено, що замовникам слід пам'ятати про неупереджене та рівне ставлення до учасників закупівлі незалежно від їх участі в ринкових консультаціях, що передували такій закупівлі, дотримання принципів недискримінації та прозорості [245]. Вважаємо, що запровадження ринкового консультування підвищує ризики порушень у сфері закупівель на предмет змови, ризики корупції, а також зникає необхідність в існуванні переговорної процедури, як такої.

4) встановлення вимог до умов поставки і оплати з обов'язковим врахуванням запланованого періоду використання предмету закупівлі.

5) визначення очікуваної вартості предмета закупівлі в залежності від його виду та розповсюдженості на ринку (рис. 1.16).



Рис. 1.16. Аналітична оцінка очікуваної вартості предмету публічних закупівель за етапами

Джерело: сформовано авторами

Далі вважаємо за доцільне навести особливості визначення очікуваної вартості за кожною методикою.

1. Визначення очікуваної вартості предмета закупівлі за методом порівняння ринкових цін здійснюється на підставі даних ринку, а саме загальнодоступної відкритої цінової інформації та інформації з отриманих цінових пропозицій на момент вивчення ринку.

Перш за все потрібно отримати цінову інформацію щодо предмету закупівель, відкритими джерелами якої є мережа Інтернет (сайти учасників (виробників та/або постачальників), спеціалізовані торговельні та електронні майданчики, прайс-листи, електронна система закупівель «ProZorro»). Також замовники мають можливість використовувати довідкові ціни на предмети закупівель, що публікуються в спеціалізованих виданнях (в друкованій та електронній формі), біржові котирування світових та регіональних бірж (в разі біржового товару); дані інформаційно-аналітичних та

статистичних видань. Важливою є необхідність у врахуванні можливих чинників, що впливають на ціну предмету закупівель (коливання цін, валютні курси і т.д.).

Замовникам пропонується направити не менше 3-х письмових запитів цінових пропозицій (електронною поштою) виробникам, офіційним представникам та дилерам, постачальникам конкретного товару, надавачам послуг [245]. Запити цінових пропозицій повинні містити інформацію щодо повної характеристики предмета закупівлі (марка, креслення, розмір, ДСТУ, ГОСТ, технічні умови, тип, сорт, категорія, артикул, ємність, густина, тип упаковки (тара), а також рік випуску для техніки та обладнання), необхідної кількості, графік поставок, умов постачання, умов оплати та систему надання знижок, гарантійний термін. Якість товару/послуг повинна відповідати діючим нормативним документам та документам на виготовлення [245].

Варто зазначити, що збір інформації (надсилання запитів) не тягне за собою ніяких зобов'язань замовника. Розрахунок очікуваної вартості даним методом передбачає порівняння ринкових цін шляхом приведення всіх цін до єдиних умов (валюти, поставки, оплати), виключення з масиву цінових даних (мінімум 3 ціни) ціни, які суттєво (на 30% і більше) відрізняються в меншу/більшу сторону від найближчої наступної/попередньої ціни) та визначити очікувану ціну за одиницю, як середньоарифметичне значення масиву отриманих даних.

$$Ц_{од} = (Ц_1 + \dots + Ц_k) / K, \text{ де} \quad (1)$$

$Ц_{од}$ – очікувана ціна за одиницю;

$Ц_1, Ц_k$ – ціни, отримані з відкритих джерел інформації та приведені до єдиних умов;

K – кількість цін, отриманих з відкритих джерел інформації.

Відтак, визначивши очікувану ціну за одиницю, замовник визначає очікувану вартість предмету закупівлі, як добуток очікуваної ціни за одиницю та кількості товарів/послуг за наступною формулою:

$$OB_{мрц} = Ц_{од} \times V, \text{ де} \quad (2)$$

$OB_{мрц}$ – очікувана вартість за методом ринкових цін;

$Ц_{од}$ – очікувана ціна за одиницю товару/послуг;

V – кількість (обсяг) товару/послуг, що закуповується.

Наприклад, замовником отримано 2 комерційні пропозиції та знайдено в Інтернеті 3 актуальних ціни з прайс-листів постачальників

(табл. 1.10).

Після оцінки масиву інформації та проведення нескладних розрахунків отримуємо очікувану вартість одиниці товару ($\Pi_{\text{од}}$) як середньорифметичного значення:

Таблиця 1.10

Методика розрахунку очікуваної вартості конкретного товару

Назва товару	Цінові пропозиції постачальників					Середньорифметичне значення
	Постачальник 1	Постачальник 2	Постачальник 3	Постачальник 4	Постачальник 5	
Canon i-SENSYS LBP6030 (8468B001)	4 177,70	4 010,00	4 094,80	4 250,00	4 192,50	4 145,00

Джерело: сформовано на основі [169]

При виникненні у замовників потреби щодо придбання товару певних характеристик, але невідомої марки, здійснюється оцінка подібних предметів придбання. Наприклад, при бажанні замовника придбати багатофункціональні пристрої (A4, 33 стор/хв., 50 000 стор/міс., ADF/ Duplex), очікувану вартість розраховують на підставі цінових пропозицій кількох постачальників в розрізі подібного предмету закупівель (табл. 1.11).

Таблиця 1.11

Розрахунок очікуваної вартості уніфікованої технічної специфікації товару

Назва товару	Цінові пропозиції постачальників					Середньорифметичне значення
	Постачальник 1	Постачальник 2	Постачальник 3	Постачальник 4	Постачальник 5	
Canon i-SENSYS MF416dw (0291C047)	14 594,58	14 010,00	-	14 250,00	14 192,50	14 261,77
Canon i-SENSYS MF418x (0291C008)	13 520,79	13 800,50	-	14 050,00	14 100,50	13 867,95
Konica Minolta bizhub 3320	-	11 414,00	12 094,80	-	12 500,00	12 002,93
OKI MB472DNW (45762102)	13 835,10	13 600,00	14 000,00	14 000,00	-	13 858,78
Xerox WorkCentre 3335DNI	9 955,50	-	10 094,80	9 250,00	10 339,43	9 909,93
<i>Загальне середньорифметичне значення</i>						12 780,27

Джерело: сформовано на основі [169]

2. Метод визначення очікуваної вартості предмету закупівлі на підставі закупівельних цін попередніх закупівель використовують у разі обмеженої конкуренції на ринку певного товару чи послуг та неможливості отримання достатньої кількості інформації щодо актуальних ринкових цін.

Основою для визначення очікуваної вартості можуть бути як ціни власних попередніх закупівель замовника на закупівлю ідентичного (аналогічного) предмету закупівлі, так і ціни відповідних закупівель минулих періодів (згідно інформації електронної системи «Prozorro») з урахуванням індексу інфляції, змін курсів іноземних валют та приведення до єдиних умов.

Приведення закупівельних цін попередніх закупівель приводяться до поточного рівня цін шляхом застосування коефіцієнта індексації, що розраховується за допомогою спеціального калькулятора індексації на сайті Державної служби статистики України.

Очікувана вартість на підставі закупівельних цін попередніх закупівель визначається за такою формулою [245]:

$$OB^i = V \times \Pi_{м.п.} \times k_i, \text{ де} \quad (3)$$

OB^i – очікувана вартість на підставі закупівельних цін минулих періодів;

V – обсяг товарів/послуг, що закуповується;

$\Pi_{м.п.}$ – ціна минулого періоду;

k_i - коефіцієнт індексації.

Під час розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі іноземного походження ціни закупівель минулих періодів варто коригувати з урахуванням зміни курсу валют (з використанням сайту Національного Банку України). Очікувана вартість закупівлі товарів/послуг іноземного походження визначається із застосуванням коефіцієнта, який розраховується за такою формулою:

$$k_{к.р.} = \frac{k_{розрах}}{k_{оз}}, \text{ де} \quad (4)$$

$k_{к.р.}$ - коефіцієнт курсової різниці;

$k_{розрах}$ – офіційний курс валют на дату розрахунку очікуваної вартості;

$k_{оз}$ – офіційний курс валют на дату укладання договору останньої закупівлі.

Очікувана вартість закупівлі предмета закупівлі іноземного походження вираховується за формулою:

$$OB^k = V \times \Pi_{оз} \times k_{к.р.} + D_n, \text{ де} \quad (5)$$

OB^k – очікувана вартість закупівлі з урахуванням коефіцієнту курсової різниці;

V – обсяг товарів/послуг, що закуповується;

Π_{oz} – ціна останньої закупівлі;

$k_{к.р}$ – коефіцієнт курсової різниці;

D_n – додаткова націнка на товар/послуги (оплата мита, податків тощо за наявності таких додаткових витрат) [245].

3. Метод визначення очікуваної вартості предмета закупівлі (товарів, робіт, послуг), щодо якого проводиться державне регулювання цін і тарифів полягає у добутку необхідного обсягу товарів/послуг та затвердженої відповідним нормативно-правовим актом ціни (тарифу).

4. Розрахунок очікуваної вартості робіт відбувається до затверджених стандартів та норм: визначення вартості проектних та проектно-вишукувальних проводиться з урахуванням видів та обсягів робіт, що планується закупити, відповідно до ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво» [225]; вартості закупівлі робіт з будівництва, капітального ремонту та реконструкції – з урахуванням Правил визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 [255], а також Відомчих будівельних норм ВБН Г.1-218-182:2006 «Класифікація робіт з ремонтів автомобільних доріг загального користування» [237] відповідно до розробленої та затвердженої проектно-кошторисної документації.

Важливим є те, що примірна методика носить рекомендаційний характер, тому замовники можуть її ухвалити власну методику розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі на основі примірної.

Що стосується процедур закупівель, то, як уже зазначалося в попередніх розділах в частині їх класифікації, то вони можуть бути допорогові (для звичайних замовників: до 200 тис.грн – товари та послуги; до 1,5 млн. грн - роботи; для замовників в окремих сферах господарювання: до 1 млн.грн - товари та послуги; до 5 млн. грн – роботи), та надпорогові закупівлі (для звичайних замовників: понад 200 тис.грн - товари та послуги; понад 1,5 млн. грн – роботи; для замовників в окремих сферах господарювання: понад 1 млн.грн – товари та послуги; понад 5 млн. грн - роботи).

Отже, після визначення предмета закупівлі та їх параметрів замовник затверджує та публікує Річний план в електронній системі

Прозоро, у якому повинна міститися така інформація: 1) найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, його категорія; 2) назва предмета закупівлі із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником та назви відповідних класифікаторів предмета закупівлі і частин предмета закупівлі (лотів); 3) розмір бюджетного призначення та/або очікувана вартість предмета закупівлі; 4) код економічної класифікації видатків бюджету (для бюджетних коштів); 5) вид закупівлі та орієнтовний початок проведення; 6) у разі застосування рамкової угоди зазначається строк її дії та сторона рамкової угоди (замовник або централізована закупівельна організація) [231].

Отже, Річні плани за всіма предметами закупівель обов'язково повинні бути опубліковані (з можливим внесенням змін), оскільки після публікації закупівлі можливість редагувати та підписати план буде відсутньою.

Заповнення Річного плану передбачає обрання коду предмета закупівлі за CPV – Єдиним закупівельним словником, згідно якого інформація групується за видам економічної діяльності в наступних розрізах: Оптова та роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; ремонт; обробна промисловість; транспорт і зв'язок; операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам; сільське господарство, мисливство, лісове та рибне господарство; фінансова діяльність; добувна промисловість; освіта; державне управління, охорона здоров'я та соціальна допомога; виробництво та розподілення електроенергії, газу та води; будівництво; комунальні та індивідуальні послуги, культура та спорт; готелі і ресторани.

Однак, вважаємо за необхідне запропонувати корективи та доповнення до класифікації предметів закупівель за CPV (ДК 021:2015) з метою чіткого та правильного формування даних в розрізі видів економічної діяльності.

Вважаємо, що вибір предмета закупівлі за кодом CPV вносить певні невідповідності в логічній підпорядкованості секція, розділ, група, клас, що перешкоджає проведенню якісного аналізу на мезорівні.

Запропонований порядок вибору предметів закупівель за класифікатором CPV (на прикладі сільського господарства) наведено на рис. 1.17.

Формування аналітичних розрізів публічних закупівель за кодом CPV



Рис. 1.17. Існуючий та запропонований порядок формування інформації CPV за видами економічної діяльності в цілях аналізу та держаудиту

Джерело: узагальнено за [268] та запропоновано авторами

Вважаємо, що побудова CPV має бути здійснена на основі Класифікатора видів економічної діяльності ДК 009:2010 Національного класифікатора України (зі змінами від 24.02.2020 р.) [184], оскільки він є основою для статистичних спостережень та вирізняється логічною побудовою.

Отже, існуючий порядок вибору кодів предметів закупівель унеможливило чітке відокремлення інформації за видами економічної діяльності.

Наприклад, при придбанні замовником м'яса, він обирає код 03140000-4 «Продукція тваринництва та супутня продукція» класу «Сільськогосподарська продукція» чи 03330000-3 «Продукція фермерського тваринництва» класу «Фермерська продукція»? Незрозуміло, чому відокремлена продукція в розрізі єдиних фермерських господарств.

Виходить, аналітична інформація щодо реалізації продукції сільськогосподарськими виробниками інших форм господарювання не настільки затребувана? До того ж, цифрові дані щодо, наприклад, продукції тваринництва не є цілісними, оскільки розділені за різними групами.

Єдиний закупівельний словник згармонізований з європейським закупівельним словником Common Procurement Vocabulary (CPV), однак, на нашу думку, не враховує національних особливостей галузевого підпорядкування.

Вважаємо, що існуючий порядок виокремлення фермерської продукції є недоречним. Виходячи з назви підрозділу «Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція», також приходимо до суперечностей: у складі фермерської продукції, по факту, може бути сільськогосподарська продукція або продукція рибальства.

Незрозумілим залишається відокремлення класу «Зернові культури, картопля, овочі, фрукти та горіхи» від класу «Сільськогосподарська продукція та продукція рослинництва», назва якої також викликає питання щодо відокремлення продукції рослинництва від сільськогосподарської продукції.

Таким чином, з метою чіткої та логічної систематизації інформації здійснення публічних закупівель в розрізі видів економічної класифікації пропонуємо алгоритм побудови кодів CPV згідно Національного Класифікатора видів економічної діяльності.

Удосконалення формування кодів у словнику CPV сприятиме

узагальненню даних, сформованих Аналітичною карткою предмета публічної закупівлі та інших документів і звітних реєстрів в сфері публічних закупівель.

Отже, після розкриття порядку планування публічних закупівель (як однієї з функцій управління) вважаємо за доцільне розкрити особливості реалізації функції мотивації в управлінні публічними закупівлями.

Мотивація є важливою основою будь-яких змін у системі формування управлінських рішень та їх реалізації. Крім того, мотивація є найважливішим чинником в управлінні публічними закупівлями, за допомогою якого можна досягти ефективного та прозорого проведення закупівель через торгові майданчики, отримання економічних вигод за рахунок купівлі товарів найвищої якості за найнижчою ціною, прийняття замовниками чесних, об'єктивних та недискримінаційних рішень, тощо.

Тому питання організації ефективної мотивації в управлінні публічними закупівлями є досить актуальним для детального дослідження.

Проведений аналіз літературних джерел, дає підстави переконатись, що окремими науковцями і в окремих словниках здебільшого ототожнюється поняття «мотивування» і «мотивація» [34, 300].

Як замовники, так і учасники в практичній діяльності відчують, що їх розвиток та успіх, а також отримання необхідної економічної вигоди неможливо досягти без застосування мотивації, як важливої функції в управлінні публічними закупівлями.

Аналіз літературних джерел та розмаїття поглядів науковців на формулювання дефініції «мотивація», як об'єкту аналізу при оцінці ефективності управління в сфері публічних закупівель, дають змогу виокремити ознаки відмінності розуміння даного поняття (табл. 1.12).

Під мотивацією, одні розуміють активність організму і визначають її спрямованість, інші – сукупність факторів, які підтримають і спрямовують поведінку» [18, с. 38]. Д. Аширов акцентує увагу на тому, що мотивація є: «...процесом фізіологічної або психологічної нестачі або потреби, який спонукає до активізації поведінки у досягненні відповідної мети, а сам мотив – це індивідуальна рушійна сила, яка спонукає вести себе по іншому» [7, с. 324].

Л.В. Олійник притримується думки, що мотивацією є

об'єднання рушійних сил поведінки (цілі, інтереси, ідеали), які детермінують діяльність [192, с. 81].

Таблиця 1.12

Підходи до визначення дефініції «мотивація», як об'єкту аналізу та аудиту ефективності управління публічними закупівлями

№ з/п	Автор	Визначення «мотивація»	Ознаки мотивації
1	2	3	4
1	Кузьмін О. С., Бодарецька О. М. [152, с. 348]	сукупність мотивів, які спонукають до досягнення мети	Процес спонукання
2	Єгоршин А.П. [58, с. 64]	процес спонукання людини до діяльності для досягнення цілей	
3	Колог А. М. [141, с. 126]	сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають людину до діяльності, визначають поведінку, форми діяльності, надають цій діяльності спрямованості, орієнтованої на досягнення особистих цілей і цілей організації	
4	Мескон М.Н. [168, с. 532]	процес спонукання себе та інших до діяльності для досягнення особистих цілей та цілей підприємства	
5	Туякбаєва А. І. [304, с. 74]	процес спонукання людини до діяльності для досягнення цілей	
6	Брижатиї Є.І. [18, с. 39]	сукупність стійких мотивів, з певною ієрархією, що в подальшому виражає спрямованість особистості	Процес спонукання
7	Гріфін Р., Яцура В. [43, с. 349]	сукупність чинників, які зумовлюють поведінку людей	Процес стимулювання
8	Сердюк О.Д. [268, с. 124]	процес спонукання та стимулювання кожного працівника і колективу в цілому до результативної діяльності для досягнення особистих цілей та головної мети підприємства.	
9	Гріфін Р, Яцура В. [43, с. 469]	процес стимулювання кого-небудь до діяльності, спрямованої на досягнення цілей організації	Процес стимулювання
10	Вернадський А.А. [25, с. 247]	свідоме прагнення до певного типу задоволення потреб, до успіху	Особисті бажання (прагнення працівника)
11	Травін В.В. [301, с. 164]	прагнення працівника задовольнити свої потреби за допомогою трудової діяльності	

Джерело: сформовано на основі [58, 141, 152, 168, 304, 18, 43, 268, 25, 301, 43]

Проведений аналіз наукової літератури дозволяє дійти висновку, що мотивація проявляється через наступні аспекти:

- 1) економічні – стосуються результативної діяльності для досягнення мети і цілей суб'єкта господарювання ;
- 2) соціальні – проявляються через формування соціальної структури, формування потреб, розвитку особистості;

3) психологічні (моральні) – через змістовність праці, ставлення до неї, сприятливий клімат у колективі, позитивну атмосферу.

Враховуючи теоретичний зміст і практичне аспекти організації й проведення публічних закупівель, функції мотивації можуть розглядатися у цих трьох аспектах. Мотивацію в публічних закупівлях неможливо системно представити без чіткого встановлення потреб. Виникнення потреби – це відчуття нестачі чогось, що «вимагає» свого задоволення. Найважливішою умовою мотивації є потреби, особливість яких полягає в індивідуальному прояві. На практиці потреби виявляються у формі цілей, бажань, інтересів, різного роду прагнень, тому вони постають як внутрішній орієнтир процесів організації та планування публічних закупівель.

Інтерес – це форма прояву потреби, що скеровує суб'єкт на усвідомлення мети діяльності; це спосіб відношення соціального суб'єкта до необхідних умов існування, що виражається в прагненні створювати і використовувати ці умови. Для того, щоб людина здійснила конкретні дії, вона повинна усвідомити потреби та інтереси, зробивши їх внутрішніми мотивами.

На основі потреб і майже одночасно з ними виникають і формуються мотиви. Мотив, фактично передусе активній діяльності, метою якої є задоволення потреб працівника в досягненні поставлених цілей й отриманні бажаного результату. Мотив є продуктом зустрічі «зовнішнього» (стимул) та «внутрішнього» (системи потреб), або, як зазначають психологи, мотив є опредметнювана потреба [146, с. 321].

Доцільно зазначити, що мотиви виникають під впливом стимулів, тобто мотив – це внутрішнє усвідомлене спонукання, а стимул – це набір цінностей, які діють як методи спрямування мотиву [330, с.117]. При чому стимули виконують роль важелів дії, що викликають дію певних мотивів. Саме за допомогою стимулу людина зацікавлена виконувати ту чи іншу дію.

Науковці зазначають, що стимулами можуть бути: «окремі предмети, дії інших людей, обіцянки, можливості й багато чого іншого, що може бути запропоноване людині в компенсації за його дії або що він бажав би одержати в результаті певних дій» [309, с. 27].

Стимулювання – це міра зовнішньої підтримки, завдяки якій здійснюється вплив на активність людини [37]. Ми погоджуємося із думкою тих науковців [146; 37], які вважають, що відмінними ознаками даних термінів є те, що «мотивація» – це перш за все

внутрішнє бажання та зацікавленість конкретної людини щось зробити, а «стимулювання» не можна здійснити без зовнішнього впливу на людину або організаційну систему, для отримання ефективного результату діяльності (рис. 1.18).

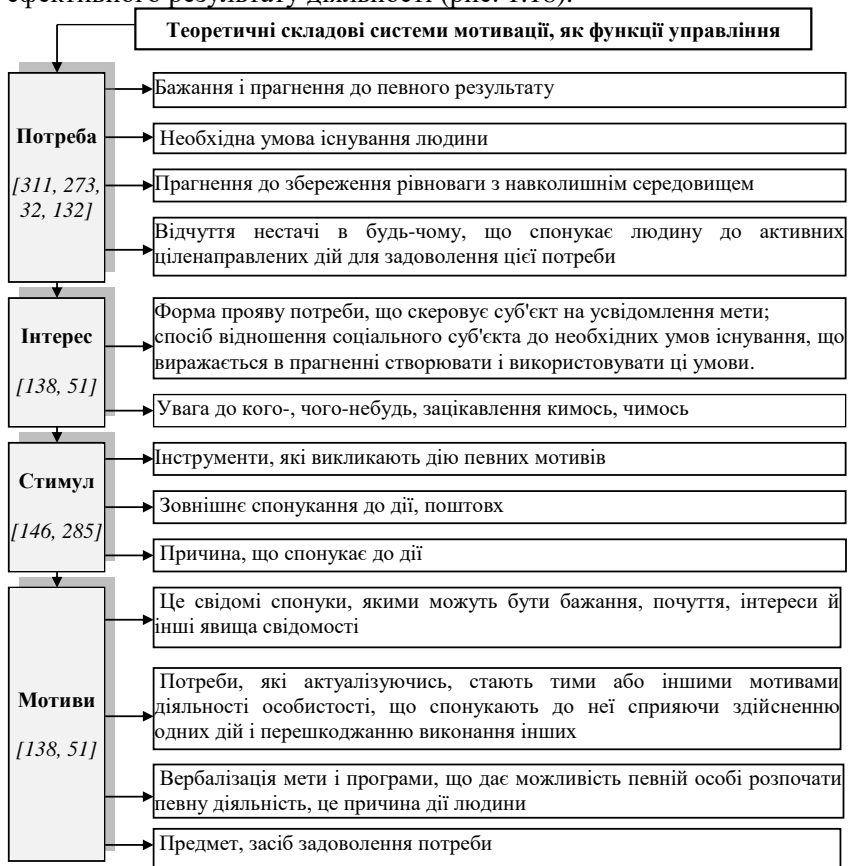


Рис. 2.14. Якісні ознаки мотивації, як критерії оцінки ефективності управління

Джерело: узагальнено на основі [311, 273, 32, 132, 146, 138, 51, 285]

Отже, підвищення рівня мотивації шляхом удосконалення системи стимулювання – одна з найактуальніших проблем в області активізації людського фактора в інноваційній діяльності, розв’язання якої покликано забезпечити переорієнтацію учасника публічних закупівель (постачальника) на створення конкурентоспроможної

продукції, високих технологій, пошук резервів зростання ефективності, розвиток інтересу до постійного вдосконалення науково-технічних знань.

Ефективність процесу публічних закупівель істотно залежить від мотиваційної складової, яка охоплює як стимулюючі дії як замовників, так і учасників торгів (постачальників). Вважаємо, що система мотивації в публічних закупівлях суттєво потребує доопрацювання саме в частині стимулів і мотивів. Якщо розглядати в розрізі учасників, варто зазначити, що з сторони держави має бути належна система стимулів для виявлення інтересу у вітчизняних постачальників (підрядників) до участі в закупівельному процесі. Однак, для деяких учасників стимули так і не трансформуються в мотиви, оскільки в них немає впевненості (навіть надії) на перемогу в конкурсі, торгах.

Саме тому, вважаємо, що держава повинна проводити політику протекціонізму для захисту інтересів і стимулювання розвитку вітчизняних товаровиробників. Зрозуміло, що державою не можуть бути введені прямі обмеження щодо участі іноземних учасників, оскільки, Законом України «Про публічні закупівлі» [256] визначено один із основних принципів – недискримінація учасників. Отже, держава повинна запроваджувати непрямі методи підтримки вітчизняних учасників в якості стимулів.

Система стимулювання на рівні замовників також потребує суттєвого доопрацювання саме в частині працівників бухгалтерсько-економічних служб. Результати анкетування замовників (Додаток В) свідчать, що у 80,2% установ, організацій, підприємств виконання обов'язків Уповноваженої особи та/або члена (голови) Тендерного комітету є додатковим до основної посади і оплата праці здійснюється нарахуванням доплати за додаткове навантаження. Однак, вважаємо, що це не є виправданою винагородою, адже вимагає від «тендериста» (особи, яка організовує та здійснює публічні закупівлі) неймовірних зусиль щодо набуття компетенцій в часто мінливій законодавчій базі, а також вмінь і навиків щодо особливостей застосування різних процедур публічних закупівель.

Саме тому, система мотивації в публічних закупівлях матиме наступний вигляд (табл. 1.13):

У Стратегії [259] визначено, що децентралізована модель надає можливість урахувати потреби місцевих громад, кінцевих користувачів товарів та послуг, що закуповуються, та підтримувати

місцевих виробників і заохочувати їх до участі в публічних закупівлях.

Таблиця 1.13

Мотивація в управлінні публічними закупівлями

Елемент мотивації	Замовник	Учасник
Потреба	Придбання предмета закупівель (товарів, робіт, послуг)	Реалізація предмета закупівель (товарів, робіт, послуг)
Інтерес	Придбання предмета закупівлі найвищої якості за найнижчу ціну	Реалізація предмету закупівлі за найвищу ціну при найменших витратах з отриманням максимального прибутку
Стимул	<i>Для всього суб'єкта</i> - потенційна можливість підвищення рівня економії бюджетних коштів та за їх рахунок придбання нового предмету закупівлі. <i>Для відповідальних працівників</i> (УО, ТК, бухгалтерської служби) – потенційна можливість отримання матеріального заохочення, премій за успішні закупівлі тощо.	Потенційна можливість стати переможцем у торгах та підвищення прибутковості за рахунок збільшення обсягів реалізації
Мотив	<i>Для всього суб'єкта</i> – крім економії публічних коштів важливим є підтримка репутації надійного замовника, відсутність скарг з боку учасників, відсутність штрафів за порушення законодавства в сфері закупівель; <i>Для відповідальних працівників</i> (Уповноваженої особи, Тендерного комітету, бухгалтерської та економічної служби), крім матеріального заохочення – соціальна значимість (престижність статусу) та моральне заохочення (відповідальність та прагнення до самовираження)	Підтримка репутації надійного учасника, відсутність претензій з боку замовників, прагнення розвивати бізнес, вболівання за свою справу на рівні підприємства, напряму, галузі та країни в цілому.

Джерело: розроблено авторами

Мотиваційні аспекти управління публічними закупівлями складають цілісний комплекс дій, основу реалізації яких становлять потреби, інтереси, стимули та мотиви, що спрямовані та мають на меті досягнення найкращих результатів.

1.3. Організаційна та контрольна-аналітична функція в управлінні закупівельною діяльністю

Отже, вважаємо за необхідне розглянути організацію публічних закупівель в залежності від їх видів, як одну із функцій управління. За видами, публічні закупівлі, як було визначено в попередньому розділі, поділяються на допорогові та надпорогові.

Розглянемо сутність та особливості організації допорогових закупівель. Порядок здійснення таких закупівель регулюється Наказом ДП «Прозоро» від 19.03.2019 № 10 «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» [238].

Якщо Законом України «Про публічні закупівлі» [256] визначено процедури надпорогових закупівель, то чітко встановлених процедур щодо допорогових закупівель в єдиному законодавчому акті немає. Допорогова вартість предмета закупівлі (далі – «поріг») становить:

- для звичайних замовників, вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень;

- для замовників-монополістів – вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 1 млн.грн., а робіт – 5 млн.грн. Вважаємо за доцільне навести типи процедур в частині придбання предмету закупівель на допорогові суми (рис. 1.19).

Перш, ніж розглянути особливості організації публічних допорогових закупівель через застосування зазначених процедур, вважаємо за необхідне розкрити основні етапи їх організації в цілому. Законом не визначено зобов'язання щодо використання Електронної системи закупівель (далі – ЕСЗ) для допорогових закупівель, а лише право. Зокрема, встановлено, що під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн для робіт, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, та можуть (тобто не зобов'язані) використовувати ЕСЗ з метою відбору постачальника товару, надавача послуги та виконавця робіт для укладення договору. Однак, якщо замовником здійснена хоча б одна закупівля вартістю 50

тис.грн і більше, то він обов'язково повинен зареєструватись в ЕСЗ з метою оприлюднення Звіту про укладені договори.

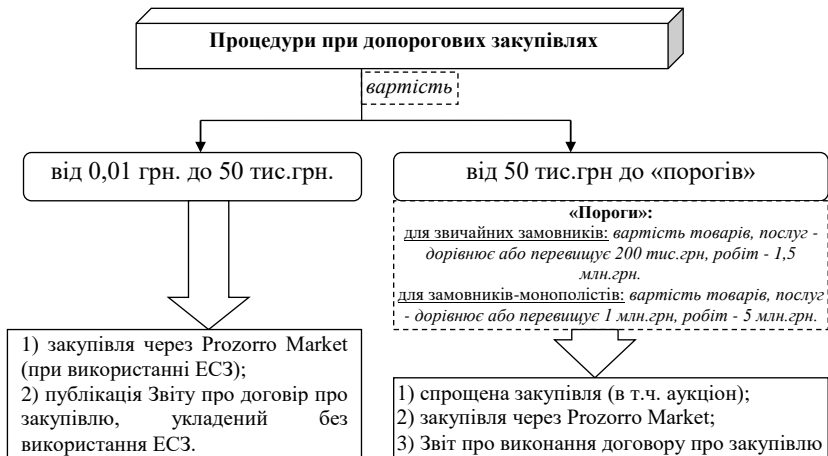


Рис. 1.19. Перелік процедур, що застосовуються при допорогових закупівлях

Джерело: узагальнено авторами

Електронна система закупівель (ЕСЗ) – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

ЕСЗ не дозволяє проводити закупівлі, очікувана вартість яких менша за 3 тис. грн., тобто якщо річна сума предмету закупівлі менша за 3 тис. грн, договір укладається без застосування системи «Prozorro». Інструкцією №10 [238] визначено такі етапи проведення допорогових спрощених закупівель (рис. 1.20):

- 1) оголошення про проведення закупівлі;
- 2) період уточнення інформації, зазначеної в оголошенні;
- 3) подання пропозицій учасниками;
- 4) електронний аукціон;
- 5) розгляд пропозицій учасників;
- 6) визначення переможця закупівлі та завершення закупівлі.

Відтак, Наказом №10 не передбачений такий етап, як

кваліфікація учасника, який був визначений нечинним вже Порядком здійснення допорогових закупівель [222].

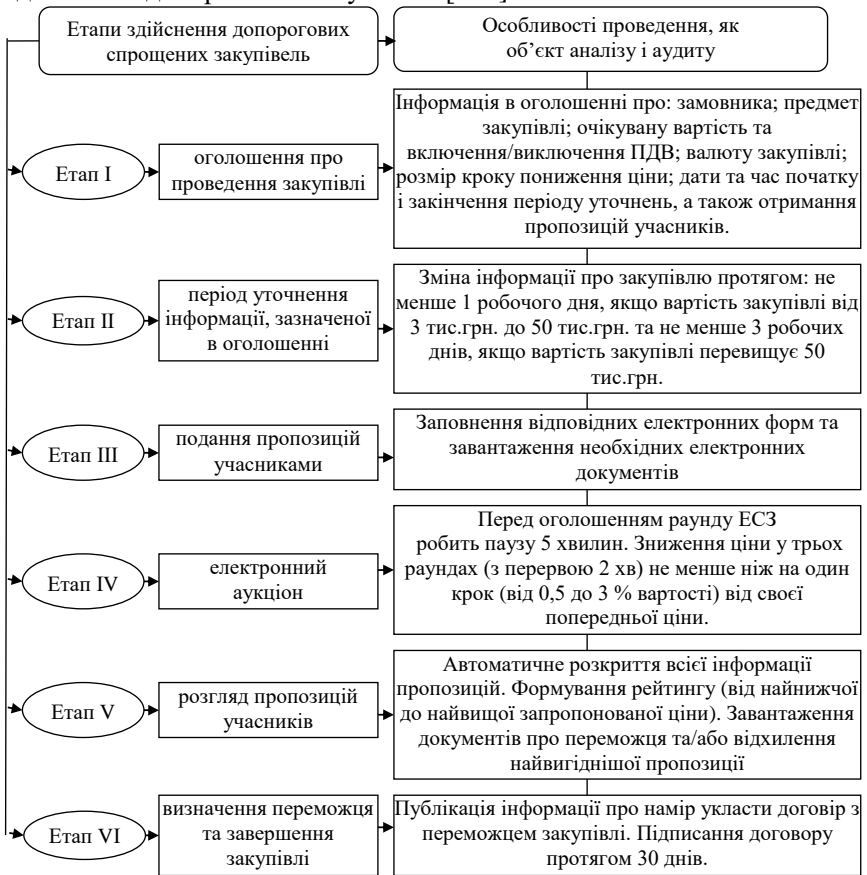


Рис. 1.20. Контроль і оцінка законності допорогових спрощених закупівель та особливості їх проведення за етапами їх здійснення
Джерело: сформовано авторами на основі [238]

Отже, на етапі I замовник розміщує та оприлюднює оголошення про закупівлю із особистого кабінету на електронному майданчику. Під час оголошення закупівлі в ЕСЗ розміщується інформація про замовника; предмет закупівлі; очікувану вартість закупівлі (не може бути меншою, ніж 3 тис. грн.) та включення/виключення податку на додану вартість (так/ні); валюту закупівлі; розмір мінімального кроку пониження ціни (0,5-3%); нецінові критерії (питома вага – не більше

30%); дату та час початку і закінчення періоду уточнень інформації в оголошенні (замовником); дату і час початку і закінчення отримання пропозицій учасників.

На етапі уточнення інформації (етап II) у замовника є можливість змінювати інформацію про закупівлю, додаючи або змінюючи документи протягом: не менше 1 робочого дня, якщо вартість закупівлі від 3 тис.грн. до 50 тис.грн. та не менше 3 робочих днів, якщо вартість закупівлі перевищує 50 тис.грн. Історія внесених замовником змін зберігається і доступна для перегляду користувачами. Важливо, що будь-яка особа має право та можливість звернутися до замовника через ЕСЗ за роз'ясненням щодо інформації оголошення та вимагати усунення порушень. Звернення щодо роз'яснення та/або вимога формуються лише в текстовому вигляді без можливості приєднання файлів. Усі питання/відповіді зберігаються в ЕСЗ та є доступними всім користувачам для перегляду. Інформація стосовно автора звернення щодо роз'яснення та/або вимоги в ЕСЗ є анонімною та не розкривається.

На III етапі учасники подають свої пропозиції щодо предмету закупівлі, заповнюючи відповідні електронні форми та завантажуючи необхідні електронні документи. Кожен з учасників має право подавати лише одну пропозицію. Учасник має можливість вносити зміни та уточнення до поданої ним пропозиції до кінцевого строку завершення етапу подання пропозицій, що визначений замовником. Історія внесених змін до пропозиції зберігається у ЕСЗ та може бути доступною для перегляду користувачами після закінчення етапу електронного аукціону. Учасники мають право анулювати свою пропозицію до закінчення строку її подання, що встановлений замовником. Якщо на цьому етапі не було подано жодної пропозиції учасниками, то закупівля автоматично вважається такою, що не відбулася.

Визначення дати і часу на IV етапі (електронний аукціон) відбувається в автоматичному режимі і визначається ЕСЗ. Перед початком етапу електронного аукціону ЕСЗ автоматично розкривається інформація лише про ціни пропозицій учасників, тоді як інформація про самих учасників є закритою до закінчення цього етапу.

Перед початком електронного аукціону ЕСЗ робить паузу 5 хвилин після чого автоматично оголошує раунд. У кожному раунді учасники в порядку, що визначається від пропозиції з найвищою до

найнижчої ціни, а для пропозицій з однаковими цінами - першою наданою пропозицією, протягом 2 хвилин мають можливість знизити ціну своєї пропозиції не менше ніж на один крок від своєї попередньої ціни [238].

Замовник самостійно встановлює крок (у грн), що розраховується як відсоткове відношення до очікуваної вартості закупівлі та має перебувати в діапазоні від 0,5 до 3 % від очікуваної вартості закупівлі з перерахунком у грошових одиницях.

Під час раунду до завершення часу подання ціни пропозиції учасник має можливість змінювати ціну своєї пропозиції. У разі, якщо учасником не здійснюються дії щодо зміни ціни його пропозиції, ЕСЗ зберігається попередня ціна пропозиції учасника і надається можливість наступному учаснику подати ціну його пропозиції. Аукціон проводиться в три етапи (раунди), пауза між раундами складає 2 хвилини [238].

На V етапі (розгляд пропозицій) автоматично розкривається вся інформація, яка зазначена в пропозиціях учасників та формується їх рейтинг в порядку від найнижчої до найвищої запропонованої ними ціни. Замовник завантажує документи, що містять інформацію про переможця та/або відхилення найбільш економічно вигідної пропозиції в ЕСЗ окремими файлами.

На етапі VI відбувається визначення переможця та завершення закупівлі, після чого в ЕСЗ публікується інформація про намір укласти договір з переможцем закупівлі шляхом завантаження інформації про переможця (назва переможця закупівлі, ціна його остаточної пропозиції, документи щодо пропозиції). Протягом 30 днів після закінчення строку подання пропозицій замовник завершує закупівлю в ЕСЗ шляхом підписання договору про закупівлю або її відміни. Договір про закупівлю повинен бути розміщений в ЕСЗ протягом двох робочих днів з дня його укладання та доступний для перегляду користувачами.

Закупівля визнається такою, що не відбулася, якщо у строк подання пропозицій в системі не зареєстровано жодної заявки або якщо замовник відхилив усі подані пропозиції.

За неоприлюднення інформації про закупівлі або порушення порядку її оприлюднення, відповідно до ст. 164 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) [140] передбачена адміністративна відповідальність, а саме: накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від 11900,00

до 17000,00 грн.

Протоколи про правопорушення за ст. 164 14 КпАП мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю та Рахункової палати. Адміністративне стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (ст. 38 КпАП) [140].

Алгоритм проведення спрощеної процедури замовниками наведено на рис. 1.21.

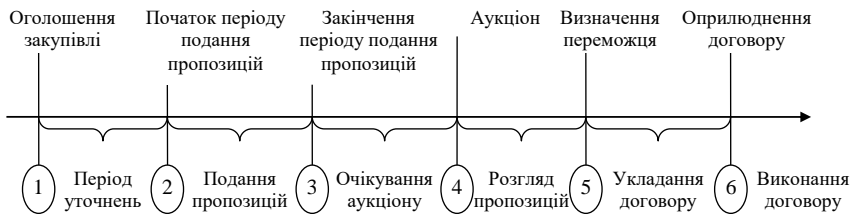


Рис. 1.21. Контрольні точки за алгоритмом проведення допорогових спрощених закупівель

Джерело: [222]

Отже, перейдемо до характеристики особливостей організації процедур при здійсненні допорогових закупівель. Отже, при придбанні предмету закупівлі до 50,0 тис.грн., замовником можуть застосовуватися найпростіші процедури: закупівлі через Прозорро Маркет (Prozorro-market) та публікація Звіту про договір.

При придбанні замовником предмету закупівлі через Інтернет-магазин, замовник через особистий кабінет переходить в Prozorro-market (е-каталог) обирає та замовляє товари, а також підписує договір з замовником.

Електронний каталог «Prozorro-market» (е-каталог) – систематизована база актуальних пропозицій товарів постачальників, яка формується та наповнюється адміністратором (централізованими закупівельними організаціями) е-каталогу в ЕСЗ

01 березня 2019 року ДП «Прозорро», ДУ «Професійні закупівлі», ДП «Медичні закупівлі України» та представники електронних майданчиків підписали Меморандум щодо реалізації пілотного проекту «Електронні каталоги» [154].

Адміністратори електронного каталогу визначають товарну номенклатуру та структуру е-каталогу, створюють профілі, проводять

кваліфікацію учасників та аналізують на відповідність їх пропозиції через систему управління е-каталогом.

Позитивним моментом, що значно спрощує процес публічних допорогових закупівель є відсутність проведення кваліфікації під час використання е-каталогів, оскільки такі перевірки здійснюють ЦЗО (ДП «Медичні закупівлі України» та ДУ «Професійні закупівлі»).

Товари через е-каталог можуть придбавати будь-які замовники в частині відкритих на товари профілів та по яких є пропозиції учасників, які постійно збільшуються.

Замовники, які хочуть купити товари з е-каталогу, мають бути зареєстровані на одному з цих майданчиків та здійснювати свою закупівлю через електронний кабінет на майданчику [154].

Порядок організації публічних допорогових закупівель з використанням електронного каталогу «Prozorro-market» наведено на рис. 1.22.

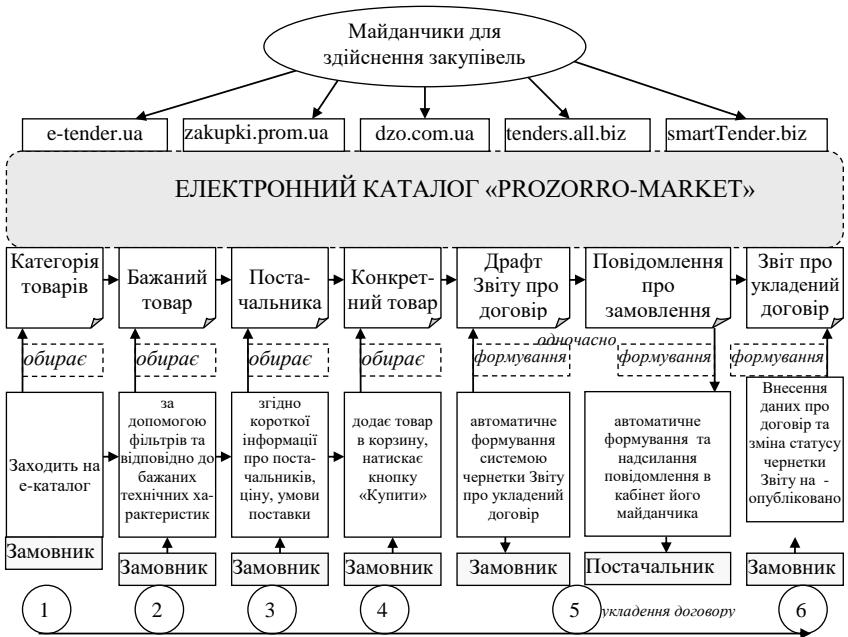


Рис. 1.22. Інформаційне забезпечення аналізу та державного аудиту при електронній організації здійснення допорогових публічних закупівель через е-каталог «Prozorro-market»

Джерело: узагальнено та сформовано авторами

На етапі вибору в каталозі можна обрати товари з різних кодів ДК 021:2015 і чернетка/драфт Звіту створиться на кожен код ДК 021:2015 окремо. Строки поставки в каталозі стандартні та складають до 7 робочих днів [154].

Отже, детально розглянувши особливості процедур закупівель через е-каталоги, дамо характеристику процедурі публікації звіту про договір про закупівлю. Здійснюючи таку процедуру закупівлі, замовник самостійно шукає постачальника, укладає з ним договір і потім публікує звіт про це в системі.

Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, повинен містити таку інформацію [231]: 1) дата укладення та номер договору; 2) найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника; 3) найменування (для юридичної особи) або прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) (для фізичної особи) постачальника; 4) ідентифікаційний код постачальника; 5) місцезнаходження (для юридичної особи) або місце проживання (для фізичної особи) постачальника; 6) назва предмета закупівлі; 7) кількість, місце та строк поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг; 8) ціна та строк виконання договору [231]. Звіт про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ повинен бути опублікований замовником протягом трьох робочих днів з дня укладення договору.

Організація та порядок здійснення надпорогових закупівель визначено у Законі України «Про публічні закупівлі» [256; 231]. Так, Закон застосовується:

– до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 200 тис.грн, а робіт - 1,5 млн.грн;

– до замовників (монополістів), які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 1 млн.грн, а робіт - 5 млн.грн.

Якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну 133 тис. євро (для товарів і послуг) та 5150 тис. євро (для робіт), то оголошення про проведення таких закупівель (умовно - «європейські») - обов'язково додатково оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу англійською мовою.

Надпорогові закупівлі проводяться з використанням однієї із конкурентних процедур:

- 1) відкриті торги;
- 2) конкурентний діалог;

Неконкурентною у надпорогах є переговорна процедура, яка застосовується в окремих виняткових випадках.

Вважаємо за доцільне розглянути особливості кожної з процедур. Базовою процедурою публічних закупівель є відкриті торги, що відбуваються на авторизованих системах електронних закупівель. Зазначені критерії можуть бути встановлені як сукупно, так і поодиночі. Основні етапи проведення відкритих торгів наведені на рис. 1.23.

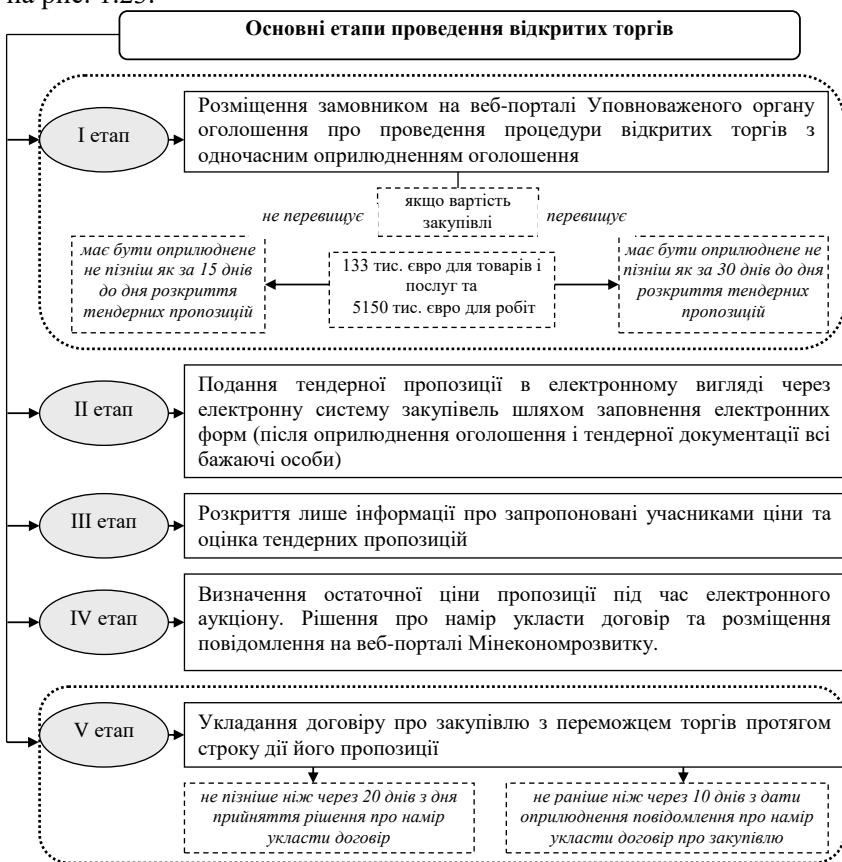


Рис. 1.23. Інформаційне середовище проведення відкритих торгів за основними етапами

Джерело: узагальнено та сформовано авторами

Замовник установлює один або декілька з таких кваліфікаційних критеріїв:

1) наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази та технологій;

2) наявність в учасника процедури закупівлі працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;

3) наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного (аналогічних) за предметом закупівлі договору (договорів);

4) наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю [231].

Вважаємо за доцільне деталізувати кожний з етапів з метою визначення особливостей проведення відкритих торгів.

I етап - розміщення замовником на веб-порталі Уповноваженого органу (Мінекономрозвитку) оголошення про проведення процедури відкритих торгів з одночасним оприлюдненням оголошення і тендерної документації.

В оголошенні мають бути наведені всі суттєві умови закупівлі, що планується, зокрема, кількість і місце поставки товарів (обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг), очікувана вартість (включаючи ПДВ, акцизний податок тощо, якщо їх сплату передбачено податковим законодавством), строк поставки. Крім того, зазначається інформація, що стосується закупівель, – кінцевий строк подання тендерних пропозицій; розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій; дата та час розкриття тендерних пропозицій (для закупівлі товарів і послуг на суму більше ніж 133 тис. євро або робіт більше ніж 5150 тис. євро, в інших випадках їх визначає система електронних торгів в автоматичному режимі), а також розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки [136].

Для подання тендерних пропозицій у кожної особи є не менше 15 (30 – в залежності від суми закупівлі) днів. У межах цього строку, але не пізніше ніж за 10 днів до закінчення строку подання тендерної пропозиції, учасник має право звернутися через електронну систему закупівель до замовника за роз'ясненнями щодо тендерної документації та/або звернутися до замовника з вимогою щодо

усунення порушення під час проведення процедури закупівлі. Усі звернення автоматично оприлюднюються в електронній системі закупівель без ідентифікації особи, яка звернулася. Замовник повинен протягом трьох робочих днів з дня їх оприлюднення надати роз'яснення на звернення. У разі несвоєчасного надання або ненадання роз'яснень строк подання тендерних пропозицій автоматично продовжується не менш як на сім днів [136].

Крім того, замовник має право внести зміни до тендерної документації. В такому разі строк на подання тендерних пропозицій автоматично продовжується таким чином, щоб з моменту внесення змін до закінчення строку подання пропозицій залишалось не менше ніж сім днів.

II етап – подання тендерної пропозиції в електронному вигляді через електронну систему закупівель шляхом заповнення електронних форм (після оприлюднення оголошення і тендерної документації всі бажаючі особи).

Заповнення електронних форм з окремими полями, де зазначається інформація про ціну, інші критерії оцінки (у разі їх встановлення замовником), інформація від учасника про його відповідність кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, вимогам ст. 17 Закону і тендерної документації, та завантаження необхідних документів, що вимагаються замовником у тендерній документації. Документи, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям, та документи, що містять технічний опис предмета закупівлі, подаються в окремому файлі.

Тендерна пропозиція повинна містити підтвердження надання учасником забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення передбачено оголошенням про проведення процедури закупівлі [136].

Учасник має право внести зміни або відкликати свою тендерну пропозицію до закінчення строку її подання без втрати свого забезпечення тендерної пропозиції. Такі зміни або заява про відкликання тендерної пропозиції враховуються в разі, якщо вони отримані електронною системою закупівель до закінчення строку подання тендерних пропозицій.

III етап – розкриття лише інформації про запропоновані учасниками ціни та оцінка тендерних пропозицій. Після закінчення строку на подання тендерних пропозицій і перед початком

електронного аукціону відбувається розкриття лише інформації про запропоновані учасниками ціни. Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону.

Критеріями оцінки є:

– у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок - ціна;

– у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), – ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів.

IV етап – Визначення остаточної ціни пропозиції під час електронного аукціону. Остаточна ціна пропозиції визначається під час електронного аукціону, який проводиться у три кола, під час кожного з яких учасник має право один раз знизити ціну не менш як на встановлений у тендерній документації крок. Після проведення аукціону пропозиції учасників розташовуються у порядку збільшення ціни, тендерні пропозиції розкриваються, і замовник розпочинає процедуру розгляду пропозицій [136].

Першою розглядається пропозиція із найнижчою ціною. Строк розгляду тендерної пропозиції не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня проведення аукціону, але може бути продовжений до 20 робочих днів. У разі відхилення тендерної пропозиції з найнижчою ціною замовник розглядає наступну тендерну пропозицію з переліку учасників, що вважається найбільш економічно вигідною.

Замовник відхиляє тендерну пропозицію у разі якщо:

1) учасник:

– не відповідає кваліфікаційним (кваліфікаційному) критеріям;
– не надав забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення вимагалось замовником;

2) переможець:

– відмовився від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або укладення договору про закупівлю;

– не надав документи, що підтверджують відсутність підстав;

3) тендерна пропозиція не відповідає умовам тендерної документації.

Рішення про намір укласти договір про закупівлю приймається замовником у день визначення переможця, та протягом одного дня після прийняття такого рішення розміщується відповідне повідомлення на веб-порталі Мінекономрозвитку.

V етап - укладання договору про закупівлю з переможцем торгів протягом строку дії його пропозиції. Замовник укладає договір про закупівлю з переможцем торгів протягом строку дії його пропозиції, не пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації та пропозиції учасника-переможця. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю [136].

У разі відмови переможця торгів від підписання договору про закупівлю відповідно до вимог тендерної документації або неукладення договору про закупівлю з вини учасника, або ненадання переможцем документів, що підтверджують відсутність підстав, замовник відхиляє тендерну пропозицію такого учасника та визначає переможця серед тих учасників, строк дії тендерної пропозиції яких ще не минув.

Замовник має право вимагати від переможця внесення ним не пізніше дати укладення договору про закупівлю забезпечення виконання такого договору, якщо внесення такого забезпечення передбачено тендерною документацією. Розмір такого забезпечення не може перевищувати 5 відсотків вартості договору.

Відмінити торги (повністю або за лотом) замовник має право лише у таких випадках:

– відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг;

– неможливості усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель;

– порушення порядку оприлюднення оголошення про

проведення процедури закупівлі, повідомлення про намір укласти договір;

- подання для участі в них менше двох тендерних пропозицій;
- допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій;
- відхилення всіх тендерних пропозицій.

Замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі:

- якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі;
- якщо здійснення закупівлі стало неможливим унаслідок непереборної сили.

В цілому нова процедура робить набагато більш виразний акцент на ціну пропозиції. У будь-якому разі за застосування базової процедури закупівель вага цінового критерію не може бути меншою за 70 відсотків. Водночас замовник зберігає досить вагомі важелі впливу на якість предмета закупівлі, оскільки може встановлювати кваліфікаційні вимоги до учасників, а також детально описувати предмет закупки. Інша справа, що деякі з цих можливостей можуть бути нівельовані невдалим виконанням конкретних систем електронних закупівель [136].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» можуть проводитися відкриті торги з публікацією на англійській мові або так звані «європейські торги», які застосовуються до закупівель, очікувана вартість яких перевищує суму: для товарів і послуг - 133 тисячам євро; для робіт - 5150 тисячам євро.

Процедура «європейських торгів» відрізняється від звичайних відкритих торгів насамперед наявністю етапу прекваліфікації, на якому замовник розглядає тендерні пропозиції учасників. Прекваліфікація – це етап, на якому Замовник проводить оцінку відповідності Учасників тим вимогам, які були опубліковані ним у тендерній документації. Етап прекваліфікації настає одразу після закінчення терміну подачі тендерних пропозицій.

Система самостійно розкриває ту частину тендерної пропозиції, яка була віднесена Учасником до документів, що підтверджують відповідність кваліфікації та технічні специфікації безпосередньо предмета закупівлі.

Етап прекваліфікації не може тривати більше, ніж 20 днів. Скарги на рішення замовника можна подавати впродовж 5 днів після того, як на веб-порталі уповноваженого органу було опубліковано

протокол розгляду тендерних пропозицій.

Терміни деяких періодів відкритих торгів з публікацією на англійській мові теж різняться. Періоди уточнень та подачі пропозицій у таких закупівлях починаються в один день, як і у відкритих торгах, однак тривалість періоду подачі пропозицій не може бути меншою, ніж 30 календарних днів, а періоду уточнень відповідно, не менше, ніж 20 днів.

Розглянувши основні вимоги до проведення відкритих торгів, вважаємо за доцільне розкрити особливості здійснення наступної процедури -конкурентного діалогу.

Конкурентний діалог це нова процедура проведення закупівель, яка нагадує поєднання процедур: двоступеневі торги і попередня кваліфікація.

Замовники можуть застосувати дану процедуру за умов:

- якщо замовник не може визначити умови закупівлі (технічні, якісні характеристики) і для прийняття рішення необхідні переговори;

- якщо предметом закупівлі є послуги (юридичні, консультаційні, розробка програмного забезпечення), визначення вимог до яких потребує переговорів.

Процедура конкурентного діалогу складається з двох етапів:

I етап – для визначення технічних умов, тобто на підставі запропонованих рішень Постачальників та проведених з ними переговорів, замовник може сформулювати предмет закупівлі та технічні вимоги до нього.

II етап – проходить сам аукціон на пониження і визначається переможець.

На першому етапі замовник публікує оголошення про проведення конкурентного діалогу. З дня публікації оголошення до кінцевого терміну подання пропозицій для участі в I етапі процедури конкурентного діалогу має бути не менше 30 днів.

Постачальникам пропонується подати тендерну пропозицію, у якій надається:

- інформація про відповідність Постачальника кваліфікаційним критеріям;

- відповідність вимогам, визначеним Замовником;

- опис рішення про закупівлю без зазначення ціни.

Після закінчення терміну подання тендерних пропозицій вся інформація, зазначена в пропозиціях Постачальників, розкривається

для публічного доступу, крім інформації з описом рішення про закупівлю, яка розкривається лише замовнику.

Якщо до участі в процедурі закупівлі подано менше 3 пропозицій, то Замовник має відмінити торги. Якщо пропозицій було подано 3 або більше, то замовник переходить до розгляду пропозицій постачальників на відповідність вимогам, встановленим у тендерній документації. Замовник оцінює пропозиції, і по кожній пропозиції має прийняти рішення:

- відхилити (обґрунтувавши, чому);
- допустити/запросити до переговорів.

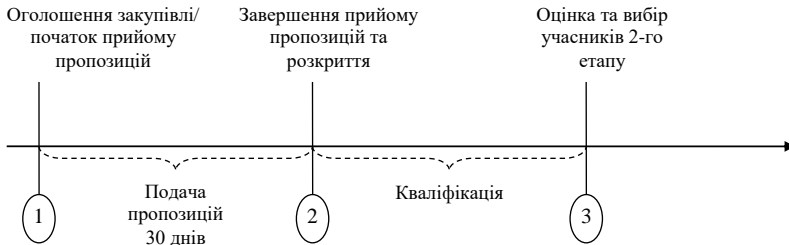


Рис. 1.24. Контрольні точки процедур першого етапу проведення конкурентного діалогу

Джерело: [142]

Після того, як замовник оцінив всі пропозиції і поставив відповідний статус до кожної з них, він формує протокол розгляду пропозицій, після чого більше немає можливості змінити статус по комусь із постачальників. Саме після цього система самостійно розсилає повідомлення постачальникам про запрошення до переговорів або про відхилення їх пропозиції.

Якщо замовник допустив до переговорів менше 3 постачальників, то він повинен відмінити процедуру із зазначенням причини - «До переговорів допущено менше 3 пропозицій».

Переговори ведуться офлайн (без участі Системи) з кожним постачальником окремо, додатково можуть проводитися спільні зустрічі з усіма постачальниками.

Після проведених переговорів замовник, визначившись з вимогами до предмету закупівлі, вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі.

Протягом 5 днів після формування та публікації протоколу

розгляду пропозицій замовник не може оголосити початок II-го етапу конкурентного діалогу, оскільки цей час дається на оскарження рішення допуску/недопуску до II етапу конкурентного діалогу.

Форма проведення II-го етапу конкурентного діалогу залежить від вартості закупівлі: якщо вартість менша 133 тис євро для товарів і послуг (5 150 тис.грн для робіт), то замовник проводить II-ий етап за правилами процедури відкриті торги («українські»), а якщо більше зазначених сум, то подібно правилам процедури відкриті торги з публікацією англійською мовою (рис. 1.25).

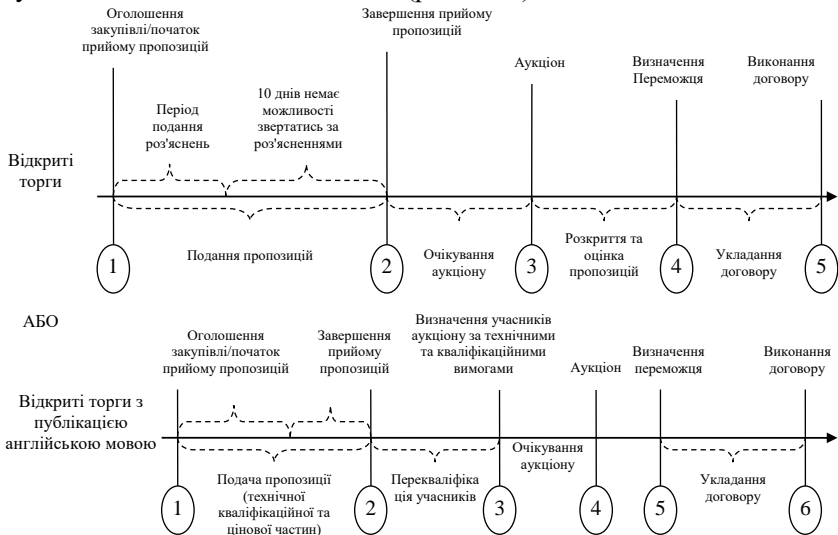


Рис. 1.25. Контрольні точки процедур проведення другого етапу конкурентного діалогу

Джерело: сформовано на основі [142]

Участь у цьому етапі беруть лише постачальники, яких замовник запросив на попередньому етапі після діалогу. За результатами проведеного аукціону, замовник визначає переможця і підписує з ним договір.

Переговорна процедура закупівлі є єдиною неконкурентною процедурою, яка проводиться при надпорогових закупівлях.

Відмінні риси переговорної процедури від двох інших процедур (відкритих торгів і конкурентного діалогу):

- під час проведення переговорної процедури закупівлі не

проводиться аукціон;

– переговорна процедура не передбачає створення та публікацію тендерної документації;

– строки проведення цієї процедури є мінімальними і можуть складати 11 днів (6 днів при певних умовах) [200].

Вважаємо за доцільне розглянути підстави для проведення переговорної процедури закупівлі.

1) закупівля творів мистецтва або закупівля, пов'язана із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу.

2) відсутність конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи.

3) нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам.

4) якщо замовником було двічі відмінено тендер через відсутність достатньої кількості постачальників [200].

5) потреба здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього постачальника (виконавця робіт, надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням [200].

6) необхідність проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту.

7) закупівля юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки і оборони, під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України [200].

Якщо у замовника наявна одна з цих підстав, то він може проводити переговорну процедуру закупівлі.

- Етапи проведення переговорної процедури закупівлі [256; 231]:
1. Протокол тендерного комітету (ТК) /уповноваженої особи (УО) про прийняття рішення щодо застосування процедури.
 2. Проведення переговорів з учасниками.
 3. Протокол ТК/УО щодо рішення про намір укласти договір.
 4. Укладення договору.
 5. Повідомлення про внесення змін до договору (при потребі).
 6. Звіт про виконання договору оприлюднюється протягом 3 днів з дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання.

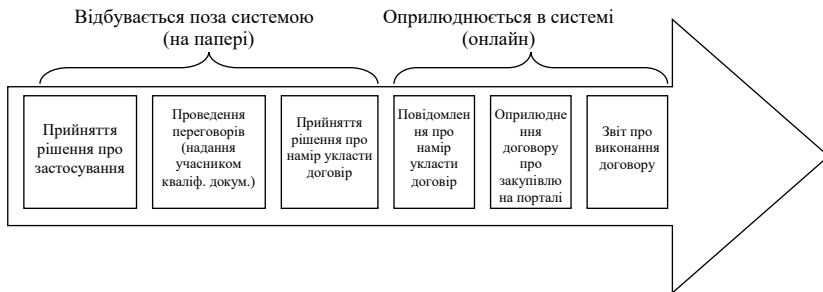


Рис. 1.26. Контрольне середовище проведення переговорної процедури закупівлі за джерелами формування інформації
Джерело: сформовано на основі [200]

Зважаючи на те, що це неконкурентна процедура, основні її етапи, як і раніше, здійснюються поза межами системи, а саме: пошук постачальників, проведення переговорів, однак основні відмінності все ж можна виділити (табл. 1.14).

Таблиця 1.14

Еволюція інформаційної бази для аудиту переговорної процедури згідно законодавчих вимог

Рішення по переговорній процедурі	Переговорна процедура за Законом України «Про здійснення державних закупівель»	Переговорна процедура за Законом України «Про публічні закупівлі»
1	2	3
Переговорна процедура закупівлі застосовується при нагальній потребі у зв'язку з особливим періодом, якщо Замовником є МО, МВС, СБУ, НГУ та інші військові формування	Дана підстава наявна в пункті 3 частини 2 статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель»	Дана підстава відсутня

Продовження табл. 1.14

1	2	3
Публікується на веб-порталі	- Рішення про застосування переговорної процедури закупівлі	- Повідомлення про акцент намір укласти договір
Замовник відміняє переговорну процедуру закупівлі в разі підписання Учасником договору про закупівлю у строк:	- Повідомлення про акцент що був встановлений Замовником під час проведення переговорів	35 днів (в окремих випадках 20днів) з дня оприлюднення повідомлення про намір укласти договір
Звіт про результати проведення закупівлі	Затверджується Замовником і публікується на веб-порталі протягом 3 днів з дня затвердження	Формується і публікується системою автоматично

Джерело: сформовано на основі [200]

Переговорна процедура, що проводиться за Законом України «Про публічні закупівлі», не дуже відрізняється від тієї, що проводилась за Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Отже, організаційні аспекти різних процедур публічних закупівель визначають напрями та контрольні точки аналізу і державного аудиту в розрізі етапів процедур (табл. 1.15).

Таблиця 1.15

Послідовність аналізу та державного аудиту за етапами процедур та стадіями життєвого циклу предметів закупівель

Стадії життєвого циклу предметів закупівель	Етапи процедур закупівель				
	Закупівлі через Prozorro-market, публікація Звіту про договір	Спрощена закупівля	Відкриті торги	Конкурентний діалог	Переговорна процедура
1	2	3	4	5	6
I. Планування	1) створення Тендерного Комітету і призначення Уповноваженої особи; 1) визначення потреби (обсяги і джерела видатків); 2) визначення параметрів закупівлі (предмет, очікуваної вартості та процедур); 3) затвердження річного Плану; 4) публікація в електронній системі закупівель «Прозоро»; 5) можливі зміни та внесення їх до річного Плану.				
II. Передшговірні та договірні процедури в ЕСЗ	1) вибір категорії товарів; 2) вибір бажаного товару;	1) оголошення закупівлі; 2) період уточнення інформації;	1) розміщення та оприлюднення оголошення;	1) оголошення закупівлі; 2) подання пропозицій;	1) проведення переговорів поза системою та надання документації;

Продовження табл. 1.15

1	2	3	4	5	6
II. Передшговірні та договірні процедури в ЕСЗ	3) вибір постачальника; 4) вибір конкретного товару; 5) драфт звіту про договір з одночасним повідомленням замовника; 6) Звіт про укладений договір.	3) подання пропозицій учасниками; 4) електронний аукціон; 5) визначення переможця закупівлі; 6) укладення договору про закупівлю	2) подання тендерних пропозицій; 3) розкриття інформації про ціни; 4) проведення електронного аукціону та визначення переможця; 5) укладання договору	3) проведення переговорів для визначення технічних умов предмету закупівлі; 4) оцінка та вибір учасників II-го етапу; 5) аукціон; 6) визначення переможця; 7) укладання договору.	2) повідомлення про намір укласти договір в ЕСЗ; 3) оприлюднення договору про закупівлю; 4) Звіт про виконання договору.
III. Використання	<ul style="list-style-type: none"> - відображення в бухгалтерському обліку придбання товарів, робіт, послуг; - використання предметів закупівель (в т.ч. нарахування амортизації на необоротні активи); - можливе понесення витрат, пов'язаних з підтриманням функціонального стану об'єкту (поточний та капітальний ремонт) та поліпшенням об'єктів необоротних активів (добудова, модернізація, реконструкція) - списання об'єктів необоротних активів після завершення терміну корисного використання або визнання неможливості чи недоцільності подальшого використання. 				

Джерело: сформовано авторами

Під час здійснення аудиту на кожному з етапів, аудитор здійснює перевірку у відповідності до законодавчих вимог, якою повинні бути охоплені і внутрішні положення, і тендерна документація, відсутність дискримінаційних умов, тендерні пропозиції, дотримання строків за кожним передбаченим законодавством етапом.

Крім перевірки правильності організації процедур закупівель, аудитором обов'язково перевіряються об'єкти на етапі планування та використання предметів закупівель, що забезпечує повноту оцінки та дозволяє оцінювати ефективність публічних закупівель на всіх етапах життєвого циклу предметів закупівель.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА КОНСТРУКЦІЯ АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ



2.1. Система аналізу процедур публічних закупівель та її складові



2.2. Політика протекціонізму в публічних закупівлях: аналітичний аспект вітчизняного та міжнародного досвіду



2.3. Науково-методологічне забезпечення аналізу публічних закупівель



2.1. Система аналізу процедур публічних закупівель та її складові

Серед нагальних питань економічного розвитку України чільне місце належить пошукам шляхів вирішення проблем підвищення ефективності використання та витрачання державних ресурсів для забезпечення економічної безпеки та стійкого розвитку національної економіки. Одним з методів державного регулювання економіки є функціонування системи публічних закупівель, здійсненню яких відводиться роль перспективного та важливого макроекономічного регулятора, за допомогою якого можливе формування повноцінного конкурентного середовища, здійснення стабілізаційної політики в країні.

Публічні закупівлі вважаються інструментом, що посилює звітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування, понижує рівень корупції під час здійснення закупівель та поліпшує бізнес-клімат в державі. Проведення публічних закупівель завжди активно обговорювалося широким колом зацікавлених осіб, і в останній час увага до питань публічних закупівель лише зростає.

Дослідження, що стосуються сфери публічних закупівель, є актуальними та важливими для оновлення системи, виправлення її недоліків та додавання нових модулів, що необхідні в електронній системі закупівель Україні. При цьому неабияка роль відводиться організації аналізу в системі публічних закупівель, який є дієвим способом активного впливу на розвиток закупівельного процесу відповідно до вимог сучасних економічних законів.

Дослідження складових аналітичного забезпечення управління у сфері публічних закупівель вказує на існування різноманітності підходів до організації аналізу на різних етапах здійснення публічних закупівель. Питання щодо організації та методології аналізу ефективності здійснення та використання публічних ресурсів є мало дослідженими, що на практиці обумовлює сукупність проблем, які проявляються через низьку якість інформаційного забезпечення, що не дозволяє проведенню достовірної оцінки ефектів та втрат від закупівель, а відтак і прийняття управлінських рішень на мікро-, мезо- та макрорівнях економіки. Це спричиняє потребу в розвитку організаційно-методологічних положень аналізу здійснення публічних закупівель та використання публічних ресурсів зокрема.

Окремі аспекти розвитку аналізу використання публічних ресурсів досліджувалися в працях таких вчених: О.В. Баклан [11], О. Голоти [49], К.С. Горячевої [55], І.К. Дрозд [78], І.Д. Лазаришина [203], Д.Є. Мартиновича [222], Є.В. Мниха [422], В.П. Міняйла [231, 235], Р.І. Міщенко [236], Г.Л. Панфілової [265], О.В. Олійник [261], І.М. Парасій-Вергуненко [266], М.С. Письменної [78], О.О. Підмогильного [281], А.І. Пустовіт [356], К.І. Редченко [357], Н. Стангової [383], Н.Б. Ткаченко [397], Р.Р. Тосько [403], Л.І. Федоровського [420], М.Г. Чумаченка [436, 85] та інших. Попри значні дослідження в частині аналізу публічних закупівель, додаткового дослідження потребує інформаційне забезпечення аналізу публічних закупівель, визначення мети та ідентифікація завдань аналізу ефективності публічних закупівель, варто зазначити, що на сьогодні відсутні цілісна теоретико-методологічна конструкція аналізу, що унеможлиблює розробку дієвих організаційно-методичних положень аналізу ефективності здійснення закупівель та використанню публічних закупівель в майбутньому.

Аналіз синтезує знання філософії, політекономії, мікро- і макроекономіки, статистики, обліку, інформатики, моделювання тощо, що дає змогу на основі системного підходу пізнати сучасну

економічну дійсність і глибоко дослідити внутрішню логіку розвитку економічних явищ [139, с. 67].

Ізмайлов Я.О. [128, с. 166] зазначає, що саме результати аналізу надають можливість діагностувати та контролювати тенденції поліпшення кількісних і якісних параметрів виробничо-господарської діяльності підприємств. Аналітичні розрахунки допомагають активно впливати на економічні процеси суб'єкта господарювання, мобілізуючи потенційні резерви збільшення прибутковості та віддачі від інвестованого капіталу. Належним чином узагальнена та структурована аналітична інформація сприяє вчасному прийняттю економічно обґрунтованих інвестиційно-інноваційних та управлінських рішень.

Разом з тим, І.Д. Лазаришина [155, с. 96] в даному контексті зазначає, що сучасний етап розвитку ринкової економіки обумовлює суттєве зростання вимог до функціональності обліково-аналітичного забезпечення. Адже саме від його якості залежить своєчасність забезпечення керівництва і власників суб'єктів господарювання релевантною інформацією для прийняття збалансованих і ефективних рішень.

Значну роль аналізу в системі управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання підкреслює Г.Л. Норд [190]. Зокрема вчена вказує, що аналіз є особливою системою генерування інформації про економічний потенціал підприємства. Спектр інформаційних потреб та склад користувачів є різноманітним, а тому система аналізу має бути динамічною та мінливою до особливостей внутрішнього та зовнішнього середовища. Мінливість як властивість аналізу полягає в тому, що трансформація має відбуватися як на методологічному рівні – зміна існуючих інструментів та формування нових, так і на суб'єктному – розвиток професійних компетентностей аналітика, формування етичних положень та зміна його місця в системі управління та об'єктному – дослідження об'єкту управління з позиції його властивостей, їх зміни та взаємозв'язку із іншими. Виходячи із зазначеного система аналізу має багатоаспектний прояв в системі управління на макро-, мезо- та мікрорівнях економіки.

Стратегією реформування системи публічних закупівель [259] визначено, що суспільство та влада повинні контролювати, які саме товари, роботи та послуги закуповуються державними інституціями, органами місцевого самоврядування за рахунок відповідних бюджетів, чому саме такі товари та послуги вважаються необхідними

для суспільних потреб, якою є загальна вартість таких товарів та послуг, яким чином проводяться процедури закупівлі. Для досягнення зазначених результатів необхідно забезпечити прозорий, чітко структурований, комплексний аналіз та моніторинг функціонування системи публічних закупівель [259].

Аналіз займає важливу позицію у формуванні інформаційного простору публічних закупівель. **Передумовами досліджень** організаційних і методологічних положень **аналізу** публічних закупівель є:

1) *актуалізація об'єкту аналітичного дослідження* – щорічне збільшення кількісних показників щодо публічних закупівель (рис. 2.1) зумовлюють необхідність підвищення ефективності використання публічних ресурсів для задоволення потреб держави, бізнесу і суспільства;

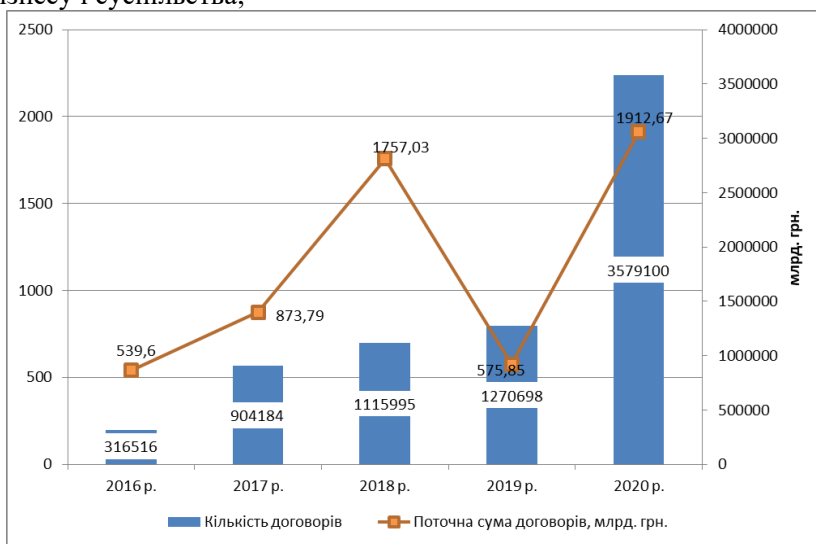


Рис. 2.1. Динаміка кількості та поточної вартості договорів на придбання предметів публічних закупівель у 2016-2020 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

2) *розширення об'єктного поля аналізу* – процеси планування закупівель, переддоговірні та договірні процедури з учасниками, використання предметів закупівель не тільки на мікрорівні (замовники), а й на мезо- (регіон, галузь) та макрорівні (державна, уповноважений орган, державні підприємства, установи з публічних

закупівель);

3) *відмінність різних процедур здійснення публічних закупівель* (рис. 2.2.) обумовлює розширення спектру застосування аналітичної інформації з одночасною потребою в удосконаленні методологічного інструментарію.

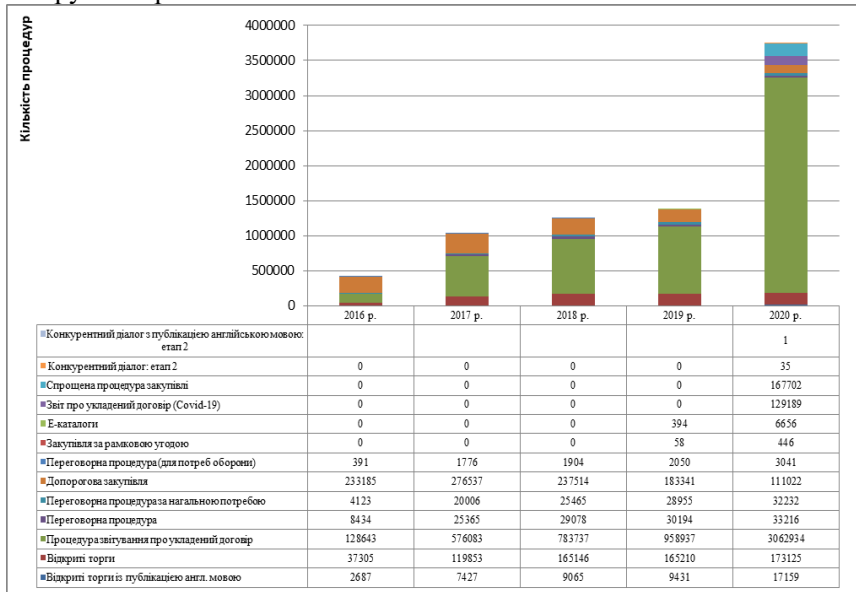


Рис. 2.2. Динаміка кількості процедур закупівлі за типами тендерів, 2016-2020 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

Спостерігається зростання кількості процедур за аналізований період. Із запропонованої різноманітності методів закупівель організатори найчастіше обирають процедуру звітування про укладений договір (від 31,02 % у 2016 р. до 81,97% у 2020 р.), допорогову закупівлю (від 56,22 % у 2016 р. до 2,97 % у 2020 р.), відкриті торги (від 8,99 % у 2016 р. до 4,63 % у 2020 р.). Також у 2020 р. використовувалися такі методи закупівель, як звіт про укладений договір (Covid-19) – 3,46 % і спрощена процедура закупівлі – 4,49 %. Така ситуація зумовлює необхідність розвитку аналітичного забезпечення процесу публічних закупівель з урахуванням процедур, які при цьому відбуваються.

4) *потреба в захисті вітчизняних учасників* (постачальників,

підрядників) – результати аналізу в різних аналітичних розрізах необхідні для прийняття оперативних рішень в частині проведення політики протекціонізму, досягнення платіжного балансу, захисту конкуренції та уникнення корупції. Це пов'язано з тим, що учасниками публічних закупівель можуть бути як вітчизняні суб'єкти господарської діяльності, так і іноземні (табл. 2.1, 2.2).

Таблиця 2.1

Склад і структура договорів публічних закупівель за учасниками

Показники	2016 р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.	
	Кількість	Питома вага, %	Кількість	Питома вага, %	Кількість	Питома вага, %	Кількість	Питома вага, %	Кількість	Питома вага, %
Вітчизняні компанії	316464	99,98	904040	99,98	1115773	99,98	1270198	99,96	3694813	99,98
Іноземні компанії	52	0,02	144	0,02	222	0,02	500	0,04	807	0,02
Разом	316516	100,00	904184	100,00	1115995	100,00	1270698	100,00	3695620	100

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

У структурі укладених договорів за публічними закупівлями частка вітчизняних компаній складає більше 99 %, іноземні компанії відповідно займають менше 1 %.

Таблиця 2.2

Склад і структура поточної вартості договорів за учасниками

Показники	2016 р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.	
	Сума, млрд. грн.	Питома вага, %	Сума, млрд. грн.	Питома вага, %	Сума, млрд. грн.	Питома вага, %	Сума, млрд. грн.	Питома вага, %	Сума, млрд. грн.	Питома вага, %
Вітчизняні компанії	537,16	99,6	866,43	99,2	1752,59	99,8	568,33	98,7	1883,43	98,2
Іноземні компанії	2,44	0,4	7,36	0,8	4,44	0,2	7,52	1,3	35,39	1,8
Разом	539,60	100,0	873,79	100,0	1757,03	100,0	575,85	100,0	1918,82	100

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

У структурі поточної вартості договорів від 98,7% до 99,8 % припадає на вартість договорів вітчизняних компаній. Питома вага у вартості договорів іноземними компаніями – від 0,2 % (у 2018 р.) до 1,8 % (у 2020 р.).

Динаміка договорів за публічними закупівлями з іноземними компаніями наведена на рис. 2.3.

Кількість договорів за 2016-2020 рр. має стійку позитивну

динаміку зі зростанням кількості договорів більше ніж у 15 разів. Поточна вартість договорів суттєво коливається: від 2,44 млрд. грн. у 2016 р. до 35,39 млрд. грн. у 2020 р.

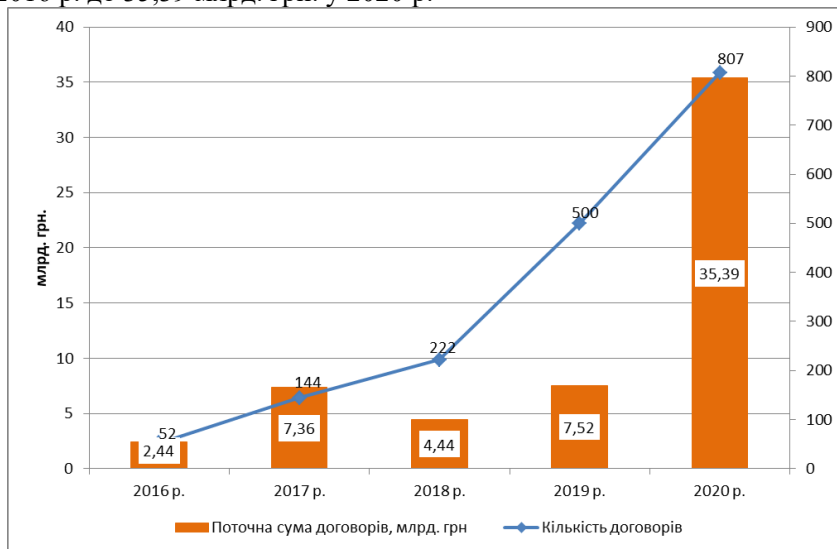


Рис. 2.3. Динаміка кількості та поточної вартості договорів з іноземними компаніями у 2016-2020 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними [268]

У 2020 р. участь у публічних закупівлях взяли близько 470 іноземних компаній із 43 країн (рис. 3 Додатку А). У 2020 р. найбільше договорів укладено із Чехією (75), Великобританією (73), Німеччиною (70), Польщею (64), всього було укладено 807 договорів про публічні закупівлі з іноземними учасниками.

Вартість укладених договорів наведено на рис. 4 Додатку А. Вартість укладених договорів за публічними закупівлями іноземними компаніями становила у 2020 р. 35389,9 млн. грн. Найбільша вартість договорів укладено з компаніями із таких країн, як Туреччина (12318,12 млн. грн.), Франція (4798,05 млн. грн.), Азербайджан (3261,77 млн. грн.), Білорусь (2258,7 млн. грн.).

Аналіз є специфічною системою формування інформаційного простору як суб'єкта господарювання, так і певних соціально-економічних відносин, якими є публічні закупівлі.

Враховуючи вище викладене та специфіку і складність функціонування публічних закупівель вважаємо за доцільне

представити наступне визначення об'єкту та предмету аналізу публічних закупівель:

– **об'єктом аналізу** є стан публічних закупівель на етапах їх планування, здійснення процедур, передачі предмету закупівлі замовнику та його використання. Відповідно, деталізуючи об'єкт, варто зазначити, що на етапі планування джерелом аналізу є Річний план закупівель та додатки до нього. На етапі організації та здійснення процедур закупівель – власне різні види процедур згідно законодавчих вимог та вартісних меж предмету (товарів, робіт і послуг). Джерелом аналізу під час передачі предмету закупівлі (реалізації товарів, виконання робіт, надання послуг) є договір (виконання його умов всіма сторонами) та бюджетні кошти, спрямовані на придбання предмету закупівлі. На останньому етапі джерелом аналізу виступають придбані предмети закупівель (товари (необоротні та оборотні матеріальні активи), роботи, послуги) в частині їх використання, а також ефект, отриманий усіма сторонами (учасниками, замовниками, державою та суспільством);

– **предметом аналізу** публічних закупівель є причинно-наслідкові зв'язки, які характеризують публічні закупівлі на усіх стадіях закупівельного циклу, процедури їх здійснення, публічні ресурси (закуплені та потрачені), а також ефект, отриманий усіма сторонами.

Відзначаючи специфіку та важливість публічних закупівель, система аналізу має бути трансформована для задоволення усієї сукупності учасників цих закупівель. Так, система аналізу має оцінити не лише результати функціонування публічних закупівель, але й ефект який отримає кожен його учасник, зокрема, суспільство та держава в цілому. Виходячи з вищезазначеного, доцільно розглянути цілі всіх учасників процедур закупівель з метою визначення їх інформаційно-аналітичних потреб. Це дасть змогу будувати систему аналізу з урахуванням економічних показників, які є затребуваними виділеними групами користувачів (табл. 2.3).

Обумовлені економічні цілі учасників публічних закупівель та напрями їх задоволення визначають необхідність окреслення мети, завдань, напрямів та етапів аналізу.

Виходячи з основних напрямів задоволення інформаційних потреб користувачів, метою аналізу публічних закупівель є оцінка стану публічних закупівель на етапах їх життєвого циклу для ідентифікації проблем та загроз, ефективного функціонування

закупівель для усіх його учасників, суспільства, бізнесу та держави через встановлення причинно-наслідкових зв'язків, що дозволяє забезпечувати комплексну інформаційну підтримку для прийняття управлінських рішень на мікро-, мезо- та макрорівнях економіки.

Таблиця 2.3

Цілі користувачів інформації аналізу та основні напрями задоволення їх потреб

№ з/п	Користувачі інформації	Ціль	Основні напрями задоволення інформаційних потреб
1	Покупці (замовники, генеральні замовники)	Економія ресурсів при закупівлі товарів (робіт, послуг) Отримання товарів (робіт, послуг) належної якості Своєчасність та повнота виконання договірних умов	Оцінка ефективності і продуктивності витрат проведених публічних закупівель Оцінка якості продукту закупівлі на основі аналізу ефективності в експлуатації. Аналіз додаткових витрат, пов'язаних з експлуатацією продукту Оцінка ризиків, пов'язаних з невиконанням договірних умов
2	Представники бізнесу - продавці (постачальники товарів, виконавці робіт, послуг – учасники)	Максимізація прибутку Аналіз рівня прозорості процедури закупівлі Виконання договірних умов	Оцінка фінансових результатів та прибутковості Оцінка ризиків, пов'язаних з невиконанням договірних умов Оцінка не прогнозованих та непродуктивних витрат, пов'язаних з участю в публічних закупівлях
3	Контролюючі органи (Державна аудиторська служба, Рахункова Палата)	Законний розподіл, цільове, економне та ефективне використання бюджетних коштів Правомірність проведення процедур публічних закупівель на кожному з етапів	Оцінка дотриманням законодавства про публічні закупівлі на всіх етапах їх здійснення. Оцінка ефективності (економності, продуктивності, результативності) використання бюджетних коштів
4	Уповноважений орган з підпорядкованими йому державними підприємствами (установами) сфери публічних закупівель	Ефективна організація системи публічних закупівель та виконання Стратегії реформування системи публічних закупівель та Плану заходів щодо її реалізації	Оцінка ефективності закупівель та рівня економії бюджетних коштів. Аналіз ефективності функціонування підпорядкованих державних підприємств (установ) у сфері публічних закупівель Оцінка якості виконання завдань, передбачених кожним етапом Стратегії реформування системи публічних закупівель
5	Суспільство	Ефективне використання бюджетних коштів, як суспільних ресурсів	Оцінка ефективності використання публічних ресурсів

Джерело: розроблено авторами

Для досягнення зазначеної мети необхідним є окреслення завдань аналізу. Зважаючи на місце аналізу в прийнятті

управлінських рішень та його мінливість до змін внутрішнього та зовнішнього середовища, його завдання не є сталими, вони можуть змінюватися залежно від об'єкта та ситуації.

Специфічні завдання аналізу публічних закупівель визначаються, виходячи з основних етапів їх життєвого циклу (планування закупівель, переддоговірні та договірні процедури з учасниками, використання предметів закупівель) (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Завдання аналізу публічних закупівель та аналітичні процедури за етапами життєвого циклу предметів закупівель

Етапи життєвого циклу предметів закупівель	Завдання аналізу публічних закупівель та аналітичні процедури
1	2
<p>I етап – планування публічних закупівель</p>	<p>Завдання: оцінка обґрунтованості потреби та доцільності майбутніх витрат щодо публічних закупівель Аналітичні процедури: Аналіз потреби замовника в необхідних предметах закупівель та фінансових ресурсів для їх здійснення на основі Річного плану замовника. Для бюджетних установ та державних підприємств, які знаходяться на госпрозрахунку існують відмінності залежно від джерел і походження фінансування. Аналіз щорічних обов'язкових витрат Аналіз витрат, пов'язаних з минулорічними закупівлями Аналіз витрат згідно потреб для забезпечення діяльності підприємства</p>
<p>II етап – переддоговірні та договірні процедури з учасниками</p>	<p><i>Підетап 2.1. Переддоговірні процедури</i> Завдання: оцінка тендерних пропозицій та рівня конкуренції Аналітичні процедури: Аналіз правильності застосування процедур закупівель у відповідності до вартісних меж та законодавчих вимог Аналіз тендерних пропозицій, цін, якості, місця і умов поставок, строків поставок товарів (робіт, послуг) Оцінка рівня конкуренції (кількість пропозицій) та аналіз ефективності публічних закупівель для замовника та держави в цілому Аналіз повноти завантаження тендерної документації, аналіз її характеристик відповідно до встановлених вимог, аналіз роботи Тендерного комітету</p> <p><i>Підетап 2.2. Договірні процедури (укладання договору та передача предмету закупівель (виконання, надання)).</i> Завдання: оцінка договірних відносин та виконання умов договору щодо поставки товарів, виконання робіт та надання послуг Аналітичні процедури: Оцінка відповідності укладеного договору проекту договору, що був опублікований Аналіз виконання замовлень за асортиментом і якістю продукції Аналіз виконання замовлень за поставками у встановлений термін Аналіз наслідків невиконання замовлень за поставками продукції</p>

1	2
III етап – використання предметів закупівель	Завдання: оцінка ефективності публічних закупівель Аналітичні процедури: Аналіз ефективності використання бюджетних коштів для здійснення публічних закупівель Аналіз ефективності, придатності та відповідності заявленим учасниками параметрам предметів закупівель Аналіз рівня гарантійного обслуговування

Джерело: розроблено авторами

Кожен із суб'єктів аналізу публічних закупівель має свої межі заінтересованості. Так, замовники оцінюють рівень економії коштів, спрямованих на здійснення публічних закупівель, а учасники рівень прибутковості від реалізації предметів закупівель державним замовникам. Уповноважений орган повинен критично оцінювати рівень організації публічних закупівель в Україні та виявляти слабкі сторони, прогалини, проблеми щодо їх здійснення з метою економії бюджетних коштів.

Суспільство (окремі громадяни, громадські організації, інші заінтересовані особи, сплата податків які є основним джерелом доходів бюджету) також може, має право і повинно здійснювати аналітичні дослідження з метою оцінки ефективності використання публічних ресурсів.

Проблемним аспектом при здійсненні аналізу є відсутність офіційно-затвердженої та узагальненої на державному рівні статистики щодо публічних закупівель. Варто зазначити, що попри існування окремих аналітичних сайтів Мінекономрозвитку (наприклад, bi.prozorro.org), інформація не систематизована та не відокремлена за бажаними розрізами.

Так, блок «замовники» включає в себе і замовників в розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» [256], і всіх замовників, які прагнуть придбавати предмети закупівель на добровільній основі. Це, в свою чергу перешкоджає визначенню такого показника на рівні держави, як економія бюджетних коштів, адже, відповідно, для здійснення публічних закупівель були використані не тільки бюджетні кошти.

Проведення аналізу контролюючими органами є досить різнобічним, різностороннім та різновекторним. Так, представники Державної аудиторської служби, здійснюючи моніторинг публічних закупівель, аналізують та попереджують порушення. Аудитори

Рахункової палати та Державної аудиторської служби, здійснюючи державний фінансовий аудит, проводять оцінку законності операцій, застосування процедур закупівель, дотримання законодавства, правильність відображення в обліку та звітності. Під час аудиту ефективності, який проводиться Рахунковою палатою, встановлюється ефективність здійснення публічних закупівель в цілому та окремими замовниками, ефективність використання майна державними підприємствами (установами), які організують закупівельний процес в Україні, ефективність рішень та дій Уповноваженого органу у сфері закупівель та ін. Антимонопольним комітетом України здійснюється оцінка порушень, що входить до його повноважень, а також розглядаються скарги з боку замовників та учасників ринку публічних закупівель.

З метою задоволення інтересів різних груп користувачів на макро- та мікрорівнях через проведення аналізу повинна бути чітко розроблена методика його проведення та встановлені відповідні напрями.

Існують різні підходи щодо визначення рівнів та напрямів здійснення аналізу публічних закупівель. Підтримуємо думку автора Парасій-Вергуненко І.М., яка пропонує напрями та етапи аналізу на макрорівні (держави загалом, контролюючих органів, зацікавлених суб'єктів) та мікрорівні. Вона зазначає, що формування методики аналізу публічних закупівель слід розглядати у двох площинах: на макрорівні (для держави загалом) та на мікрорівні (для окремих суб'єктів здійснення публічних закупівель) під час укладення конкретної угоди. Для аналізу публічних закупівель використовують статистичні дані форми «1-торги» (тендери), яка складається щоквартально наростаючим підсумком із початку року, а також дані аналітики системи «Прозорро» [198, с. 67].

На макрорівні Парасій-Вергуненко І.М пропонує виділяти такі напрями й етапи аналізу:

- динамічний аналіз публічних закупівель;
- структурний аналіз публічних закупівель;
- динамічний аналіз рівня публічних (державних) закупівель у ВВП країни;
- оцінка рівня конкуренції (середня кількість пропозицій на торги);
- аналіз ефективності публічних закупівель, що характеризується абсолютною та відносною економією державних

коштів [198, с. 67].

Подібну думку висловлює Міняйло В.П., який також пропонує завдання аналізу розглядати в двох аспектах: глобальному та локальному. До глобальних завдань він пропонує відносити:

- аналіз фінансових, матеріальних та інформаційних ресурсів закупівель;
- постійне вдосконалення аналізу закупівель товарів, робіт і послуг в ринковому середовищі та ін.

Локальні завдання мають більш динамічний характер і є різноманітнішими:

- аналіз повинен забезпечувати виявлення оптимального рішення при плануванні і використанні усіх засобів і ресурсів підприємства, а також давати оцінку ефективності використання цих ресурсів;
- виявлення позитивних і негативних чинників, що впливають на роботу аналізованого об'єкту, визначення кількісної величини їх дії;
- виявлення невикористаних, перспективних резервів поліпшення закупівельної діяльності установи;
- аналіз доцільності закупівель товарів, робіт і послуг;
- аналіз умов закупівлі та ринку постачальників;
- оперативна обробка і видача інформації;
- оцінка ефективності прийнятих рішень у ході аналізу [174, с. 89].

Щодо напрямів аналізу, то Міняйло В.П. пропонує їх виділяти наступні: по-перше, як макроекономічну складову державних видатків, які направлені на виконання державою своїх функцій. По-друге, це оцінка механізму здійснення публічних закупівель окремих економічних суб'єктів, їх об'єктивність та раціональність у прийнятті і виконанні рішень про закупівлю. По-третє, це аналіз кожної окремо взятої процедури закупівлі, її кінцевого результату [174, с. 89].

Досліджуючи концепцію аналізу системи публічних закупівель Письменна О. П. пропонує виділяти три рівні:

1. Національний рівень (метарівень) – ефективність національної системи державних закупівель.
2. Рівень державного замовника (макрорівень) – ефективність системи на рівні державного замовника.
3. Рівень управління контрактами (мікрорівень) – ефективність

системи на рівні окремих договорів [204, с. 150] (табл. 5.3).

Процес аналізу повинен здійснюватись упорядковано, у певній послідовності. Адже аналіз публічних закупівель слід розглядати як цілісну систему, механізм оцінки, ефективна дія якого забезпечується чітким дотриманням його технології і методики проведення. Організацію такого аналізу можна уявити як технологічний процес, в якому необхідні аналітичні процедури здійснюються у встановленому порядку і реалізуються за допомогою сукупності організаційних, методичних і технічних методів, способів і прийомів [180, с. 94].

Письменна М.С. виокремлює наступні рівні та напрями вимірювання ефективності системи публічних закупівель:

1) національний рівень (метарівень) – експертні огляди та оцінювання, оцінка регуляторного впливу, опитування зацікавлених сторін, перевірка зовнішніх контролюючих установ;

2) рівень державних замовників (макрорівень) – вимірювання економічної ефективності, оцінювання якості закупівельних функцій та процедур, порівняльний аналіз, вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва

3) рівень управління контрактами (мікрорівень) – оцінка ефективності управління поставками [204, с. 153].

Загалом, умовою успішного проведення аналізу є чітка організація аналітичного процесу як системи раціональних, скоординованих дій вивчення об'єкта дослідження відповідно до визначеної мети. Для забезпечення ефективності аналізу публічних закупівель його потрібно добре продумати, спланувати й організувати.

Оцінюючи та узагальнюючи думки вчених щодо рівнів аналізу публічних закупівель, вважаємо за доцільне виокремити три рівні управління публічними закупівлями, в межах яких і повинен здійснюватися аналіз:

1) загальнодержавний (національний) рівень – **макрорівень** – оцінка ефективності всієї системи публічних закупівель та діяльності уповноваженого та регулюючих органів;

2) регіонально-галузевий (інституційний) рівень – **мезорівень** – оцінка стану функціонування та ефективності діяльності відповідальних інститутів на регіональному або галузевому рівнях (оцінка діяльності головних розпорядників коштів (міністерств, відомств, департаментів, управлінь) за галузями та регіонами);

3) рівень суб'єктів закупівельного процесу – **мікрорівень** – оцінка ефективності здійснення закупівельної / постачальницької діяльності на рівні замовників, учасників або окремих публічних закупівель.

Заслугує на увагу думка Мартиновича Д.Є., який узагальнює підходи різних науковців та виділяє такі напрями аналізу, при оцінці ефективності публічних закупівель:

- аналіз зацікавленості потенційних виконавців проекту та потенційних виконавців контрактів (кваліфікація і досвід персоналу, умови праці);

- аналіз кількості соціально-значущих проектів у загальній кількості публічних закупівель;

- аналіз витрат на обслуговування контракту (трансакційні витрати, терміни виконання, витрати за використання, технічне обслуговування, гарантії якості, утилізацію, екологічні показники тощо) [166, с. 74].

Визначення методів здійснення аналізу публічних закупівель залежить від мети, суб'єктів, об'єктів, предмету та основних етапів закупівельного циклу. До методів аналізу в публічних закупівлях можна віднести: загальнонаукові (групування, узагальнення, порівняння, індукція, дедукція, аналіз, синтез, експертні методи, контрольні запитання) та економіко-математичні (кореляційно-регресійного аналізу, математичного програмування) та ін.

Варто зазначити, що проблемою для належної реалізації контрольно-аналітичної функції в управлінні системою публічних закупівель в Україні залишається неузгодженість даних, що отримані з різних офіційних джерел інформації.

За результатами державного аудиту встановлено, що інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org (на основі яких Мінекономрозвитку формує Річний Звіт) до липня 2019 року перебували у власності Громадської організації «Transparency International Ukraine» [85]. На думку державних аудиторів Рахункової палати, інформацію, яка надається з ІТС «Prozorro», не можна вважати достовірною, оскільки відсутній контроль за її збором, формуванням з боку державних інституцій. Громадська організація також не має в наявності системи контролю за достовірністю інформації, тому застосовувати далі ІТС «Prozorro» для аналізу та оцінки ефективності та економності сфери публічних закупівель неможливо [81].

Узагальнимо цифрові невідповідності, що перешкоджають здійснювати повноцінний і якісний аналіз (Додаток Д).

Отже, виходячи з даних додатку Д, та узагальнивши їх у табл. 1.10 можна дійти наступних висновків:

1) на основі даних Звіту Мінекономрозвитку [4] бачимо, що загальна кількість тендерів становила 1084243 од; натомість інформація з аналітичного модуля *bi.prozorro* [268] узагальнює дані щодо 1083443 здійснюваних тендерів, що на 800 процедур менше, ніж за даними Звіту. Досить суттєвими є відхилення щодо типів процедур. Так, дані аналітичного модуля свідчать про значно меншу кількість (на 4269 процедур) проведених допорогових закупівель та на 22163 переговорних процедур у 2018 році. Проте за даними аналітичного модуля проведено більше відкритих торгів (на 2352 процедур), відкритих торгів із публікацією англійською мовою на 124 та переговорної процедури на 53 заходи;

2) в частині порівняння представлення даних щодо очікуваної вартості предметів закупівлі, варто зазначити про перевищення/зниження цифрових даних у достатньо суттєвих сумах, які вимірюються в млрд. грн. (коливання в розбіжностях інформації існують до 30%).

Узагальнюючи думки різних авторів, в частині публічних закупівель можна виокремити наступні принципи аналізу: комплексність, суттєвість, науковий підхід, регламентація, уніфікація, системність; об'єктивність; конкретність; точність; дієвість; безперервність; ефективність, економічність, порівнянність; оперативність; демократичність; доступність, гласність. Як пропозицію, з метою забезпечення якісних інформаційних джерел аналізу та державного аудиту, вважаємо за доцільне взяти за основу підхід щодо обов'язкового законодавчого обумовлення офіційної фіксації даних в частині публічних закупівель (рис. 2.4).

Існування Звіту про проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти до 2015 року забезпечувало достовірність, точність, зіставність та повноту інформації. Офіційна фіксація даних передбачає систематизацію, узагальнення та забезпечення вільного доступу до сформованих державними органами Звітів щодо публічних закупівель (у форматах Excel, PDF-файлів) в межах їх функцій та повноважень.

Варто зазначити, що за даними Звіту Рахункової палати [82], у власність ДП «Прозорро» не передано прав інтелектуальної власності на

объекти інформаційно-аналітичної системи, розроблені на замовлення Громадської організації «Transparency International Ukraine» і включені до ІТС «Prozorro», а лише надано невиключну ліцензію.



Рис. 2.4. Вирішення проблем достовірності, повноти та точності інформації сфери публічних закупівель шляхом запровадження принципу публічної звітності замовників

Джерело: узагальнено та запропоновано авторами

Отже, робимо висновки про високі ризики щодо неповноти розкриття інформації в офіційних джерелах, що перешкоджає проведенню якісного аналізу та аудиту щодо ефективності функціонування публічних закупівель в Україні, а відтак і прийняттю ефективних управлінських рішень.

Офіційна фіксація даних даватиме можливість отримання однаково-достовірних цифрових даних щодо публічних закупівель незалежно від джерел їх отримання (контролюючі органи, Уповноважений орган, органи статистики).

2.2. Політика протекціонізму в публічних закупівлях: аналітичний аспект вітчизняного та міжнародного досвіду

За даними Світового банку, 50-70 % національних бюджетів становлять витрати на публічні закупівлі. У середньому, загальний обсяг публічних закупівель досягає близько 20 % ВВП у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку і 15 % у країнах, які не є членами даної організації [162, с. 1]. За деякими оцінками, публічні закупівлі становлять одну п'яту світового ВВП [163, с. 1]. Обсяги закупівель в Україні у 2019 та 2020 роках суттєво відрізняються, оскільки у 2019 році їх частка становила 577, 8 млрд грн (14,5% від ВВП), а в 2020 році – 1918,2 млрд грн (45,8%) [22].

Однією з важливих причин доцільності проведення економічного аналізу у сфері публічних закупівель є потреба та обґрунтування важелів, засобів та інструментів захисту вітчизняних виробників. Важливим напрямком у сфері публічних закупівель є пошук можливостей створення преференційних умов (без дискримінації іноземних учасників) саме для вітчизняних виробників (постачальників товарів, підрядників робіт, послуг) з метою їх економічного стимулювання, що, в свою чергу, впливатиме на соціальні аспекти (зайнятість населення, розвиток та удосконалення соціальної інфраструктури, задоволення потреб населення в окремих товарах, роботах, послугах).

Так, О. Шевчук підкреслює важливу роль публічних закупівель у суспільному житті України, розглядаючи їх як «функцію захисту внутрішнього ринку, оскільки публічні закупівлі в Україні використовуються як засіб підтримки і сприяння вітчизняним виробникам через створення відкритих або прихованих преференційних умов шляхом обмеження участі у державних закупівлях винятково вітчизняними виробниками або застосування відсоткової межі до ціни тендерної пропозиції» [329, с. 199]. Дана концепція є досить цікавою і заслуговує на увагу з огляду на необхідність підтримки вітчизняного бізнесу під час економічної кризи.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі - Мінекономрозвитку), що є уповноваженим органом у сфері публічних закупівель, щороку готує публічний Звіт що містить аналіз функціонування системи публічних

закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Звіт містить інформацію щодо різних напрямів діяльності суб'єктів для удосконалення системи публічних закупівель, однак вважаємо, що Звіт не висвітлює повної інформації, необхідної для здійснення економічного аналізу на мікро- та макрорівнях.

В Угоді про асоціацію [306] (ні в Преамбулі, ні в статті 1) немає чіткого визначення переваг або отриманих вигід Україною від Асоціації. Зокрема, вказано про поступове зближення Сторін, поглиблення зв'язку України з політикою ЄС, забезпечення необхідних рамок для посиленого політичного діалогу і т.д, натомість Угодою чітко встановлені зобов'язання України (табл. 2.5).

Наприклад, ст. 148 передбачено, що Сторони визнають внесок прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу у сталий економічний розвиток і встановлюють у якості своєї мети ефективно, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків закупівель [306].

Таблиця 2.5

Критичні підходи щодо передумов (причин) підписання Україною Угоди про асоціацію [306]

№ п/п	Цитати Угоди про асоціацію	Критичні питання/коментар
1	2	3
	Преамбула	
1	БЕРУЧИ ДО УВАГИ міцну суспільну підтримку в Україні європейського вибору країни;	Суспільна думка, а відтак, і підтримка, може бути виражена через Референдум (питання щодо підписання Угоди не виносилось на розгляд)
2	ВПЕВНЕНІ в необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи з метою ефективного виконання цієї Угоди та будучи відданими рішучій підтримці цих реформ в Україні	Чим підтверджується така впевненість? Чим зумовлена така необхідність? Чому за мету поставлено ефективність виконання Угоди, а не ефективний розвиток України, як держави?
3	ВІДДАНІ розвитку нового сприятливого клімату для економічних відносин між Сторонами, насамперед для розвитку торгівлі та інвестицій і заохочення конкуренції, які є ключовими факторами для економічної реструктуризації та модернізації	Відсутній не тільки критичний аналіз реальності режиму «сприятливого клімату», а відтак, розвитку торгівлі та інвестицій, а й дані, необхідні для проведення такої оцінки.

Продовження табл. 2.5

1	2	3
4	УРАХОВУЮЧИ, що ця Угода не визначатиме наперед і залишає відкритим майбутній розвиток відносин Україна - ЄС	Розробивши методику (інструменти) аналізу та здійснивши оцінку всіх переваг та втрат України від Угоди буде можливість прийняти остаточне рішення щодо відносин Україна - ЄС
Стаття 1 «Цілі»		
5	Цілями асоціації є: сприяти, зберігати й зміцнювати мир та стабільність у регіональному та міжнародному вимірах	Чим підтверджено зміцнення стабільності у регіональному та міжнародному вимірах (в т.ч. у сфері публічних закупівель)?

Джерело: сформовано на основі [306]

Отже, при визначенні за мету – взаємне, поступове, а найголовніше – ефективне відкриття ринків закупівель, відкритим все ж залишається питання: чому станом на 2020 рік Уповноваженим органом (Мінекономрозвитку) не опубліковано загальнодоступних результатів аналізу вигід та ефекту від підписання Угоди, хоча вже 4 роки Україною втілюються і реалізуються заходи, визначені в Стратегії [259].

Проблема посилюється відсутністю цифрових даних для проведення самостійного критичного аналізу будь-якими зацікавленими суб'єктами. Так, детально вивчаючи Звіти Мінекономрозвитку щодо закупівель [4], можна дійти висновку щодо виникнення потреби у деяких даних.

Інформація щодо потреби в аналітичному забезпеченні окремих розрізів сфери публічних закупівель представлена в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

Потреба аналітичного забезпечення управління публічними закупівлями на макрорівні

№ п/п	Наявний розділ (окрема складова, абзац Звіту)	Відсутня затребувана інформація	Цілі
1	2	3	4
1	Розділ. Міжнародна діяльність Наведений перелік міжнародних партнерів та організацій Наведено заходи щодо міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель	Частка публічних закупівель в імпорті (в розрізі процедур) (в кількісному та якісному вимірах); Частка публічних закупівель в експорті (в розрізі процедур); Обсяг закупівель в розрізі країн (в кількісному та якісному вимірах); Обсяг закупівель в розрізі процедур (щодо іноземних учасників);	Оцінка позитивного/негативного ефекту від відкриття доступу іноземним учасникам

Продовження табл. 2.6

1	2	3	4
	Організація Мінекономрозвитку нарад та семінарів з питань закупівель	Кількість вітчизняних учасників, що здійснювали реалізацію предмету публічних закупівель іноземним замовникам, а також вартість таких закупівель.	Оцінка позитивного/негативного ефекту
2	Розділ. Сфера публічних закупівель в цифрах Найбільша кількість організаторів закупівель зосереджена в Київській області та м. Київ, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській, Одеській та Харківській областях, а найменше – в Чернівецькій, Луганській, Волинській та Тернопільській областях	Кількість організаторів в розрізі регіонів в абсолютних величинах та вартість здійснених закупівель Вартість закупівель за напрямками, сферами (транспорт, охорона здоров'я, освіта і т.д) Вартість закупівель в розрізі видів продукції, товарів, робіт, послуг	Для оцінки розвитку сфери публічних закупівель в розрізі регіонів та форм господарювання
	Найбільша кількість учасників зосереджена в Київській області та м. Київ – 27 200 активних учасників закупівель в 2018 році, Дніпропетровській – 10 196, Харківській – 9 219, Львівській – 7 385.	Кількість учасників в розрізі регіонів в абсолютних величинах та сум реалізованих замовникам предметах закупівлі; Вартість предметів закупівель в розрізі учасників згідно організаційно-правових форм суб'єктів господарювання та за їх величиною (великі, середні, малі).	
3	Розділ. Інформація щодо контролю та моніторингу Наведена інформація щодо кількості проведених заходів Антимонопольним комітетом та Державною аудиторською службою України, суми встановлених порушень та їх типи.	Кількість заходів та сума встановлених порушень Рахунковою Палатою України.	Для оцінки ефективності та дієвості системи державної аудиту

Джерело: узагальнено на основі [4, с. 24]

Так, в розділі про міжнародну діяльність наведена різностороння інформація щодо переліку міжнародних партнерів та організацій, заходів щодо міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель, а також організації Мінекономрозвитку нарад та семінарів з питань закупівель, однак немає інформації щодо частки публічних закупівель в імпорті та експорті (в розрізі процедур), величини закупівель в розрізі країн (в кількісному та якісному вимірах), а також кількості вітчизняних учасників, що здійснювали реалізацію предмету публічних закупівель іноземним замовникам та

вартості закупівлі.

Ці дані необхідні для оцінки та обґрунтування позитивно-го/негативного ефекту від відкриття доступу іноземним учасникам до ринку публічних закупівель. До прикладу, у Звіті представлений перелік країн, в учасників яких здійснено закупівлю (рис. 2.5). І, якщо кількість договорів, виходячи з даних рисунку, вказана чітко в розрізі країн, то вартість укладених договорів видно лише в учасників Китаю та Франції. Такий підхід не дозволяє зробити оцінку частки публічних закупівель в експортно-імпортних операціях України для визначення «закупівельного балансу», що є важливим при визначенні вигід і втрат України від Угоди про асоціацію.

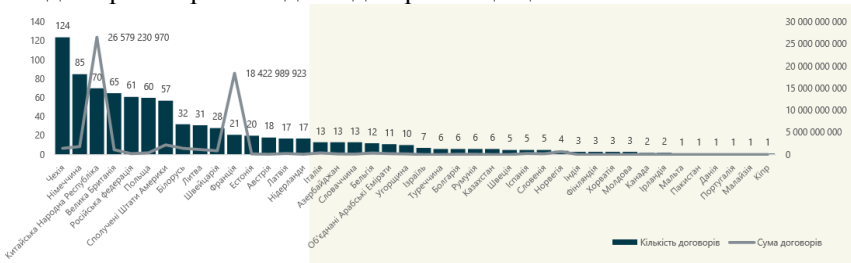


Рис. 2.5. Договори з іноземними учасниками закупівель, 2018 р.
Джерело: [4, с. 24]

Вивчаючи міжнародне співробітництво України у сфері публічних закупівель, важливим є розуміння (ототожнення) понесених витрат державними замовниками у формі бюджетних коштів з недоотриманням доходів суб'єктами господарювання – вітчизняними учасниками, адже здійснення таких закупівель передбачає «відтік» бюджетних коштів за кордон, а як втрачені Україною вигоди можна розцінювати відсутність отримання доходів представниками підприємництва, а відтак, відсутність податкових надходжень до держбюджету.

Наприклад, у Звіті [4, с. 25] наведена деталізована інформація, що Слов'янська ТЕС ПАТ «Донбасенерго» реконструювала енергоблок ст. № 6 з розділенням на енергоблоки № 6а та № 6б потужністю 330 МВт кожний, очікуваною вартістю 21 273 579 249,52 грн. Переможна пропозиція – Dongfang Electric International Corporation (Китайська Народна Республіка) складала 19 089 768 403,00 грн.

Критичне питання, що стосується аспекту захисту вітчизняних

учасників: чому Українською стороною не були введені обмежувальні заходи щодо участі учасників Китаю (якого немає в переліку країн Угоди) в закупівлі таких послуг на умовах відкритості ринку згідно Угоди? Чому витрати бюджетних коштів України в сумі більше 21 млрд грн понесені на придбання робіт у представників країни, якої немає в переліку Угоди, що означає подвійні втрати Україною: неотриманням доходів українськими компаніями та відсутність наповнення бюджету податковими надходженнями. Іншим аналогічним прикладом є придбання ПАТ «Укргазвидобування» турбокомпресорного агрегату з тандемними компресорами С61 та газотурбінним двигуном Mars100 очікуваною вартістю - 40 010 412,00 доларів США (1 290 373 284,00 грн.) у іноземного постачальника Solar Turbines International Company, США (країни, якої також немає в переліку сторін Угоди).

Перелік країн, в яких здійснено публічні закупівлі продукції, товарів, робіт, послуг, і які повинні були б підлягати обмежувальним заходам з сторони України є значно ширшим: Китай, США, Білорусь, Швейцарія, Азейбаржан, Об'єднані арабські емірати, Ізраїль, Туреччина, Казахстан, Норвегія, Індія, Молдова, Канада, Пакистан, Малайзія, Росія.

В якості іншого прикладу, можна навести інформацію, що Державне підприємство «Українське авіаційно-транспортне підприємство «Хорів-авіа» оголосило закупівлю вертольотів (55 штук) очікуваною вартістю – 555 млн. євро. Після проведення переговорної процедури між українським покупцем та французьким постачальником Airbus Helicopters SAS, українською стороною перераховано 18 422 989 923,00 грн. Риторичне питання полягає в тому, чому, попри наявний потенціал, в Україні не вживаються заходи для розвитку українського літакобудування для отримання ними цих 18,5 млрд. грн.

Детальний аналіз втрат і вигід Україною від Угоди про асоціацію буде представлено в наступних пунктах, однак загальна сума витрат бюджетних коштів на придбання українськими держзамовниками предметів закупівель у 2018 році складала 59 158 016 766,00 грн., що, на нашу думку є не тільки безповоротними витратами, а й недоотриманими вигодами національною економікою. На нашу думку, звичайний імпорт не може бути прирівняний по своїх властивостях до імпорту через публічні закупівлі, оскільки останній призводить до подвійних втрат.

Підхід до розуміння таких втрат з позицій необхідності проведення аналізу «закупівельного Балансу», а також ефектів та втрат України від Угоди про асоціацію наведено на рис. 2.6.

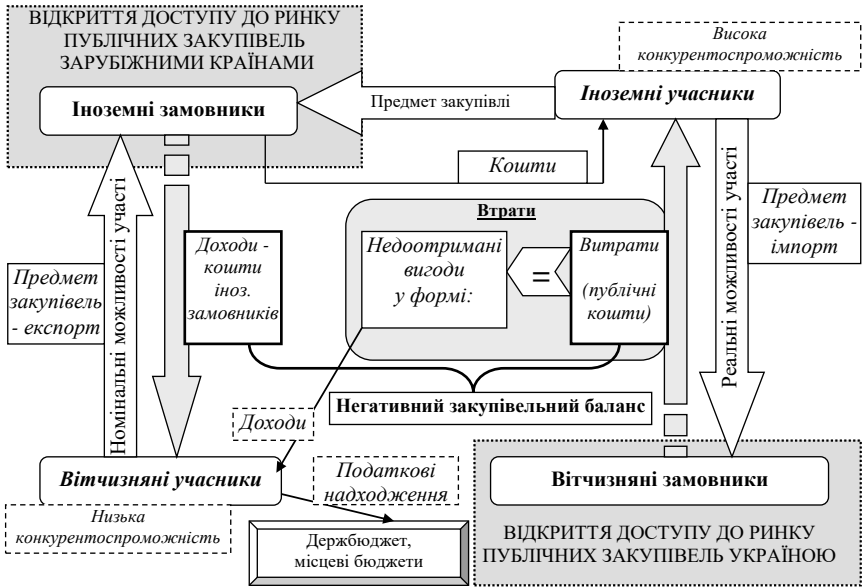


Рис. 2.6. Підхід до розуміння подвійної природи витрат на придбання предмету закупівлі в іноземних учасників
Джерело: розроблено авторами

Таким чином, вважаємо, що з метою досягнення позитивного ефекту від здійснення публічних закупівель особливої актуальності набуває потреба в проведенні економічного аналізу. Рівнозначне відкриття доступу до взаємних ринків публічних закупівель не означає рівнозначне отримання вигід обома сторонами. Отже, твердження щодо взаємовигідності підписання Угоди про асоціацію, після здійснення критичного економічного аналізу, може виявитись «міфом».

Так, при нібито рівному взаємному доступі до ринків, іноземні учасники, маючи реальні можливості та наділені високою конкурентоспроможністю виграють право на реалізацію своїх предметів закупівель. Натомість, більшість вітчизняних учасників (постачальники та підрядники) при низькій конкурентоспроможності, не те, що не мають можливості вигравати тендери серед іноземних

конкурентів, а й виявляються неспроможними (через високу собівартість) претендувати на перемогу у своїй країні.

В самій спрощеній фінансовій схемі, вигоди і втрати від Угоди про асоціацію в частині публічних закупівель можна було б відобразити як відношення отриманого «доходу-мізеру» українськими виробниками з-за кордону та понесенням великих витрат бюджетних ресурсів для оплати за предмети закупівлі іноземним учасникам.

Саме тому, вважаємо, що держава повинна проводити політику протекціонізму по відношенню до вітчизняних товаровиробників для їх підтримки, захисту та розвитку на основі оперативного і перспективного економічного аналізу, в результаті якого відбуватиметься перехід від песимістичного до оптимістичного сценарію розвитку ринку публічних закупівель (рис. 2.7).

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.

Розглядаючи проблеми державного управління та корупцію, найбільш вразливими інститутами Деніел Кауфман називає публічні закупівлі, податкову, митну та судову служби [133].

З метою пошуку шляхів удосконалення формування аналітичного забезпечення в частині публічних закупівель, вважаємо за доцільне здійснити аналіз міжнародної практики щодо методики оцінювання ефективності системи публічних закупівель.

Важливою є методика, яка здійснюється міжнародними експертами у сфері публічних закупівель, результати якої узагальнювали дані 82 країн світу у 2017 році [270] та 135 країн у 2018 році [273]. 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.

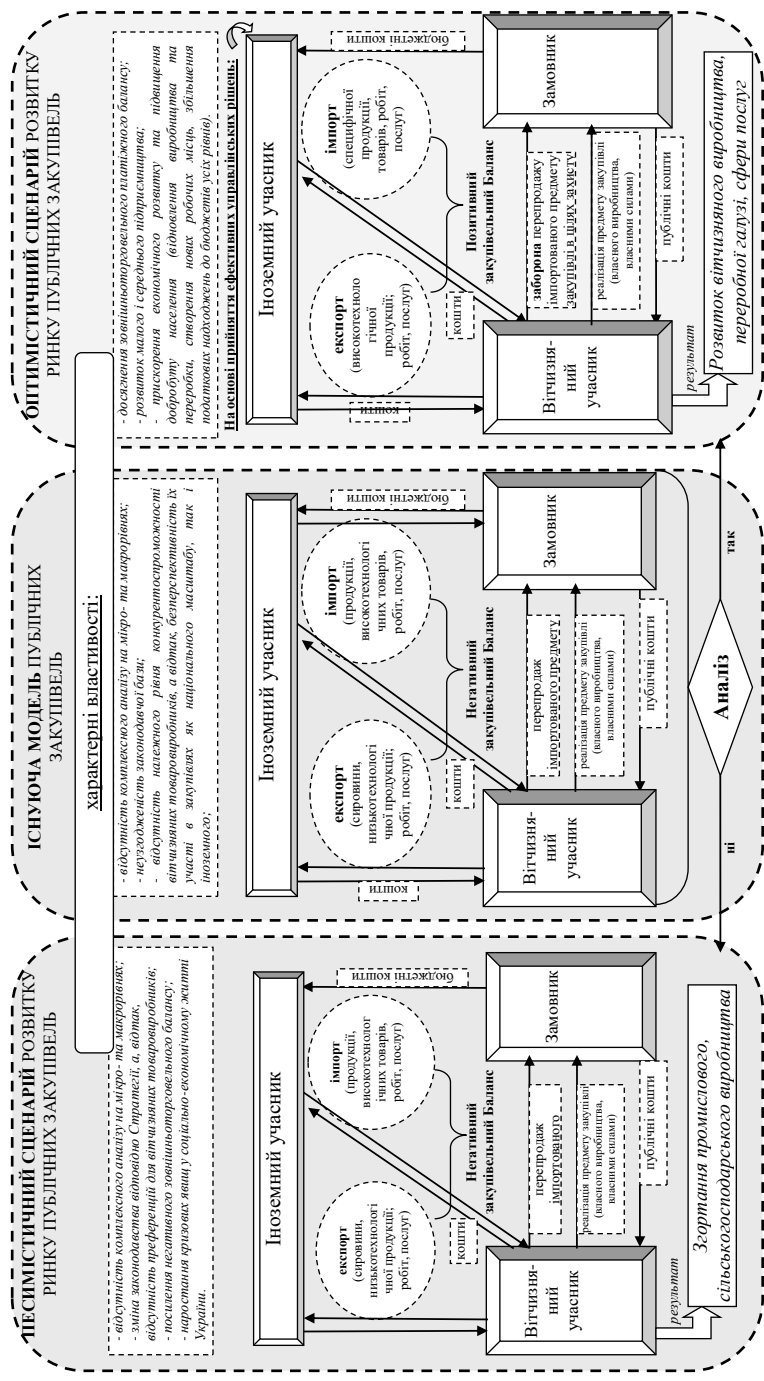


Рис. 2.7. Роль аналізу в розвитку ринку публічних закупівель
Джерело: розроблено авторами

В Звіті 2016 року (Benchmarking Public Procurement 2016) [353] 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) [354] 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. 2.7).

Таблиця 2.7

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	Приватні 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 авторами з використанням [350]

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 [323 с. 51].

На основі систематизованої інформації Додатку Ж можна наочно розкрити кількість балів щодо оцінки ефективності системи публічних закупівель в Україні (рис. 2.8).

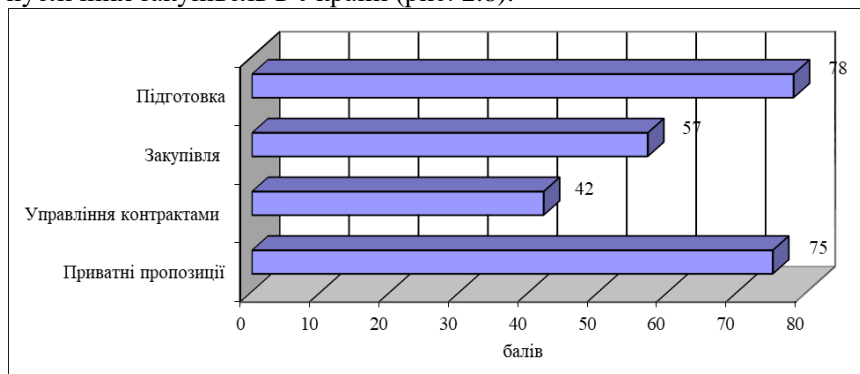


Рис. 2.8. Оцінка системи публічних закупівель України Світовим банком згідно даних Звіту за 2018 рік

Джерело: сформовано авторами з використанням [350]

Дані рис. 2.8 дозволяють дійти висновку про достатньо високу кількість балів за індикаторами підготовки та незатребуваних

приватних пропозицій. Приватні пропозиції - пропозиції учасників закупівель, подані виключно на запити приватних фірм, а не у відповідь на запити замовників в розумінні Закону [256].

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. 2.9), варто зазначити, що Україна (252 бали) посідає 3 місце за кількістю набраних балів, поступаючись лише Албанії (280 балів) та Сербії (284 бали).

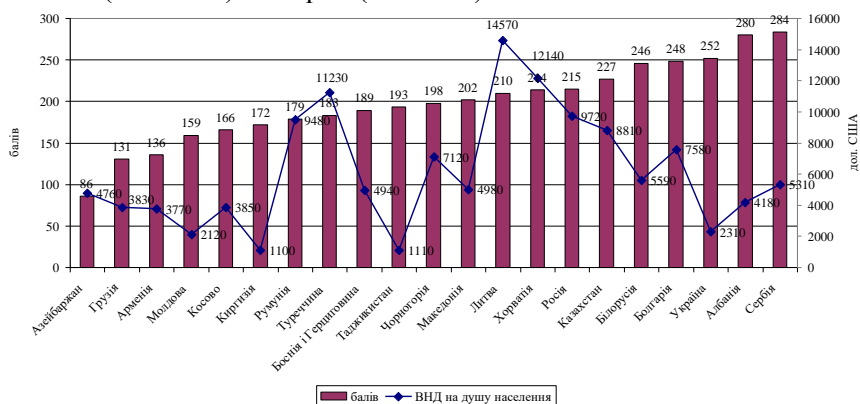


Рис. 2.9. Рейтинг країн групи «Європа та Центральна Азія» щодо оцінювання ефективності системи публічних закупівель

Джерело: сформовано авторами на основі Звіту Світового банку за 2018 рік [350]

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 і 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. 2.10).

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.

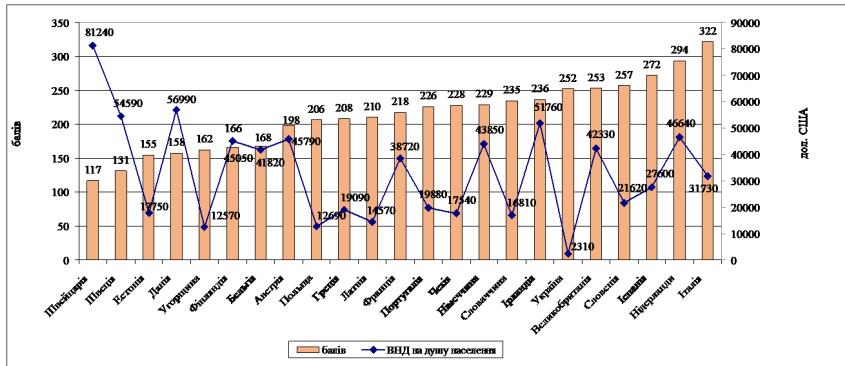


Рис. 2.10. Рейтинг «країн Європи з високим рівнем доходу» (крім України) в частині оцінювання ефективності системи публічних закупівель

Джерело: сформовано авторами на основі Звіту Світового банку за 2018 рік [350]

Детально аналізуючи табл. 3 Додатку Ж, приходимо до висновку, що у всіх досліджуваних країнах (крім Італії, Нідерландів, Іспанії, Словенії) не буває на практиці приватних пропозицій, згідно якого українська система публічних закупівель оцінена в 75 балів.

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 Додатку Ж) та порівняти їх з досвідом країн, які мали найвищі бали по кожному з блоків.

Отже, за блоком «Підготовка» 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 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 проєктів);

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». 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.

В результаті оцінки ефективності публічних закупівель за блоком «Закупівля» 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» [256], 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 надсилення 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 [256]». 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.

В блоці питань щодо «Управління контрактами» 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).

Результати оцінки ефективності української системи публічних закупівель за блоком «Приватні пропозиції» 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 приватних незатребуваних пропозицій з іншими державними пріоритетами українською системою не регламентована детальна процедура, натомість в Італії встановлений детальний і чіткий порядок.

Вважаємо, що існування приватних 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» [256], 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 приватних 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 [256] 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 приватні пропозиції ніяк не повинні стосуватися публічних закупівель, які так чи інакше передбачають використання бюджетних коштів, незалежно від типів замовників.

Оскільки приватні 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 однаково за різними джерелами інформацію, а також сприятиме проведенню якісного економічного аналізу, а відтак прийняття ефективних управлінських

рішень на мікро-, мезо- і макрорівнях щодо захисту та підтримки вітчизняних учасників (виробників товарів, підрядників робіт, послуг) (рис. 2.11).

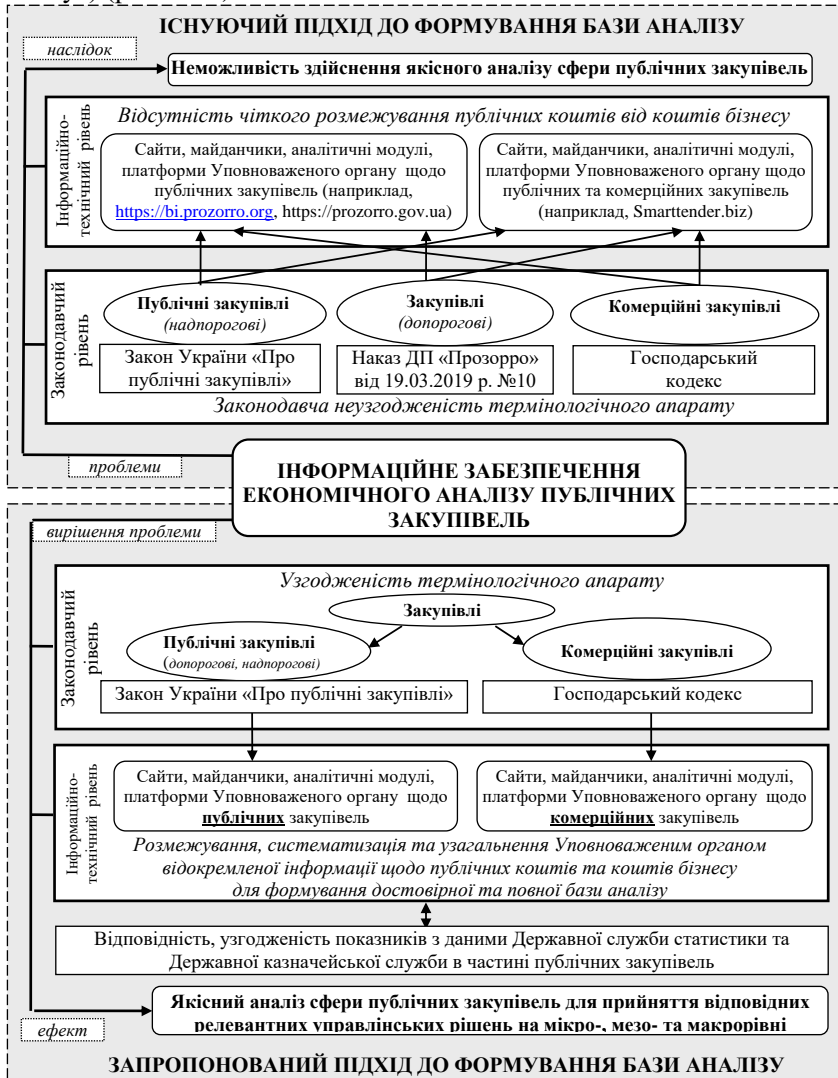


Рис. 2.11. Існуюча та запропонована система інформаційного забезпечення аналізу публічних закупівель

Джерело: розроблено авторами

Важливим і досить проблемним є той факт, що наприклад на електронних майданчиках, які створені для систематизації та узагальнення інформації щодо публічних та комерційних закупівель інформація також не розмежована, що перешкоджає не тільки проведенню якісного аналізу для прийняття ефективних рішень, а й здійсненню дієвого контролю за використанням публічних ресурсів.

Отже, упорядкувавши термінологічний апарат щодо визначення понять «закупівлі» та «публічні закупівлі», а також розмежувавши функції електронних майданчиків та платформ в розрізі публічних та комерційних закупівель, уповноважений та контролюючі органи матимуть чітку, розмежовану та достовірну інформацію, що дозволить здійснювати якісний аналіз в різних розрізах та необхідних аналітичних вибірках.

Варто зазначити, що 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.

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 [333, с. 414]. Саме тому, вважаємо за необхідне особливу увагу в своєму дослідженні приділити контрольно-аналітичному забезпеченню управління публічними закупівлями для захисту та підтримки вітчизняних учасників.

Отже, такі нововведення дозволять існування «приватних» пропозицій лише на платформах щодо комерційних закупівель, тим самим знизиться необґрунтована привабливість при оцінюванні ефективності системи публічних закупівель міжнародними організаціями, що має негативні наслідки для економічної, соціальної та екологічної сфер країни.

2.3. Науково-методологічне забезпечення аналізу публічних закупівель

Отже, одним із важливих інструментів державного регулювання економіки є ринок публічних закупівель, який є значним, як за обсягом, так і за кількістю учасників. запорукою успішного розвитку якого є здійснення економічного аналізу. Публічні закупівлі як інструмент макроекономічного регулювання, засіб попередження кризових явищ в економіці та забезпечення економічного зростання – одна з форм ринкової діяльності держави, ключовими функціями якої є задоволення суспільних потреб, зменшення державних видатків через механізм чесної конкуренції [313, с. 8].

Умовою успішного проведення аналізу публічних закупівель є підбір відповідних методів та методик аналізу, і відповідно, системи показників. На основі критичного аналізу літературних джерел вітчизняних та зарубіжних науковців встановлено, що немає єдності й однотайності поглядів стосовно кількості показників та методики їх обчислення [180, с. 94]. Зупинимось більш детально на різних підходах.

Письменна О. П. посилену у вагу приділяє якості державних послуг і зазначає, що оцінювання якості закупівельних функцій та процедур можна проводити за такими показниками:

- середні строки планування та підготовки тендеру не можуть перевищувати n -ну кількість днів;
- середня вартість планування та підготовки тендеру не може перевищувати n -ну суму;
- конкурсні процедури, наприклад відкриті та обмежені тендери, у тому числі на суму, що не досягає порогових лімітів, мають використовуватися хоча би в n відсотків від загальної кількості процедур;
- неконкурсні процедури, наприклад укладання прямих контрактів, та договірні процедури без опублікування оголошення про тендер мають бути зведені до мінімуму і не можуть перевищувати n відсотків від загальної кількості процедур;
- середній рівень участі за відкритими запрошеннями протягом календарного року не може бути меншим від n -ї кількості заявників або учасників тендеру;
- кількість контрактів, укладених із суб'єктами малого й

середнього бізнесу - не може бути меншою за n відсотків від загальної кількості контрактів, укладених протягом календарного року;

– кількість скарг, поданих протягом календарного року, не може перевищувати n відсотків від загальної кількості проведених тендерів;

– відсоток електронних процедур не може бути нижчим, аніж n відсотків від загальної кількості тендерів за відповідний рік починаючи з року запровадження обов'язкових електронних торгів [204, с. 153].

Враховуючи вище викладене, в табл. 2.8 представимо різні підходи науковців щодо оцінки публічних закупівель. Звісно цей перелік показників та підходів не є вичерпним, проте зрозуміло, що аналіз публічних закупівель слід проводити на мікро та макрорівні. В ході аналізу можуть використовуватись різні інформаційні джерела на основі яких можна оцінити: кількісні та якісні показники публічних закупівель, рівень конкуренції, рівень публічних закупівель у ВВП, показники ефективності публічних закупівель.

Крім того, важливим напрямом аналізу є оцінка ризику здійсненої угоди, що проявляється в дотриманні чинного законодавства, дисципліні дотримання умов контракту, обґрунтованості визначення початкової ціни, дотримання термінів виконання контракту, соціальній значущості контракту.

Систематична оцінка публічних закупівель та їх ефективність вимагає побудови цілісної системи аналізу на різних рівнях. Основна мета такого аналізу визначити оцінку стану публічних закупівель з метою ідентифікації проблем та загроз, ефективного функціонування закупівель для усіх його учасників та зацікавлених сторін через встановлення причинно-наслідкових зв'язків, що дозволяє забезпечувати комплексну інформаційну підтримку для прийняття управлінських рішень.

Підтримуємо позицію Парасій-Вергуненко І.М., яка визначає, що масштабність і значущість публічних закупівель для країни характеризує такий показник як частка державних (публічних) закупівель у ВВП [198, с. 68].

Узагальнивши підходи науковців до показників оцінки публічних закупівель та методики їх розрахунку, з одночасною адаптацією та внесенням коригувань до неї, вважаємо за доцільне запропонувати основні (мікро, мезо та макрорівень) і додаткові

показники оцінки ефективності публічних закупівель (мікрорівень).

Таблиця 2.8

**Аналіз підходів до оцінки публічних закупівель,
що пропонуються різними авторами**

<i>Автор</i>	<i>Підходи до оцінки публічних закупівель</i>
Парасій-Вергуненко І.М [198, с. 68]	Пропонує визначати наступні показники: а) кількісні показники публічних закупівель, щоб визначити динаміку, темпи змін, структуру; б) рівень публічних закупівель у ВВП; в) показники ефективності публічних закупівель: - різниця між очікуваною вартістю та фактичною вартістю укладеної угоди; - відносна економія бюджетних коштів; - результативність публічних торгів.
Мартинович Д.С. [166, с. 73]	Пропонує визначати такі показники: а) кількість учасників публічних закупівель; б) структура публічних закупівель; в) показники ефективності публічних закупівель: - різниця між початковою та кінцевою ціною;
Вершинина Е.С. [26, с. 339]	Пропонує показники для оцінки ефективності публічних закупівель: - різниця між початковою та кінцевою ціною; - сума індексів основних факторів впливу на державні закупівлі.
Міняйло В.П. [174, с. 91] [173, с. 126]	Пропонує аналіз проводити в двох аспектах: глобальному та локальному. Виділяє три напрями аналізу: 1) як макроекономічну складову державних видатків; 2) оцінка механізму здійснення публічних закупівель окремих економічних суб'єктів; 3) аналіз окремо взятої процедури закупівлі, її кінцевого результату. Пропонуємо виділяти такі групи показників: I група – показники, які характеризують питому вагу застосування процедур закупівель (кількісні та вартісні дані); II група – показники, які характеризують конкурентне середовище; III група – показники, які характеризують середню ціну укладеного контракту; IV група – показники, які показують абсолютний та відносний обсяг економії бюджетних коштів порівняно із запланованими коштами.
Письменна М.С. [204, с. 152]	Пропонує оцінку ефективності публічних закупівель розглядати на трьох рівнях: національному, макрорівень та мікрорівень. В ході аналізу пропонує оцінювання якості закупівельних функцій та процедур за такими показниками: середні строки та вартість планування, конкурсні процедури, неконкурсні процедури, середній рівень участі, кількість контрактів, кількість скарг, відсоток електронних процедур. Пропонує визначати сукупний індекс задоволеності постачальників, сукупний індекс задоволеності внутрішніх користувачів, закупівельні витрати.

Джерело: сформовано на основі [198, 166, 26, 174, 173, 204]

Отже, з метою доцільності та оцінки впливу на стимулювання національної економіки, пропонуємо визначити показник частки публічних закупівель у ВВП ($K_{ВВП}$) та розраховувати, як частку

закупівель у вітчизняних виробників до ВВП.

Важливе значення на всіх рівнях для захисту інтересів вітчизняних учасників має показник частки вітчизняної складової ($K_{\text{вітч}}$) закупівель до загального їх обсягу, що даватиме можливість оцінити ефекти та ризики від придбання предметів закупівель в іноземних учасників, а також сприятиме прийняттю на загальнодержавному рівні рішень щодо впровадження обмежувальних або стимулюючих заходів з імпорту або експорту.

Показник частки вітчизняної складової показує, яку частину публічних закупівель в загальному обсязі завершених закупівель належить вітчизняному учаснику (згідно укладених договорів). Україна сьогодні не повною мірою використовує потенціал системи публічних закупівель як інструменту для залучення інвестицій та розвитку інновацій з метою стимулювання зайнятості та забезпечення технологічної спроможності вітчизняної промисловості. Навіть навпаки, окремі приклади публічних закупівель свідчать про надання штучної переваги імпортним товарам та дискримінацію вітчизняних виробників.

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 [128].

Проведення політики протекціонізму сприятиме перетворенню механізму публічних закупівель на інструмент довгострокової макрофінансової стабілізації, прискорення економічного розвитку та підвищення добробуту населення через поліпшення торговельного балансу, локалізацію в Україні виробництв, розвиток малого і середнього підприємництва, створення нових робочих місць, зростання заробітних плат, а відтак, збільшення платоспроможного попиту домогосподарств та збільшення податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Саме тому, розрахунок даного показника даватиме чітку інформацію для проведення економічного аналізу для реалізації політики протекціонізму з метою розвитку всіх галузей економічної

діяльності країни.

Аналіз рівня конкуренції у сфері публічних закупівель ($K_{\text{конк}}$) є важливим напрямом досліджень конкурентного середовища, оскільки збільшення кількості конкурентних пропозицій на торгах позитивно впливає на зменшення рівня корупції, створює сприятливі умови для пошуку найбільш вигідних варіантів поставок продукції та збільшення ефективності публічних закупівель як для окремих учасників, так і для країни загалом. Одночасно рівень конкуренції ($R_{\text{конкур}}$) визначають шляхом ділення кількості учасників у процедурах публічних закупівель ($K_{\text{уч}}$) на кількість процедур ($N_{\text{проц}}$) [198, с. 69]:

$$R_{\text{конкур}} = K_{\text{уч}} / N_{\text{проц}} \quad (5.4)$$

Вважаємо за необхідне уточнити методика розрахунку даного показника та запропонувати його як частку обсягу конкурентних процедур та загального обсягу успішних процедур (тих, які відбулися). Даний показник показує частку конкурентних процедур в загальному обсязі закупівель. Отже, чим вищий рівень конкуренції, тим нижчий рівень корупції.

Показник успішності публічних закупівель ($K_{\text{успіш}}$) показує, яка частка з усіх оголошених закупівель є успішною та може свідчити про рівень законодавчої дисципліни на етапах оголошення та організації проведення публічних закупівель, а також її впливу на кінцевий результат – успішне завершення закупівельного процесу.

Показник завершеності публічних закупівель ($K_{\text{заверш}}$) показує, яка частка з усіх успішних закупівель завершеною (виконання учасником договірних умов в повному обсязі).

Показник задоволення учасників закупівель ($K_{\text{задов}}$) – визначає ступінь задоволення учасників через подані скарги до системи ProZorro та визначається шляхом відношення частки кількості скарг до загальної кількості процедур.

Найважливішими показниками на макро-, мезо- та мікрорівні є показники економії та ефективності публічних закупівель. Вважаємо за доцільне детальніше зупинитися на показнику економії бюджетних коштів та сучасним наявним підходам до його розрахунку.

Відповідно Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [244], під час визначення видатків у проектах кошторисів установи повинен забезпечуватися суворий режим економії коштів і матеріальних цінностей.

Порядок складання проектів місцевих бюджетів визначено статтею 75 Бюджетного кодексу України. Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів [244].

Одними із основних принципів здійснення публічних закупівель згідно ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» [256] є максимальна економія та ефективність. Однак, як було обґрунтовано у попередніх розділах, оцінка дотримання таких принципів в закупівельному процесі потребує комплексного аналізу не тільки на макро- та мікрорівнях, а й в розрізі суб'єктів закупівельного процесу - замовників та учасників.

Загородній А.Г. та інші видатні вчені розглядають економію як «1) ощадливість у витрачанні чого-небудь; 2) заощаджені проти встановленої норми матеріали, сировина, паливо, час, кошти на виробництво одиниці продукції (робіт, послуг)» [75, с. 140; 182, с. 162; 194, с. 80].

Підходи до економії з боку замовників та учасників є різними. Базовим показником при визначенні економії для замовника є визначення очікуваної вартості предмета закупівлі на етапі планування закупівель. Економія бюджетних коштів розраховується як різниця між очікуваною вартістю предмета закупівлі та вартістю предмета закупівлі згідно договору.

Погоджуємося з думкою Узунова Ф.В. що, показник економії бюджетних коштів за кожним конкурсом є формальним індикатором якості планування. Чим точніше буде розрахунок передбачуваної суми закупівлі, тим менше буде показник економії бюджетних коштів. Отже, при поліпшенні планування і прогнозування обсягів державних закупівель формальна економія бюджетних коштів за конкурсом буде спрямована до нуля. Поліпшенню якості прогнозу обсягу закупівель буде сприяти використання економічного обґрунтування оцінки обсягу закупівель [307, с. 146].

Дійсно, при заниженні очікуваної вартості закупівлі існує ризик відсутності інтересу до закупівлі з боку учасників ринку (постачальників, підрядників) і, як наслідок, неуспішності такої закупівлі (зрив закупівель). Встановлення ж підвищеної очікуваної вартості може нівелювати принцип максимальної економії, оскільки

при такому варіанті економія виходить більшою, але не реальною (рис. 2.12).



Рис. 2.12. Економічний аналіз економії бюджетних коштів внаслідок коливання очікуваної вартості предмета закупівлі

Джерело: узагальнено авторами

Вважаємо, що на показник економії бюджетних коштів має безпосередній вплив визначення найнижчої ціни учасника, яка є головним критерієм для перемоги у публічних закупівлях. Недоліком такого підходу вважаємо те, що найнижча ціна не означає найвищої якості, що в майбутньому призведе до додаткових витрат бюджетних ресурсів, пов'язаних з ремонтом, дообладнанням, заміною або придбанням нового предмета закупівлі. Саме тому, з метою визначення переможця з поміж усіх учасників закупівель, вважаємо за доцільне пропонувати зміни до законодавства, зокрема до Закону України «Про публічні закупівлі» в частині встановлення оптимальної ціни, що визначатиметься шляхом врахування цінових і нецінових (якісні характеристики) критеріїв та сприятиме уникненню перевитрат бюджетних ресурсів в майбутньому.

Отже, вважаємо за доцільне запропонувати умовну та реальну економію. Показник умовної економії ($K_{\text{ум.екон}}$) свідчить про рівень економії при придбанні предметів закупівель порівняно з їх очікуваною вартістю. Більш точним є показник реальної економії

($K_{\text{реал.екон}}$), який свідчить про рівень економії при придбанні предмету закупівлі порівняно з середньою ціною пропозиції за предметом закупівлі.

Крім економії, вчені приділяють надзвичайну увагу показнику ефективності здійснення публічних закупівель, який також може бути розрахований на всіх рівнях управління закупівельним процесом.

Враховуючи основний принцип здійснення публічних закупівель – економію бюджетних коштів, важливим напрямом аналізу, який потребує вдосконалення методичного забезпечення, є оцінка їх ефективності як на макро-, так і мікрорівні (на рівні конкретної угоди) [198, с. 69].

Автор вважає, що найбільш поширений підхід під час оцінювання ефективності публічних закупівель зводять до визначення ефекту у вигляді економії бюджетних коштів ($E_{\text{пз}}$), розраховують як різницю між очікуваною вартістю закупівлі ($V_{\text{оч}}$) та фактичною вартістю укладеної угоди ($V_{\text{ф}}$) і визначають за формулою [152, с. 69]:

$$E_{\text{пз}} = V_{\text{оч}} - V_{\text{ф}} \quad (5.5)$$

Очікувану вартість закупівлі замовник визначає в разі оприлюднення оголошення про проведення закупівлі. Вона показує максимальну суму коштів, що може бути витрачена замовником на здійснення закупівлі відповідного предмету. Фактичну вартість укладеної угоди визначають за результатами процедури закупівлі. Вона є, як правило, вартістю мінімальної цінової пропозиції, що була допущена до оцінювання. Автор вважає, точнішу оцінку ефективності публічних закупівель можна одержати в разі застосування не очікуваної ціни товарів (яка є досить суб'єктивним показником), а середньої ціни запропонованих у системі «Прозоро» товарів [198, с. 69].

У своєму дослідженні Парасій-Вергуненко І.М. пропонує також інші показники ефективності публічних закупівель. Так, на її думку, оцінити ефективність публічних закупівель точніше можна на основі використання показника – відносна економія бюджетних коштів ($E_{\text{відн пз}}$), який розраховують за формулою [198, с. 70]:

$$E_{\text{відн пз}} = \frac{\sum_{i=1}^n B_{\text{оч}i} - \sum_{i=1}^n B_{\text{ф}i}}{\sum_{i=1}^n B_{\text{оч}i}} \quad (5.6)$$

де n – кількість процедур закупівлі;

$B_{\text{оч}i}$ – очікувана вартість i -ї закупівлі;

$B_{\text{ф}i}$ – фактична вартість укладеної угоди за i -ю закупівлею.

Додатковим індикатором ефективності та ризикованості процедур публічних закупівель може бути показник результативності публічних торгів ($P_{\text{торг}}$), який розраховують за формулою [198, с. 70]:

$$P_{\text{торг}} = \left(1 - \frac{K_{\text{в}}}{K_{\text{о}}}\right) \quad (5.7)$$

де $K_{\text{в}}$ – кількість відмінених процедур закупівлі;

$K_{\text{о}}$ – кількість оголошених процедур закупівлі.

Сутність цього показника полягає в тому, що значна кількість відмінених процедур означає загрозу несвочасного постачання суб'єктів закупівельної діяльності необхідними товарами, роботами або послугами. Логіка оцінювання ефективності системи закупівель із використанням показника, представленого формулою (4), полягає у визначенні питомої ваги процедур, що були проведені результативно (не були відмінені) [198, с. 70].

Цікаву думку висловлює Вершиніна Є.С., яка відмічає, що ефективність це широке поняття. Неможливо оцінити її лише по одному критерію (наприклад, ціні). Автор пропонує іншу формулу з врахуванням основних факторів впливу.

$$\text{Efficiency} = \sum \text{efficiency } f, q, se, sm, dt, g, u \quad (5.8)$$

Показник індексу f буде означати функціональні характеристики та споживчі властивості, q - кваліфікація учасників, se – витрати на експлуатацію, sm – витрати на технічне обслуговування та ремонт, dt – терміни поставки (виконання), g – гарантії якості (строків та об'єму), u – можливість безпечної утилізації та екологічність, тоді сумарна ефективність буде вже дорівнювати не економії, а сумі ефективностей за різними критеріями [26, с. 339-340].

Подібну позицію висловлює Міняйло О.П., який зазначає, що ефективність державних закупівель слід розглядати через призму критеріїв, на основі яких визначають оптимального постачальника, адже не завжди мінімальні витрати призводять до бажаного результату, і як наслідок до ефективного використання коштів [210, с. 310].

Отже, виходячи з того, що, по-суті, в чисельнику даного показника наведений показник економії, та з метою логічної побудови даного показника, вважаємо, що ефективність також варто визначати, як умовну та реальну. Отже, показник умовної ефективності ($K_{\text{ум.ефект}}$) свідчить про умовний рівень ефективності публічних закупівель за критерієм очікуваної вартості, а реальної ефективності ($K_{\text{реал.ефект}}$) – про реальний рівень ефективності публічних закупівель за критерієм середньої ціни пропозиції.

Отже, вважаємо за необхідне узагальнити інформацію щодо запропонованих показників, їх економічної сутності та призначення, а також методики їх розрахунку (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Запропоновані основні показники для аналізу публічних закупівель на макро-, мезо- та мікрорівнях

№ з/п	Показник	Методика розрахунку	Зміст показника
1	2	3	4
1	Показник частки публічних закупівель у ВВП ($K_{ввп}$)	$K_{ввп} = V_{вітч} / \text{ВВП}$ де $V_{вітч}$ – обсяг закупівель, учасниками яких виступають вітчизняні постачальники та підрядники; ВВП – Валовий внутрішній продукт за певний період часу (рік, квартал).	Показує, яку частку у ВВП займає вітчизняне виробництво (надання послуг, виконання робіт вітчизняними підрядниками)
2	Показник частки вітчизняної складової ($K_{вітч}$)	$K_{вітч} = V_{вітч} / V_{заг}$ де $V_{вітч}$ – обсяг закупівель за укладеними договорами, учасниками яких виступають вітчизняні постачальники та підрядники; $V_{заг}$ – загальний обсяг завершених процедур публічних закупівель.	Показує, яку частку публічних закупівель в загальному обсязі завершених закупівель належить вітчизняному учаснику (згідно укладених договорів).
3	Показник конкуренції в публічних закупівлях ($K_{конк}$)	$K_{конк} = V_{конк} / V_{заг}$ де $V_{конк}$ – обсяг конкурентних процедур; $V_{заг}$ – загальний обсяг успішних процедур публічних закупівель.	Показує частку конкурентних процедур в загальному обсязі закупівель. Чим вищий даний коефіцієнт, тим нижчий рівень корупції.
4	Показник успішності публічних закупівель ($K_{успіш}$)	$K_{успіш} = K_{відм} / N_{проц}$ де $N_{відм}$ – загальна кількість відмінених процедур закупівель; $N_{проц}$ – загальна кількість процедур публічних закупівель.	Показує, яка частка з усіх оголошених закупівель є успішною та може свідчити про рівень законодавчої дисципліни на етапах оголошення та організації проведення публічних закупівель.
5	Показник завершеності публічних закупівель ($K_{заверш}$)	$K_{заверш} = N_{відм} / N_{оголош}$ де $N_{викон}$ – загальна кількість закупівель, за якими виконані договірні вимоги; $N_{проц}$ – загальна кількість успішних закупівель.	Показує, яка частка з усіх успішних закупівель завершеною (виконання учасником договірних умов в повному обсязі).
6	Показник задоволення учасників закупівель ($K_{задов}$)	$K_{задов} = N_{скарж} / N_{проц}$ де $N_{скарж}$ – кількість поданих скарг учасниками; $N_{проц}$ – загальна кількість оголошених процедур публічних закупівель.	Визначає ступінь задоволення учасників через подані скарги до системи Prozorro.

Продовження табл. 2.9

1	2	3	4
7	Показник умовної економії ($K_{ум.екон}$)	$K_{ум.екон} = P_{очікув} - P_{догов}$ де $P_{очікув}$ – очікувана вартість предмету закупівлі; $P_{догов}$ – вартість закупленого предмету закупівлі за договором.	Свідчить про рівень економії при придбанні предметів закупівель порівняно з їх очікуваною вартістю.
8	Показник реальної економії ($K_{реал.екон}$)	$K_{реал.екон} = P_{почат} - P_{догов}$ де $P_{середн}$ – середня ціна пропозиції за предметом закупівлі; $P_{догов}$ – вартість закупленого предмету закупівлі за договором.	Показує рівень економії при придбанні предмету закупівлі порівняно з середньою ціною пропозиції за предметом закупівлі.
9	Показник умовної ефективності ($K_{ум.ефект}$)	$K_{ум.ефект} = (P_{очікув} - P_{догов}) / P_{очікув} * 100\%$ де $P_{очікув}$ – очікувана вартість предмету закупівлі; $P_{догов}$ – вартість закупленого предмету закупівлі за договором.	Свідчить про умовний рівень ефективності публічних закупівель за критерієм очікуваної вартості
10	Показник реальної ефективності ($K_{реал.ефект}$)	$K_{реал.ефект} = (P_{середн\ цін} - P_{догов}) / P_{середн\ цін} * 100\%$ де $P_{найв\ цін}$ – середня ціна пропозиції за предметом закупівлі; $P_{догов}$ – вартість закупленого предмету закупівлі за договором.	Свідчить про реальний рівень ефективності публічних закупівель за критерієм середньої ціни пропозиції

Джерело: розроблено авторами

Крім загальних показників (кількісні, вартісні показники закупівель (кількість процедур і договорів, вартість за обсягами закупівель) та структури публічних закупівель за регіонами, галузями та розпорядниками вищого і нижчих рівні), а також запропонованих основних показників, вважаємо запропонувати додаткові на рівні учасників закупівель в розрізі етапів закупівельного процесу. Отже, за попередніми дослідженнями та власне визначенням публічних закупівель, вони відбуваються в три етапи: планування закупівель, їх здійснення і використання протягом їх життєвого циклу.

I етап – планування закупівель. Одним із показників вважаємо співставлення запланованих до вартісних показників, однак відношення, наприклад, загальної сума закупівель, за якими укладені контракти до загальної суми закупівель у плані на поточний рік не завжди може свідчити про досягнення планових показників.

Наприклад, замовник планує купити 5 об'єктів за певною ціною, однак із підвищенням цін ним може бути придбано лише 4 об'єкти закупівель, тобто не досягнуті кількісні показники плану.

Отже, на даному етапі варто розраховувати кількісний показник виконання плану ($K_{кільк}$) – свідчить про кількісне забезпечення об'єктами закупівель (належної якості) в розрізі предметів і кількісне

задоволення потреб замовника, а також вартісний показник виконання плану ($K_{\text{варт}}$) – показує відсоток економії при реальному придбанні предмету закупівлі порівняно з запланованою (очікуваною) вартістю.

Ще одним показником, який свідчить про якість планування і від правильності розрахунку якого залежить розраховані показники умовної економії та ефективності – показник обґрунтованості очікуваної вартості ($K_{\text{обгр}}$). Показник дозволяє визначити наскільки достовірно й обґрунтовано замовник здійснює дослідження ринку, проводить роботу зі збору інформації про ринкові ціни. Визначається порівнянням очікуваної вартості з середнім значенням запропонованої ціни усіма учасниками. Якщо величина відхилення не перевищує середнього значення всіх пропозицій учасників, то значення показника $K_{\text{обгр}} = 1$.

Якщо відхилення очікуваної вартості від середнього складає до 3%, то $K_{\text{обгр}} = 0,9$, від 3 до 6% – $K_{\text{обгр}} = 0,8$, від 6 до 9% – $K_{\text{обгр}} = 0,7$, від 9 до 12% – $K_{\text{обгр}} = 0,6$, від 12 до 15% – $K_{\text{обгр}} = 0,5$, понад 15% – $K_{\text{обгр}} = 0$.

Показник забезпеченості матеріальними та нематеріальними активами ($K_{\text{забезп}}$) дозволяє оцінити наявність, динаміку та структуру основних засобів, нематеріальних активів, виробничих запасів, а також визначити об'єктивну потребу в них. Дозволяє визначити об'єктивну потребу в майбутніх закупівлях щодо об'єктів матеріальних та нематеріальних активів.

II етап – здійснення закупівель характеризується двома додатковими показниками: показник своєчасності виконання договорів - свідчить про своєчасність виконання договірних зобов'язань згідно передбачених умов договору ($K_{\text{своєч}}$) та показник дисципліни виконання договорів ($K_{\text{дисц}}$) - показує частку розірваних договорів по відношенню до укладених та характеризує рівень договірної дисципліни між учасниками закупівельного процесу.

III етап – використання предметів закупівель є найменш дослідженим, однак надзвичайно важливим, оскільки планування майбутніх витрат залежить від якості придбаного предмету закупівлі, відповідності строку його використання заявленому життєвому циклу, оцінці придатності та зносу.

Саме тому, пропонуємо до впровадження наступні додаткові показники для оцінювання ефективності використання предметів публічних закупівель на рівні замовника:

– показники руху матеріальних та нематеріальних активів ($K_{\text{надх}}$,

$K_{\text{вибут}}$) (основних засобів, нематеріальних активів, виробничих запасів) – свідчать про абсолютні показники надходження та вибуття закуплених об'єктів. Здійснюється на основі інформаційних даних Розділу III «Стан і рух предметів публічних закупівель за групами активів» запропонованого Звіту про публічні закупівлі;

– показники якісного стану необоротних активів ($K_{\text{знос}}$, $K_{\text{придатн}}$, $K_{\text{оновл}}$, $K_{\text{вибут}}$, $K_{\text{прирост}}$) – характеризують рівень придатності об'єктів та інтенсивність їх руху (показники придатності (коефіцієнт зносу визначається, як відношення загальної суми зносу до балансової вартості активів; коефіцієнт придатності є протилежно-оберненим показником та визначається, як різниця між 1 та коефіцієнтом зносу) та показники інтенсивності руху (коефіцієнт оновлення – відношення введених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів; коефіцієнт вибуття – відношення виведених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів; коефіцієнт приросту – відношення різниці введених та виведених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів).

– показник інтенсивності споживання матеріалів ($K_{\text{інтенс}}$) розраховується як відношення вартості фактично використаних запасів протягом місяця, кварталу до загальної вартості їх придбання (згідно з планом-графіком їх використання). Коефіцієнт інтенсивності споживання характеризує рівень інтенсивності фактичного витрачання матеріальних виробничих запасів протягом певного визначеного періоду.

– показники ефективності використання предметів закупівель ($K_{\text{викор}}$) свідчать про ефективність використання предметів закупівель згідно заявленим характеристикам і нормам. До них належать: коефіцієнт ступеня використання предметів закупівель, який дозволяє оцінити ступінь дотримання норм витрачання (використання) предметів закупівель; показники ефективності використання необоротних активів (основних засобів та нематеріальних активів) – фондомісткість та фондовіддача; показники ефективності використання виробничих запасів – матеріаломісткість і матеріаловіддача.

Розроблені додаткові показники щодо оцінки якості планування, здійснення та використання публічних закупівель наведені в табл. 2.10.

Отже, реалізація даних пропозицій (в т.ч. систематизованих та адаптованих) дозволить здійснювати якісний економічний аналіз

публічних закупівель на макро-, мезо- та мікрорівнях, що даватиме можливості прийняттю обґрунтованих управлінських рішень. Інформаційною базою для проведення такого аналізу є запропонована в попередньому пункті форма Звіту про публічні закупівлі, а також дані електронної системи Prozorro, спів ставність показників якої забезпечуватиметься через функціонування інтегрованої системи управління публічними закупівлями за засадах взаємозв'язку та взаємообумовленості.

Таблиця 2.10

Запропоновані додаткові показники для аналізу публічних закупівель на мікрорівні

№ п/п	Показник	Методика розрахунку	Зміст показника
1	2	3	4
I етап – планування закупівель			
1	<i>Кількісний показник виконання плану (К_{кільк})</i>	$K_{\text{кіль план}} = N_{\text{дог}} / N_{\text{план}}$ де $N_{\text{дог}}$ – кількість об'єктів в розрізі предметів закупівель; $N_{\text{план}}$ – кількість запланованих до придбання об'єктів за предметами закупівель.	Свідчить про кількісне забезпечення об'єктами закупівель (належної якості) в розрізі предметів та кількісне задоволення потреб замовника.
2	<i>Вартісний показник виконання плану (К_{варт})</i>	$K_{\text{варт}} = (1 - P_{\text{дог}} / P_{\text{план}}) * 100$ де $P_{\text{дог}}$ – вартість закуплених предметів закупівель за договорами; $P_{\text{план}}$ – очікувана вартість згідно плану закупівель (в т.ч. за кожним предметом закупівель).	Показує відсоток економії при реальному придбанні предмету закупівлі порівняно з запланованою (очікуваною) вартістю.
3	<i>Показник обґрунтованості очікуваної вартості (К_{обр})</i>	$K_{\text{обр}} = 100 - P_{\text{середн}} / P_{\text{очікув}} * 100$, де $P_{\text{середн}}$ – середня вартість предмету закупівель, $P_{\text{очікув}}$ – очікувана вартість предмету закупівлі	Показник дозволяє визначити наскільки достовірно й обґрунтовано замовник здійснив дослідження ринку, проводить роботу зі збору інформації про ринкові ціни. Показує відсоткове значення різниці між очікуваною вартістю та середнім значенням запропонованих цін.
4	<i>Показник забезпеченості матеріальними та нематеріальними активами (К_{забезп})</i>	$K_{\text{забезп}} = N_{\text{факт. наявн}} / N_{\text{потреб}}$, де $N_{\text{факт. наявн}}$ - фактична наявність груп активів, $N_{\text{потреб}}$ – потреба в них.	Оцінка фактичної наявності основних засобів, нематеріальних активів, виробничих запасів та потреби в них. Дозволяє визначити об'єктивну потребу в майбутніх закупівлях щодо об'єктів матеріальних та нематеріальних активів.

1	2	3	4
II етап – здійснення закупівель			
5	<i>Показник своєчасності виконання договорів (К_{своєч})</i>	$K_{\text{своєч}} = N_{\text{викон}} / N_{\text{уклад}} * 100$ де, $N_{\text{викон}}$ – кількість вчасно виконаних договорів; $N_{\text{уклад}}$ – загальна кількість укладених договорів.	Свідчить про своєчасність виконання договірних зобов'язань згідно передбачених умов договору
6	<i>Показник договірної дисципліни (К_{дисц})</i>	$K_{\text{дисц}} = N_{\text{розірв}} \text{ догов.} / N_{\text{уклад}} * 100$ де, $N_{\text{викон}}$ – кількість розірваних договорів через невиконання зобов'язань; $N_{\text{уклад}}$ – загальна кількість укладених договорів.	Показує частку розірваних договорів по відношенню до укладених та характеризує рівень договірної дисципліни між учасниками закупівельного процесу.
III етап – використання предметів закупівель (адаптовано автором)			
7	<i>Показники руху матеріальних та нематеріальних активів (К_{надх}, К_{вибут})</i>	Визначаються, як абсолютні показники надходження $K_{\text{надх}}$ та вибуття $K_{\text{вибут}}$ закуплених об'єктів (основних засобів, нематеріальних активів, виробничих запасів).	Здійснюється на основі інформаційних даних Розділу III «Стан і рух предметів публічних закупівель за групами активів» запропонованого Звіту про публічні закупівлі. Свідчать про рух закуплених об'єктів протягом визначеного періоду.
8	<i>Показники якісного стану необоротних активів (К_{знос}, К_{придатн}, К_{оновл}, К_{вибут}, К_{прирост})</i>	Показники придатності 1) коефіцієнт зносу $K_{\text{знос}} = \Sigma \text{зносу} / V_{\text{баланс}}$ 2) коефіцієнт придатності $K_{\text{придатн}} = 1 - K_{\text{знос}}$ Показники інтенсивності руху 3) коефіцієнт оновлення $K_{\text{оновл}} = V_{\text{введ}} / V_{\text{баланс}}$ 4) коефіцієнт вибуття $K_{\text{вибут}} = V_{\text{вивед}} / V_{\text{баланс}}$ 5) коефіцієнт приросту $K_{\text{прирост}} = (V_{\text{введ}} - V_{\text{вивед}}) / V_{\text{баланс}}$, де $K_{\text{знос}}$ – коефіцієнт зносу; $K_{\text{придатн}}$ – коефіцієнт придатності; $K_{\text{оновл}}$ – коефіцієнт оновлення; $K_{\text{вибут}}$ – коефіцієнт вибуття; $K_{\text{прирост}}$ – коефіцієнт приросту; $V_{\text{баланс}}$ – балансова вартість об'єктів; $V_{\text{введ}}$ – вартість введених об'єктів; $V_{\text{вивед}}$ – вартість виведених об'єктів.	Коефіцієнт зносу визначається, як відношення загальної суми зносу до балансової вартості активів. Коефіцієнт придатності є протилежно-оберненим показником та визначається, як різниця між 1 та коефіцієнтом зносу. Коефіцієнт оновлення – відношення введених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів. Коефіцієнт вибуття – відношення виведених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів. Коефіцієнт приросту – відношення різниці введених та виведених об'єктів до загальної балансової вартості об'єктів. Дані показники характеризують рівень придатності об'єктів та інтенсивність їх руху.
9	<i>Показник інтенсивності споживання матеріалів (К_{інтенс})</i>	$K_{\text{інтенс}} = V_{\text{факт}} / V_{\text{заг}}$ Розраховується як відношення вартості фактично використаних запасів протягом місяця, кварталу до загальної вартості їх придбання	Коефіцієнт інтенсивності споживання характеризує рівень інтенсивності фактичного витрачання матеріальних виробничих запасів протягом певного визначеного періоду.

1	2	3	4
10	Показники ефективності використання предметів закупівель (К _{викор})	<p>$K_{\text{викор}} = V_{\text{факт}} / V_{\text{заг}}$ визначається як співвідношення суми фактичних витрат і умовною величиною витрат, обчислену за плановими нормативними витратами</p> <p>Фондомісткість розраховується як відношення балансової вартості активів до обсягу діяльності (виконаних робіт або наданих послуг) замовника $K_{\text{фонд міст}} = V_{\text{баланс}} / O_{\text{діяльн}}$ Фондовіддача визначається відношенням обсягу діяльності (виконаних робіт або наданих послуг) замовника до балансової вартості активів. $K_{\text{фонд віддач}} = O_{\text{діяльн}} / V_{\text{баланс}}$, де $V_{\text{баланс}}$ - балансова вартість об'єктів; $O_{\text{діяльн}}$ - обсяг діяльності (виконаних робіт або наданих послуг).</p>	<p>Коефіцієнт ступеня використання предметів закупівель дозволяє оцінити ступінь дотримання норм витрачання (використання) предметів закупівель.</p> <p>Ефективності використання необоротних активів (основних засобів та нематеріальних активів). Показник фондомісткості характеризує забезпеченість замовника такими активами. Показник фондовіддачі визначає обсяг виконаних робіт або наданих послуг у розрахунку на одну гривню використаних замовником активів (основних засобів, нематеріальних активів за їх видами). Здійснюється на основі інформаційних даних Розділу III «Стан і рух предметів публічних закупівель за групами активів» запропонованого Звіту про публічні закупівлі.</p>
11	Показники ефективності використання предметів закупівель (ДК10)	<p>Матеріаломісткість розраховується як відношення балансової вартості активів до обсягу діяльності (виконаних робіт або наданих послуг) замовника. $K_{\text{матер міст}} = \Sigma_{\text{матер витрат}} / O_{\text{діяльн}}$ Матеріаловіддача відношенням обсягу діяльності (виконаних робіт або наданих послуг) замовника до матеріальних витрат. $K_{\text{матер віддач}} = O_{\text{діяльн}} / \Sigma_{\text{матер витрат}}$ де, $O_{\text{діяльн}}$ обсяг діяльності (виконаних робіт або наданих послуг); $\Sigma_{\text{матер витрат}}$ - сума матеріальних витрат.</p>	<p>Ефективності використання виробничих запасів. Матеріаломісткість виконаних робіт і наданих послуг визначається сумою матеріальних витрат у розрахунку на одиницю обсягу діяльності замовника. Матеріаловіддача є показником, оберненим по відношенню до матеріаломісткості, і визначається обсягом виконаних робіт або наданих послуг у розрахунку на одну гривню використаних бюджетною установою матеріальних ресурсів</p>

Джерело: розроблено авторами

Отже, за результатами дослідження розроблено методологічну конструкцію економічного аналізу системи публічних закупівель, яка

представлена на рис. 2.13.

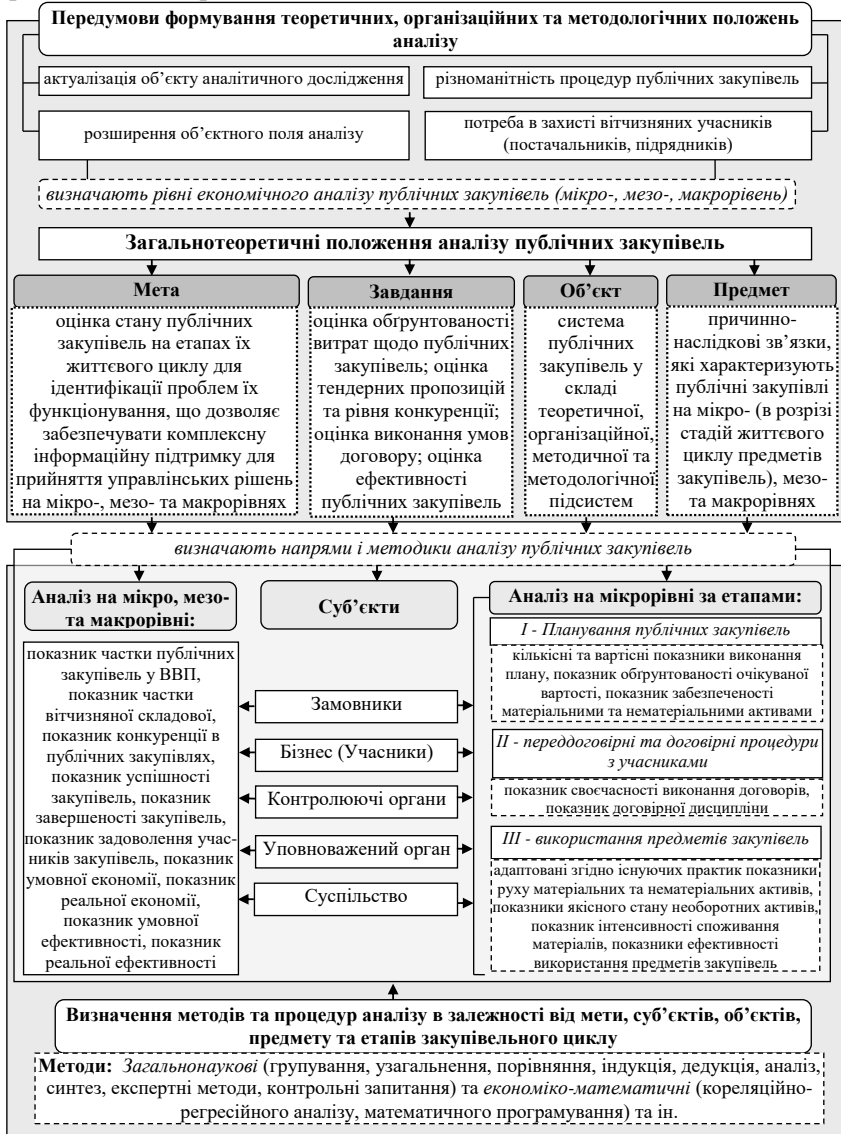


Рис. 2.13. Теоретико-методологічна конструкція аналізу системи публічних закупівель

Джерело: розроблено авторами

Аналітична оцінка даних про публічні закупівлі в розрізі їх основних етапів (планування, здійснення та використання), пропонується до проведення з використанням системи розроблених вищенаведених показників, що даватиме змогу сформулювати показники, які слід враховувати під час контрольних дій різних видів та форм щодо об'єкту публічних закупівель.

Отже, модифікація аналізу пояснюється розширенням об'єктної зони, потребою повної оцінки використання публічних коштів та ресурсів, а також вихід його на якісно новий рівень з обов'язковим доповненням оцінки використання закуплених за бюджетні кошти предметів закупівель. Зважаючи на вищевикладене, система економічного аналізу має забезпечити реалізацію сукупності завдань та запитів різноманітних заінтересованих сторін. Це вимагає застосування багатовекторного методологічного інструментарію.

Одним із важливих завдань є оцінка виконання зобов'язань Угоди про асоціацію в частині публічних закупівель.

В Угоді, в частині публічних закупівель (ст. 148) передбачено, що «сторони встановлюють у якості своєї мети ефективне, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків закупівель» [306], що знову ж таки неможливо визначити без застосування методів та способів економічного аналізу.

Варто зазначити, що дотримання принципів максимальної економії та ефективності, які передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» також неможливо визначити без використання економічного аналізу.

Стратегією також визначено, що суспільство та влада повинні контролювати, які саме товари, роботи та послуги закуповуються державними інституціями, органами місцевого самоврядування за рахунок відповідних бюджетів, чому саме такі товари та послуги вважаються необхідними для суспільних потреб, якою є загальна вартість таких товарів та послуг, яким чином проводяться процедури закупівлі. Для досягнення зазначених результатів необхідно забезпечити прозорий, чітко структурований, комплексний економічний аналіз та моніторинг функціонування системи публічних закупівель [259].

Варто зазначити, що, на жаль, основні кроки за етапами реформування системи публічних закупівель підлягають лише моніторингу та внесення пропозицій на основі результатів його здійснення, але більш ефективним на загальнонаціональному рівні

повинно бути застосування комплексного економічного аналізу результатів реформування на кожному етапі в кількісних і якісних вимірах.

Мінекономрозвитку є відповідальним органом за моніторинг, підготовку Звіту про виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії та подання пропозицій до Кабінету Міністрів України стосовно внесення змін до них [259]. Вважаємо, що при такому підході організації моніторингу одним і тим самим органом, що відповідає за реалізацію Плану заходів, та є зацікавленою стороною, нівелюється критичність в застосуванні моніторингу і аналізу.

Вважаємо за доцільне навести інформацію щодо напрямів проведення основних заходів реформування та удосконалення системи публічних закупівель за відповідними періодами, які повинні були б чи мають бути предметом комплексного економічного аналізу та держаудиту (табл. 2.11).

Незрозумілими, з точки зору досяжності, залишаються приведені в Стратегії такі очікувані результати, як закріплення у законодавстві базових елементів Директиви, оскільки це є швидше завданням, а не очікуваними результатами, або інформування суб'єктів про стан сфери публічних закупівель, що є обов'язком Мінекономрозвитку, а не очікуваними результатами.

Таблиця 2.11

Періодизація реформування системи публічних закупівель для цілей економічного аналізу та держаудиту

Найменування заходу	Результати, як об'єкт аналізу	Відповідальні органи
1	2	3
Перший етап (1 січня - 31 грудня 2016 року)		
Ратифікація Україною Угоди СОТ про державні закупівлі	доступ до ринків закупівель Сторін Угоди СОТ про державні закупівлі	Мінекономрозвитку МЗС
Прийняття нормативно-правової бази для застосування електронних засобів в процедурах публічної закупівлі з дотриманням принципів та стандартів ЄС	закріплення у законодавстві базових елементів Директиви 2014/24/ЄС	Мінекономрозвитку МЗС Мін'юст
Створення загальної системи електронних закупівель, удосконалення наявних засобів електронного інформування, електронних комунікацій та забезпечення можливості здійснення оцінки в електронному вигляді	забезпечення наявності прозорості, відкритої, простої у використанні системи для проведення процедур закупівель в електронній формі	Мінекономрозвитку Мін'юст Державне агентство з питань електронного урядування Мінфін та інші центральні органи виконавчої влади

Продовження табл. 2.11

1	2	3
<p>Утворення (визначення) централізованої закупівельної організації (організацій) з реалізації пілотного проекту щодо визначення механізму централізованих закупівель та законодавчого врегулювання положень щодо централізованих закупівель (статті 37 і 38 Директиви 2014/24/ЄС)</p>	<p>забезпечення економії бюджетних коштів, професійність проведення процедур закупівель</p>	<p>Мінекономрозвитку Мінфін інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (за згодою)</p>
<p>Перегляд повноважень щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель з метою чіткого розмежування та усунення дублювання функцій контролю за дотриманням законодавства про публічні закупівлі, контролю за фінансовою дисципліною публічних замовників та за ефективністю системи публічних закупівель</p>	<p>уникнення дублювання діяльності щодо здійснення контролю, єдина інтерпретація правозастосування норм законодавства, розроблення методики внутрішнього аудиту закупівель та розвиток спроможності до самооцінювання діяльності державних органів-замовників</p>	<p>Мінекономрозвитку Мін'юст МВС СБУ (за згодою) Генеральна прокуратура України (за згодою) Рахункова палата (за згодою) Держаудитслужба Національне агентство з питань запобігання корупції</p>
<p>Впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель</p>	<p>наявність методики комплексного економічного аналізу ефективності системи публічних закупівель публікація результатів аналізу ефективності системи</p>	<p>Мінекономрозвитку</p>
Другий етап (1 січня 2017 року - 31 грудня 2018 року)		
<p>Розроблення специфікації для інтеграції в єдину інформаційно-аналітичну систему технічних рішень, що забезпечать електронізацію публічних закупівель, зокрема планування закупівель</p>	<p>спрошення процедур закупівель і забезпечення їх прозорості</p>	<p>Мінекономрозвитку Мінфін Мін'юст</p>
<p>Створення служби підтримки на базі Мінекономрозвитку</p>	<p>інформування суб'єктів про стан сфери публічних закупівель, можливість отримання консультацій в оперативному режимі</p>	<p>Мінекономрозвитку</p>

1	2	3
Третій етап (1 січня - 31 грудня 2019 року)		
Запровадження технічних стандартів для інтеграції єдиної інформаційної системи публічних закупівель з міжнародними системами для активізації взаємної участі іноземних та вітчизняних суб'єктів публічних закупівлях	розширений доступ до інформації про закупівлі як в Україні, так і в інших країнах, можливість здійснення системного аналізу	Мінекономрозвитку Мінфін Мін'юст
Створення системи обміну між державними органами електронними документами та даними щодо учасників процедур закупівлі та аналізу сфери публічних закупівель	забезпечення достовірного інформування про стан сфери публічних закупівель, оперативне виявлення порушень та недоліків під час проведення процедур закупівлі, функціонування системи обміну інформацією та наявність модуля аналізу в загальній системі електронних закупівель	Мінекономрозвитку Державне агентство з питань електронного урядування інші зацікавлені центральні органи виконавчої влади
Створення централізованої закупівельної організації з урахуванням міжнародного досвіду щодо її структури, принципів фінансування, функцій та завдань	оптимізація інституційної структури в системі публічних закупівель на основі професіоналізації, інновацій та консолідації попиту державних замовників, що забезпечить, економічне використання коштів та ефективність закупівель	Мінекономрозвитку Мін'юст Мінфін
Четвертий етап (1 січня 2020 року - 31 грудня 2021 року)		
Запровадження процедур укладання договорів концесії та інноваційного партнерства	закріплення в законодавстві положень Директиви 2014/24/ЄС	Мінекономрозвитку
Виконання функцій технічної підтримки замовників шляхом надання послуг з маркетингових досліджень, з підготовки стратегій спільної закупівлі, юридичної та технічної підтримки процедур закупівлі	наявність професійної закупівельної організації, що забезпечить підвищення конкуренції, економію коштів та ефективність закупівель	Мінекономрозвитку інші зацікавлені центральні органи виконавчої влади
Введення поняття "фахівець з публічних закупівель"	професіоналізація сфери публічних закупівель	Мінекономрозвитку Мінфін, Мін'юст, МОН

П'ятий етап (1 січня 2020 року - 31 грудня 2021 року)			
Запровадження спеціальних правил використання електронних аукціонів, зарезервованих контрактів та інноваційного партнерства суб'єктами у сфері комунального господарства та можливості застосування динамічної системи закупівель	закріплення в законодавстві положень Директиви 2014/25/ЄС	Мінекономрозвитку Антимонопольний комітет Мін'юст Мінфін інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади	
Запровадження не обов'язкових правил щодо періоду неукладення договору про закупівлю	закріплення в законодавстві положень Директиви 92/13/ЄС, із змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС	Мінекономрозвитку Антимонопольний комітет Мін'юст Мінфін	

Джерело: складено за [259]

Рішення щодо початку наступного етапу відкриття ринку приймається на підставі оцінки якості прийнятого законодавства, а також його практичного застосування. Така оцінка регулярно здійснюється Комітетом з питань торгівлі. Незрозумілими, з точки зору досяжності, залишаються приведені в Стратегії такі очікувані результати, як закріплення у законодавстві базових елементів Директиви, оскільки це є швидше завданням, а не очікуваними результатами, або інформування суб'єктів про стан сфери публічних закупівель, що є обов'язком Мінекономрозвитку, а не очікуваними результатами. Рішення щодо початку наступного етапу відкриття ринку приймається на підставі оцінки якості прийнятого законодавства, а також його практичного застосування. Така оцінка регулярно здійснюється Комітетом з питань торгівлі.

Вважаємо, що напрямами економічного аналізу, крім оцінки рівня досягнення мети та виконання завдань, передбачених Планами та Стратегіями в частині публічних закупівель, а також оцінки ефективності на рівні всіх суб'єктів закупівель та держави, мають оцінка здійснення діяльності контролюючих та регуляторних органів на всіх етапах закупівельної діяльності на предмет їх результативності та дієвості.

Наведені в процесі дослідження мета, завдання та напрями, система аналітичних показників створюють методологічну основу для отримання повної характеристики ефективності публічних закупівель, визначення основних напрямів удосконалення процедур публічних торгів і виявлення резервів економії бюджетних ресурсів.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ



3.1. Організаційно-методологічні аспекти державного аудиту публічних закупівель



3.2. Особливості проведення аудиту ефективності публічних закупівель



3.3. Організація і методика фінансового аудиту публічних закупівель



3.1. Організаційно-методологічні аспекти державного аудиту публічних закупівель

Відповідно до Лімської декларації керівних принципів контролю, організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими засобами, оскільки таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством. Згідно із вищезазначеним документом, контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії використання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії для того, щоб мати можливість застосувати коригуючі заходи, в окремих випадках, залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання та скорочення таких порушень в майбутньому [159].

На думку А. Загороднього, термін «аудит» має більше десяти значень: контроль, перевірка, ревізія, розслідування, відстеження, опитування, прослуховування. У значенні «офіційна перевірка рахунків» вперше зафіксовано в 1557 році [73, с. 39].

У міжнародній практиці змістовне наповнення поняття «аудиту»

є значно ширшим. Наприклад, у книзі Генерального директорату з питань бюджету Єврокомісії «Welcome to the world of PIFC» визначено, що «аудит – у найбільш широкому загальному сенсі може означати будь-яке ex-post обстеження угоди, процедури або звіту з метою перегляду/перевірки будь-якого її/його аспекту – її/його точності та ефективності» [339].

Визначимо основні відмінності понять «аудит» і «контроль», що застосовуються в стандартах INTOSAI. Відповідно до ISSAI 9100 «Глосарій термінів», audit – аудит/контроль – аналіз діяльності та дій органу для отримання впевненості, що вони виконуються відповідно до цілей, бюджету, правил і стандартів. Мета цього аналізу – виявлення на регулярній основі відхилень, які можуть вимагати коригуючих дій.

Основним і всеохоплюючим терміном, яким визначені порядок перевірок (контролю, аудиту) відповідно до Стандартів INTOSAI є «аудит». Термін «контроль» («control») застосовується в розумінні понять «внутрішній контроль» («internal control») та «контроль якості» («quality control»). Контроль і аудит повинні сприяти вдосконаленню національних систем діяльності держави. З цією метою створюються світові міжнародні організації, які затверджують міжнародні стандарти у сфері аудиту (рис. 3.1).

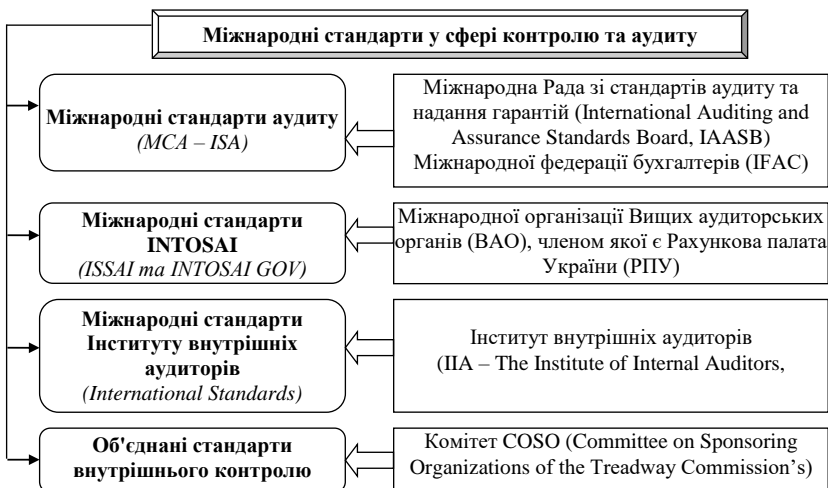


Рис. 3.1. Міжнародні стандарти у сфері контролю та аудиту
Джерело: узагальнено авторами

Отже, міжнародними стандартами ISSAI визначено проведення аудиту державного сектору через фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Форми аудиту державного сектору у відповідності з ISSAI

Джерело: узагальнено авторами

Контрольна функція суб'єктів управління у сфері публічних закупівель проявляється через проведення зовнішнього державного аудиту та внутрішнього аудиту. Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року 2939-ХІІ [254], зовнішній державний аудит може здійснюватися у формі:

1) фінансового аудиту (суб'єкт – Рахункова Палата України та Державна аудиторська служба України);

2) аудиту ефективності (суб'єкт - Рахункова Палата України).

Отже, контрольна функція управління у сфері публічних закупівель реалізується через здійснення державного аудиту (аудиту ефективності та фінансового аудиту) Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою (перевірка та моніторинг).

Порівняльний аналіз форм державного аудиту за різними ознаками представлено в табл. 1.16.

На думку Нікіфорової І.І. [186], державний фінансовий аудит має ряд відмінностей від аудиту ефективності. Так, метою аудиту ефективності є оцінка ефективності та результативності урядових рішень або показників, а також дотримання принципів економності, ефективності та результативності в організаціях, щодо яких

проводиться аудит. Натомість, метою фінансового аудиту є оцінка дотримання законодавства при виконанні фінансових операцій - правдивість, зрозумілість і надійність рахунків та звітності [186].

Таблиця 3.2

Порівняльний аналіз форм державного аудиту

Ознаки	Аудит відповідності (compliance audit)	Фінансовий аудит (financial audit)	Аудит ефективності / (performance audit)
1. Мета	Спрямований на перевірку того, наскільки предмет аудиту відповідає повноваженням, визначеним як критерій, тобто виконання норм чинного законодавства, відповідності показників виконання бюджетів, законності проведених фінансових операцій.	Визначення відповідності наданої фінансової інформації стандартам фінансової звітності та регуляторним умовам / оцінка фінансових операцій	Незалежна та об'єктивна перевірка урядових дій, програм та організацій, з точки зору принципів економічності, результативності та ефективності, спрямованих на досягнення кращих результатів / оцінка діяльності органів публічної влади
2. Базові керівні принципи INTOSAI	ISSAI 4000-4999	ISSAI 1000-2999	ISSAI 3000-3999
3. Види функціональних складових	—	Аудит фінансової звітності; аудит фінансового менеджменту	Аудит економічності; аудит ефективності/ результативності, аудит продуктивності
4. Методи	Стандартизований формат		Залежать від мети та об'єкту аудиту
5. Ступінь відкритості публічності	Менш відкриті до аудиторських перевірок та до оприлюднення результатів таких перевірок		Більш відкриті для аудиторських перевірок; результати такого аудиту, як правило, мають оприлюднюватись
5. Фокус /Предмет аудиту	Відповідність в істотних аспектах діяльності, фінансових операцій та інформації повноваженням тих, хто управляє аудитованою організацією	Перевіряються окремі фінансові операції, порядок організації та ведення бухгалтерського обліку, фінансово-звітність та ін. управлінські процедури	Вивченню підлягають не лише окремі фінансові операції, а й усі сфери функціонування публічного сектору, включаючи перевірку діяльності систем публічних організацій та управління
7. Академічна база	Бухгалтерський облік, нормативно-законодавча база	Публічне управління та адміністрування, економіка, соціологія	Звітність, фінансовий облік, нормативно-законодавча база

Джерело: [10]

Державний аудит можна визначити як самостійну форму державного незалежного фінансового контролю, який здійснюється спеціальними суб'єктами (Рахунковою палатою України та Державною аудиторською службою України) за допомогою відповідних методів (способів) контролю з метою отримання об'єктивної інформації про реальний фінансово-господарський стан підконтрольного суб'єкта [149, с. 23].

Як вважає Письменна М.С., аудит у сфері державних закупівель передбачає проведення комплексу аудиторських процедур і оціночних заходів, спрямованих на підтвердження даних про здійснювані закупівлі, оцінку ефективності проведення закупівельних операцій і витрачання бюджетних коштів, обґрунтованості та законності дій сторін, пов'язаних з укладенням та виконанням державного закупівельного контракту [203, с. 131].

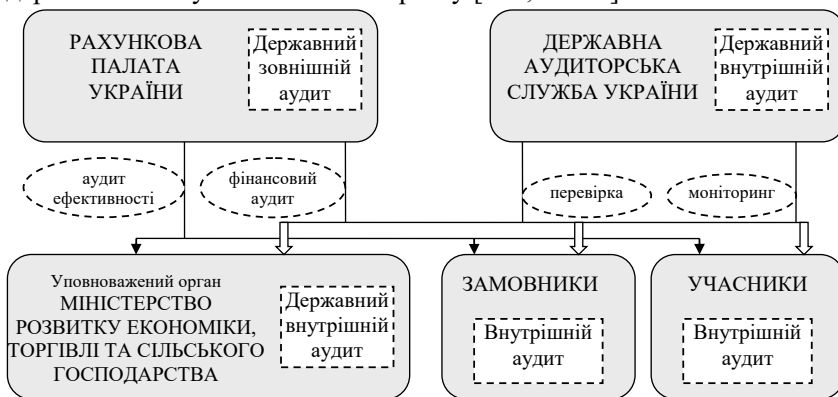


Рис. 3.3. Реалізація контрольної функції суб'єктами контролю у сфері публічних закупівель

Джерело: узагальнено авторами

Отже, контрольне забезпечення управління публічними закупівлями передбачає здійснення державного фінансового контролю у формі державного фінансового аудиту, аудиту ефективності, перевірки та моніторингу закупівель спеціальними контролюючими органами з метою оцінки законності та правильності здійснення публічних закупівель, ефективності закупівельного процесу, а також рівня задоволення державних та суспільних потреб.

Аналітична функція реалізується через здійснення попереднього аналізу Рахунковою палатою та моніторингом закупівель з боку

Державної аудиторської служби для попередження порушень у сфері публічних закупівель (рис. 3.4).

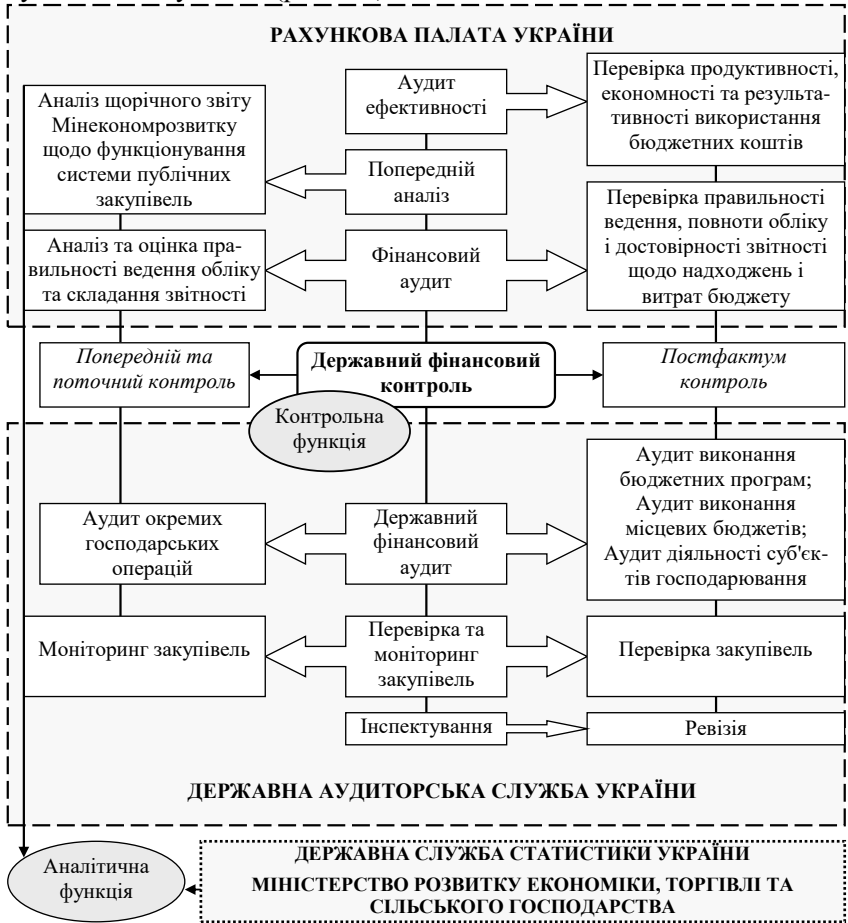


Рис. 3.4. Реалізація контрольної та аналітичної функції державними органами управління у сфері публічних закупівель, де

- [---] - існуюча система
- [....] - запропоновано авторами

Джерело: узагальнено та сформовано авторами на основі [47, 182]

Пропонуємо посилити аналітичну функцію з боку державних суб'єктів через узагальнення інформації щодо показників сфери публічних закупівель, а також систематизації результатів контролю

законності, правильності та ефективності використання бюджетних коштів та інших публічних ресурсів (матеріальних, нематеріальних, природних) державними органами, якими акумулюється інформація мікро-, мезо- та макрорівнів – Державною службою статистики та Мынекономрозвитку.

Взаємоузгодженість, взаємозв'язок і взаємодія обліково-аналітичної та контрольної функцій з функціями планування, організації, мотивації та регулювання в сфері публічних закупівель забезпечують ту міру синергетичного ефекту, яка дає можливість на мікрорівні як замовникам, так і учасникам працювати з максимальною віддачею, економією та ефективністю, а на мезо- та макрорівнях – підвищувати ефективність функціонування системи публічних закупівель в цілому.

Отже, ефективність управління публічними закупівлями формується завдяки взаємодії функцій обліку, аналізу та контролю з іншими складовими системи менеджменту (рис. 3.5).

Отже, попри важливість кожної з функцій управління, без їх тісного взаємозв'язку вони не в змозі виконувати свої завдання, адже лише завдяки поєднанню усіх функцій у єдину систему, забезпечується та міра синергетичного ефекту, яка дає можливість як замовникам, так і учасникам працювати з максимальною віддачею, економією та ефективністю.

Система фінансового контролю нашої держави, що склалася ще за радянських часів, не змогла швидко сприйняти такий новий інститут контролю, як державний аудит. Однак у результаті ринкових перетворень стає необхідним реформування системи фінансового контролю шляхом відокремлення незалежного зовнішнього фінансового контролю – державного аудиту [282, с. 385].

Розкриваючи частково сутність державного аудиту як контролюючої функції державного управління, вважаємо за доцільне висвітлити основні теоретичні аспекти системи державного аудиту публічних закупівель в Україні в цілому та в частині аудиту ефективності зокрема.

У навчальному посібнику О.А. Шевчук розглянуто найважливіші питання державного фінансового контролю (в т.ч. діяльності бюджетних установ), а також приділено увагу методичному забезпеченню державного фінансового контролю, його методам, організації та інформаційній базі.

В. Ф. Піхоцьким було встановлено, що система державного

фінансового контролю для забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів держави та їх цільового використання повинна використовувати нові види та форми контролю, наділяючи суб'єкти контролю, зокрема органи виконавчої влади, повноваженнями контролю дотримання параметрів соціально-економічного розвитку держави [210, 209, 213].

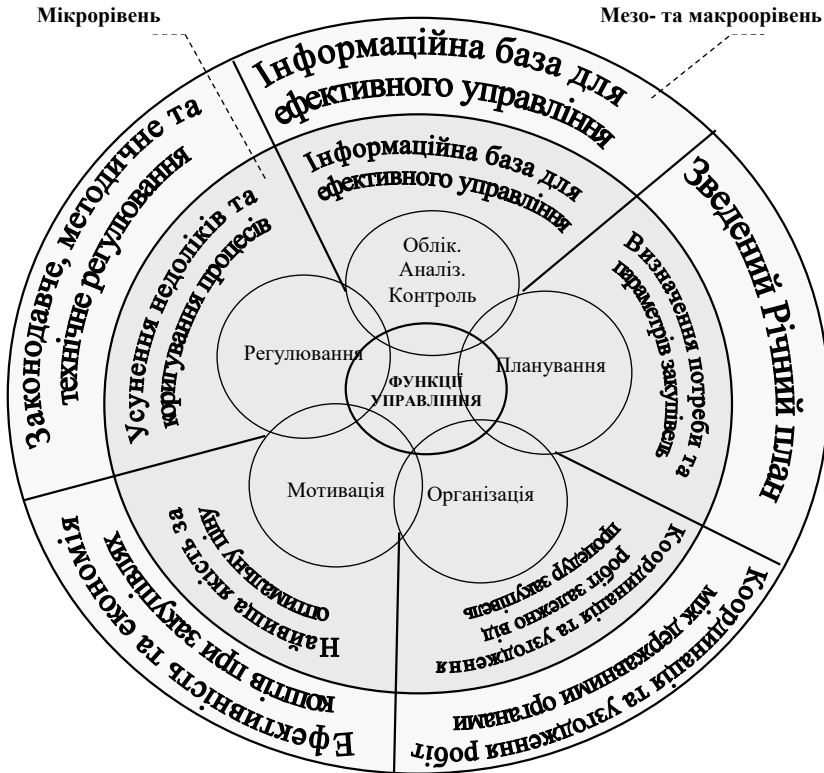


Рис. 3.5. Взаємодія та взаємозв'язок функцій управління в цілях забезпечення синергетичного ефекту у сфері публічних закупівель

Джерело: розроблено авторами

В. О. Шевчук у своїй монографії вперше теоретично обґрунтував ефективне поєднання форм та видів контролю в ринковій економіці. Наслідком такого дослідження стала побудова парадигми контролю з визначенням точок та сегментів економічного зростання секторів національної економіки [326].

І. К. Дрозд розвинула теорію методології ідентифікації ризику та антикризової стратегії внутрішнього контролю, заснованої на реалізації концепції COSO, а також особливості контролю місцевих органів влади з використанням аудиту ефективності бюджетів та державних програм [54].

Висвітлення теоретико-методологічних та праксеологічних аспектів державного аудиту, зокрема аналіз змісту державного аудиту, його зв'язку з державним фінансовим контролем, класифікацію, а також подальші напрямки його розвитку в Україні знайшли своє відображення в працях Бардаш С.В. [12, 336], Височан О.С. [30, 31, 29], Гуцаленко Л.В. [44], Жирної Ж.А. [68, 70], Слободяник Ю. Б. [284, 282, 283, 281], Стефанюк І.Б. [292, 291], Максимової В. Ф. [165], Левицької С.О. [156], Петренко Ю.П. [201].

Погоджуючись з результатами дослідження відомих вітчизняних вчених щодо необхідності зміни пріоритетів державного фінансового контролю, доцільно удосконалити методологію державного аудиту за ефективним та раціональним використанням публічних ресурсів із застосуванням різних видів державного аудиту.

Важливими, визначальними та дискусійними для удосконалення теорії і практики державного аудиту публічних закупівель залишаються питання визначення його місця в системі державного фінансового контролю. Однак, перш за все необхідно визначитися: проявом чого є державний аудит – форми, виду, підвиду контролю, його складовою чи інструментом? В підтвердження цього, варто зазначити, що, наприклад, Рябухін С.М. вважає, що аудит ефективності державних витрат (один із видів державного аудиту) є «формою фінансового контролю» [274, с. 23], і водночас в іншій своїй праці «особливим видом контролю» [275, с. 56]. Саунін А.М. також вважає аудит ефективності видом фінансового контролю [277, с. 34]. Степашин С.В., обґрунтовуючи необхідність переходу до аудиту ефективності використання державних ресурсів, вважає, що це «новий вид фінансового контролю» [290], водночас підкреслюючи в іншій праці, що «більшість органів державного фінансового контролю розвинених країн широко використовують аудит ефективності як одну з найважливіших форм державного бюджетного контролю» [289].

Формою державного фінансового контролю вважає аудит ефективності і С.А. Агапцов [1, с. 14]. Автор публікації [164, с. 30] виділяє спочатку види, потім форми (фінансовий аудит, аудит

ефективності, операційний аудит), а потім групи форм.

Продовжуючи спробу щодо визначення взаємозв'язку видів та форм державного аудиту автор публікації [281, с. 352], на відміну від автора праці [164, с. 30], виділяє лише його чотири форми: фінансовий аудит, аудит відповідності, аудит ефективності та аудит законності [281, с. 352], з чим не погоджується автори [12], зазначаючи, що за такого підходу залишається незрозумілим, як слід ідентифікувати ті контрольні заходи, що на даний час проводять Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України?

Шевчук О. А. [327, с. 18] виокремлює державний аудит не як форму, а вид державного фінансового контролю. Процун К.С. при дослідженні питання класифікації державного аудиту виділяє такі критерії його поділу: процедури, методи, форми, підвиди [266, с. 82].

В обґрунтуванні власної позиції щодо розмежування форми та виду державного аудиту автор Лядова Ю. О. [164, с. 31] виходить з того, що: форма «це спосіб здійснення якої не будь дії, а вид це класифікаційна одиниця у систематиці, яка об'єднує розряд предметів і явищ з однаковими ознаками, що належать до загального розряду».

На думку авторів монографії [279] «форма фінансово-господарського контролю – спосіб конкретного виразу й організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій фінансово-господарського контролю» [279]. На думку авторів Ловінської Л. Г. та Стефанюк І. Б. [161] «форма контролю – це засіб відстеження (порівняння, зіставлення) певного явища, об'єкта, процесу, що охоплені контрольними діями» [161].

На думку автора навчального посібника Бровкіна, Н. Д. [19] форма фінансового контролю - це зовнішній прояв контрольної дії для всіх суб'єктів контролю, що визначається через їх права і обов'язки і залежить від правового статусу контрольного заходу; зовнішні характеристики процесу контролю, що визначають права і обов'язки суб'єктів контролю в процесі його здійснення.

Бардаш С.В. державний аудит розглядає як форму контролю, адже він має як організаційні особливості, так і загально визначену, відмінну від інших проявів контролю, методикау [12, с. 60].

Отже, відмінності у поняттях «форма» та «вид» в розумінні контролю перешкоджає ідентифікації державного аудиту у системі окреслених понять та його подальшої класифікації. Враховуючи вищевикладене, державний аудит можна визначити, на нашу думку, як одну із форм державного фінансового контролю.

Наступними важливими елементами класифікації є вид і підвид. Загалом під видом розуміється підрозділ, що об'єднує явища, предмети за спільними ознаками і входить до складу вищого розділу роду [24, с. 43].

Саме Шевчук В.О. та Дрозд І.К. було ґрунтовно та детально обґрунтовано поняття «вид контролю». На думку авторів, вид контролю - це особливий прояв контролю, який має прямий зв'язок з атрибутивною ознакою, на підставі якої такий вид виокремлено [56, с. 49].

Поняттям виду доцільно позначити окремі напрями фінансового контролю, які дозволяють відразу підкреслити специфіку діяльності контролюючих суб'єктів. Саме тому необхідно в якості підстави класифікації закладати суб'єктну, об'єктну складову та час проведення [149, с. 22]. У цьому контексті обґрунтованим є підхід, запропонований О. Ю. Грачовою, яка виділяє наступні види фінансового контролю: 1) за суб'єктами здійснення: а) державний б) незалежний; 2) за часом (попередній, поточний та наступний); 3) за об'єктами, напрямиами (бюджетний, податковий, банківський, валютний) [42, с. 72].

На нашу думку, державний аудит є однією з форм державного фінансового контролю, який проводиться органом контролю - Рахунковою Палатою України та Держаудитслужбою та вважається формою зовнішнього наступного контролю (рис. 3.6).

Аудит відповідності є невід'ємною та нероздільною складовою державного аудиту, в тому числі в частині публічних закупівель.

Організація та офіційне впровадження аудиту відповідності, як однієї з складових державного аудиту згідно з ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions) – Міжнародними стандартами вищих органів аудиту (INTOCAI), повинні супроводжуватися прийняттям відповідної законодавчо-нормативної бази та підготовкою організаційно-методологічного забезпечення.

Міжнародні стандарти з 2018 року мають іншу назву та структуру (The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements – Концептуальна основа професійних стандартів INTOSAI). Отже, з метою приведення у відповідність національного законодавства до Міжнародних стандартів, вважаємо, що аудит відповідності має бути затвердженим як різновид державного аудиту на законодавчому рівні. Порівняльна характеристика аудиту і контролю в сфері державних фінансів наведена в Додатку 3.

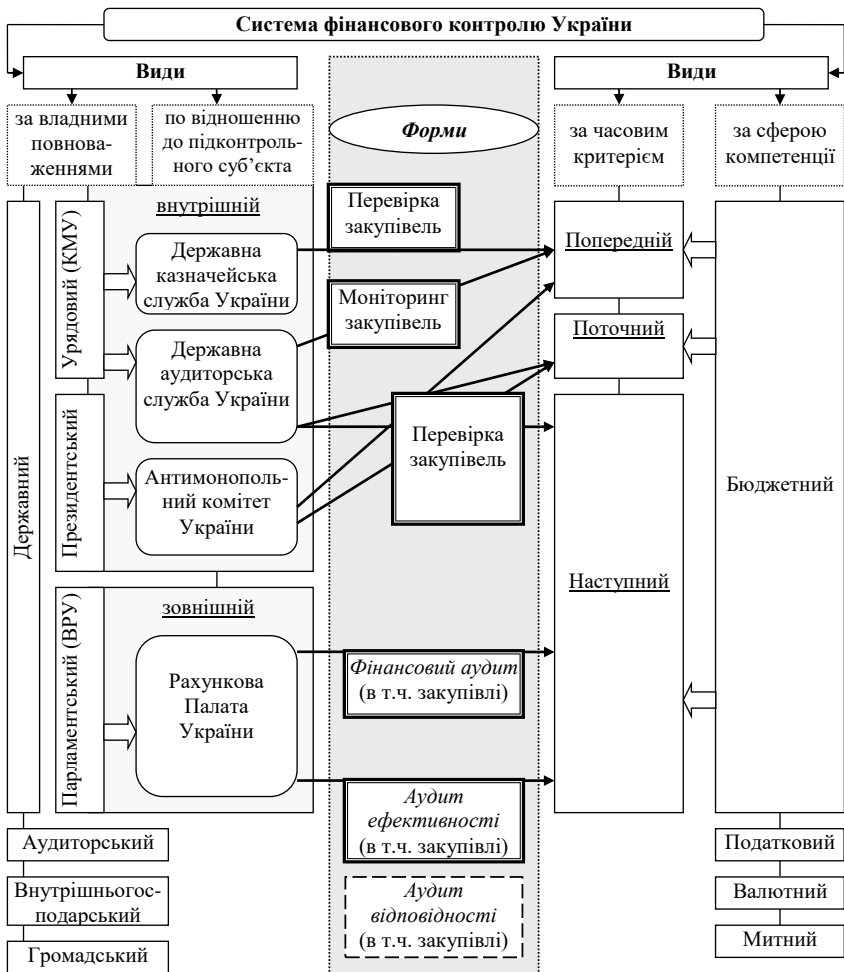


Рис. 3.6. Місце державного аудиту публічних закупівель в системі державного фінансового контролю України

Джерело: узагальнено та розроблено авторами

[- - - -] - запропоновано авторами

З метою надання рекомендацій щодо напрямків модернізації системи державного аудиту в Україні, вважаємо за доцільне висвітлити основні складові системи державного аудиту в сфері

публічних закупівель (сутність, мета, завдання, суб'єкти, об'єкти, принципи, функції, методи, класифікація).

Офіційне трактування терміну «державний фінансовий аудит» (наразі – одна із складових державного аудиту) було надано через прийняття у 2005 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» [230].

Так, державний фінансовий аудит був визначений є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [230].

Цікавою та досить суперечливою є позиція Максимової В. Ф. [165, с. 321], що державний контроль є інструментом держави, за допомогою якого органи влади управляють суспільними фінансами, натомість державний аудит – інструмент суспільства, за допомогою якого воно бере участь в управлінні суспільними ресурсами [165, с. 321].

Суперечливість, на нашу думку, полягає в конкретному визначенні приналежності державного аудиту виключно як інструменту суспільства, оскільки він здійснюється державними органами для забезпечення потреб управління як держави, так і суспільства.

Систематизація поглядів науковців щодо визначення сутності державного аудиту представлена в табл. 3.3.

Важливим для теорії і практики державного аудиту сфери публічних закупівель є визначення предмета та об'єкта.

У загальному розумінні предметом дослідження є точка зору, з якої дослідник познає цілісний об'єкт, виділяючи при цьому ключові, найбільш істотні ознаки об'єкта.

У філософській трактовці предмет пізнання являє собою сукупність властивостей – зв'язків і законів, що вивчаються даною наукою й отримали вираження в певних логічних і знакових формах. Цим предмет пізнання відрізняється від об'єкта пізнання, що існує незалежно від суб'єкта, який пізнає, – в природі, людині або суспільстві [283, с. 349].

Підходи науковців щодо визначення поняття «державний аудит»

№ з/п	Підходи до розуміння державного аудиту	Бардаш С.В. [12, с. 60]	Шевчук О.А. [327, с. 18]	Трайтіл В. Ю. [303, с. 46]	Немченко В.В [6, с. 55]	Піхоцький В. Ф. [211, с. 201] [213, с. 36]	Шевчук О.Д. [328, с. 231]	Слободяник Ю.Б. [281, с.352]	Рябууухін С.М. [274, с. 23] [275, с. 56]	Сауні А.М. [277, с. 34]	Степаншин С.В. [290] [289]	Агапцов С.А. [1, с. 14]	Максімова В. Ф. [165, с. 321]
1	Форма контролю	+			+			+	+				
2	Вид контролю		+	+		+			+	+	+	+	
3	Інструмент суспільства												+
4	Метод контролю					+							
5	Функція управління						+						

Джерело: узагальнено за [12, 327, 303, 6, 211, 213, 328, 281, 274, 275, 277, 290, 289, 1, 165]

Саме тому, вважаємо, що **предметом державного аудиту сфери публічних закупівель** є, власне, публічні закупівлі, як діяльність замовників щодо прозорого планування, здійснення переддоговірних і договірних процедур, а також використання придбаних предметів закупівель із застосуванням електронної системи у встановленому законодавством порядку з метою задоволення потреб держави, бізнесу та суспільства. Таке визначення предмета державного аудиту публічних закупівель відповідає філософському розумінню предмета пізнання, оскільки відображає сукупність досліджуваних властивостей, критеріїв (доцільність, законність, достовірність, ефективність), що отримали вираження в певних логічних формах (закупівельний процес, діяльність).

Вважаємо, що варто розширити межі поняття об'єкт державного аудиту, виходячи за межі використання тільки бюджетних коштів. Так, керуючись визначенням поняття «замовник» згідно Закону України «Про публічні закупівлі» [256], варто зазначити, що замовники – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби

держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі.

Виходячи з цього, варто визначити об'єкт державного аудиту як бюджетні кошти, які спрямовуються розпорядникам різного рівня для задоволення їх потреб, а також власні кошти, отримані державними (комунальними) підприємствами в результаті їх діяльності, які повинні використовуватися ними за принципами економії, ефективності, доцільності та законності.

Отже, для забезпечення зрозумілості наступних досліджень, обумовимо, що одним із об'єктів державного аудиту є фінансові публічні ресурси (бюджетні видатки і власні кошти державних/комунальних підприємств).

Важливим при визначенні об'єкта державного аудиту є закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів і позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України міжнародними валютно-кредитними організаціями (Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком), що здійснюється відповідно до ст. 6 Закону України «Про публічні закупівлі» [256].

Разом з тим, вважаємо, що на сьогодні не здійснюється оцінка ефективності використання предметів закупівель відповідно їх заявленим при закупівлях характеристикам. Так, для визначення найбільш вигідної пропозиції законодавчо встановленою є ціна або приведена ціна [256], однак вважаємо, що це перешкоджає придбанню найбільш якісного предмета закупівлі (товарів, робіт, послуг), а відтак призводить до додаткових витрат в майбутньому (ремонт, дообладнання, реконструкція, додаткове обслуговування, заміна), що не може бути свідченням економії бюджетних коштів. Саме тому, вважаємо за доцільне виокремити ще один об'єкт державного аудиту – придбані замовниками товари (необоротні (матеріальні та нематеріальні активи, а також природні ресурси) та матеріальні оборотні активи), роботи, послуги, що повинні підлягати детальній оцінці ефективності їх використання для економії державного бюджету.

Таким чином, **об'єктом державного аудиту публічних закупівель** є публічні ресурси, що включають в себе бюджетні кошти

(видатки), власні кошти державних/комунальних підприємств та кошти кредитів (позик), наданих міжнародними валютно-кредитними організаціями, що спрямовуються на здійснення закупівель, а також придбані предмети закупівель (товари (необоротні та оборотні активи), роботи і послуги), що використовуються замовником для задоволення потреб його діяльності.

Державний аудит у сучасному його розумінні виходить за межі контролю державних фінансів, охоплює не лише фінанси держави, але й інші економічні ресурси суспільного значення, а також поширюється в окремих випадках і на фінанси суб'єктів [283, с. 348].

Подібної думки дотримується і Слободяник Ю.Б., визначаючи державний аудит, як вид контролю, що спрямований на визначення відповідності управління суспільними ресурсами встановленим критеріям. Суспільні ресурси враховують не лише державний бюджет і ресурси, вироблені за рахунок його коштів, але й інші види національних ресурсів (матеріальні, природні, трудові, інформаційні, інтелектуальні та ін.), що мають суспільне значення [283, с. 348].

Однак, вважаємо, що в частині здійснення закупівельного процесу все ж доцільнішим буде означення ресурсів більш ширшою характеристикою, ніж суспільні – публічні, оскільки окрім приналежності ресурсів, що закладена в поняття «суспільний», основним принципом закупівель є публічність, гласність та доступність інформації щодо їх здійснення.

Також, на нашу думку, об'єктом державного аудиту можуть бути природні ресурси на предмет їх ощадливого та ефективного використання.

Наприклад, якщо замовником придбана продукція лісівництва за аномально низькою ціною, то в суб'єктів державного аудиту повинні виникати питання щодо ефективності, економності та ощадливості використання учасником (державним підприємством) таких природних ресурсів.

Виходячи з вищенаведеного, **метою державного аудиту** публічних закупівель є інформування зацікавлених користувачів (громадськості та держави в особі державних органів) щодо законного, правильного та ефективного використання публічних ресурсів шляхом перевірки відповідності законодавчим вимогам (аудит відповідності), правильності та достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності (фінансовий аудит), а також оцінки відповідності досягнутих показників визначеним

критеріям ефективності закупівельного процесу (аудит ефективності) на мікро- та макрорівнях з дотриманням принципів незалежності, прозорості та зрозумілості.

Вважаємо, що, з метою встановлення відповідності стандартам INTOSAI, варто доповнити Закон України «Про Рахункову палату» [257] ще однією складовою державного аудиту (в т.ч. у сфері публічних закупівель) – аудитом відповідності. До того ж, детальний аналіз Звітів Рахункової палати [85] дає підстави стверджувати про застосування методів, інструментів та процедур аудиту відповідності (оцінка відповідності законодавчим нормам, правилам, нормативам). Відтак, **початковими (основними) завданнями державного аудиту публічних закупівель є:**

1) перевірка та оцінка законності здійснення закупівельного процесу замовниками та учасниками, а також організації системи (в т.ч. електронної) закупівель Уповноваженим органом та підпорядкованими йому підприємствами, установами, організаціями – аудит відповідності;

2) перевірка та оцінка відповідності дотримання фінансових параметрів в частині визначення процедур закупівель, а також правильності фінансового відображення їх здійснення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності;

3) перевірка та оцінка ефективності закупівельного процесу через аналіз економності, продуктивності та результативності здійснених закупівель.

Похідними завданнями державного аудиту публічних закупівель, після виявлення фактів незаконності, неправильності та неефективності операцій з публічними ресурсами є:

– встановлення причин відхилень, помилок і порушень, а також надання рекомендацій щодо уникнення їх у майбутньому;

– забезпечення прозорості і доступності для громадськості інформації щодо управління публічними ресурсами;

– перевірка стану усунення порушень та виправлення помилок.

Отже, здійснення публічних закупівель підлягає перевіркам з боку суб'єктів – органів державного фінансового контролю на предмет законності та ефективності їх використання.

Суб'єктами державного аудиту є безпосередньо його ініціатор – вищий орган державного аудиту і виконавці – державні аудитори, незалежні аудитори та експерти (фахівці з питань, що підлягають державному аудиту). При цьому ініціатором проведення державного

аудиту завжди буде вищий орган державного аудиту. Виключно ініціатор державного аудиту визначає умови і порядок залучення тих або інших виконавців залежно від завдань, форми та істотних обставин конкретного державного аудиту [283, с. 353].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ [254], одним із головних завдань органу державного фінансового контролю є здійснення контролю за дотриманням законодавства про закупівлі. Разом з тим, Законом визначено, що державний фінансовий контроль забезпечується через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі. Розглядаючи з точки зору контролю публічних закупівель варто зазначити, що до функцій контролю кожної з перелічених форм належить перевірка саме закупівельного процесу. Доказом цього є п.1 ст. 5 Закону [254], яким визначено, що «контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі, ... а також під час державного фінансового аудиту та інспектування» [254].

До суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень належать Антимонопольний комітет України та Рахункова палата, що визначено п. 3 ст. 7 Законом України «Про публічні закупівлі» [256]. Наділення повноваженнями у сфері контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням Рахункової палати також встановлено ст. 98 Конституції України [144].

Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року №576-VIII [257] (п. 1 ст. 7) визначені її повноваження та встановлено, що Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету, а також здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення [257].

Законом України «Про публічні закупівлі» визначено, що однією з основних функцій Уповноваженого органу є підготовка та подання не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним бюджетним роком, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України,

Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Крім визначення у цьому ж Законі Уповноваженого органу, як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, конкретного суб'єкту не визначено. Відповідь знаходимо в Положенні про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) [218], яким визначено, що саме дане Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Однак, в п. 96 при визначенні завдань Мінекономіки, ні слова не вказано про узагальнення інформації про результати здійснення контролю закупівель при підготовці і поданні Звіту, лише передбачено аналіз функціонування системи публічних закупівель.

Контрольні повноваження Мінекономіки Опосередковано визначені п. 4 ст. 5 Положення [218], де передбачено здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, чим розуміється контроль за ефективністю та результативністю коштів замовників при здійсненні публічних закупівель.

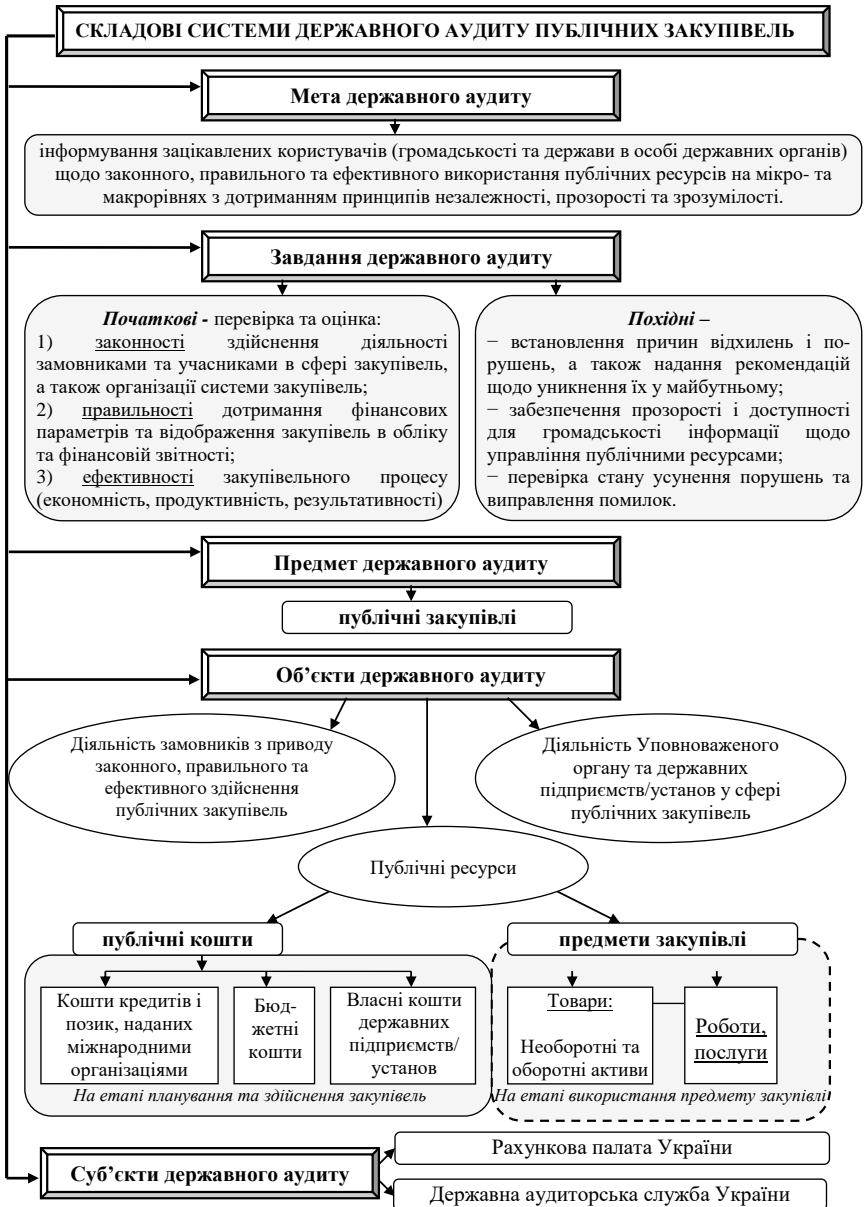
Отже, **суб'єктами державного аудиту** публічних закупівель є:

1) вищий орган зовнішнього фінансового контролю в Україні – *Рахункова палата* в частині здійснення аудиту відповідності, фінансового аудиту та аудиту ефективності;

2) орган внутрішнього державного контролю – *Державна аудиторська служба* в частині здійснення аудиту відповідності та фінансового аудиту із застосуванням моніторингу закупівель, як попереджувально-профілактичного заходу.

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що **державний аудит** у сфері публічних закупівель - це форма державного фінансового контролю, що застосовується відповідними суб'єктами (Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою) для моніторингу та перевірки (правильності, законності, доцільності), а також аналізу (ефективності, результативності та економії) використання публічних ресурсів з метою належного інформування та забезпечення ефективного управління на мікро- та макрорівнях.

Отже, на основі проведених досліджень сформуємо теоретичні складові системи державного аудиту публічних закупівель, які включатимуть мету, завдання, предмет, об'єкти, суб'єкти (рис. 3.7).



Рахункова палата України

Державна аудиторська служба України

Рис. 3.7. Складові системи державного аудиту публічних закупівель

Джерело: узагальнено та запропоновано авторами

Застосування такого визначення державного аудиту дасть можливість узгодити термінологічний апарат та усунути вищевизначені суперечності та розширити предметно-об'єкту область.

Важливим для ефективності та дієвості державного аудиту є визначення його функцій. У зарубіжних країнах контроль від імені суспільства здійснює спеціальний конституційний орган, який представлений державним аудиторським інститутом, до функцій якого входять як регулятивні, так і конструктивні функції [212, с. 307]. Піхоцький Ю.В. [212, с. 308] виокремлює такі функції державного аудиту, як планування, організації, стимулювання та контролю.

На сьогодні немає законодавчо затверджених функцій державного аудиту, що на нашу думку, перешкоджає забезпеченню його ефективності та дієвості.

Державний аудит повинен виконувати не лише завдання виявлення помилок і порушень, тобто завдання ретроспективного характеру. Державні аудитори повинні бути творцями, які виявляють неефективність і визначають шляхи усунення проблем і ризиків, з якими зустрічається цей підконтрольний суб'єкт. Тому крім ретроспективного характеру, функції державного аудиту повинні бути направлені на запобігання передкризових явищ, помилок і порушень, оцінки стратегії розвитку підконтрольної установи, обґрунтування оптимальної або пропозицію альтернативної стратегії і перспективної програми розвитку суб'єкта господарювання, оцінку прогнозів і напрямів розвитку окремих галузей економіки, регіонів і держави в цілому [20, с. 664].

Здійснивши дослідження щодо функцій державного аудиту в цілому, вважаємо за доцільне, враховуючи специфіку та особливості здійснення публічних закупівель, вважаємо за доцільне адаптувати їх та виокремити функції державного аудиту публічних закупівель (табл. 3.4).

Важливим для визначення організаційно-методичних положень державного аудиту публічних закупівель є чітке окреслення його принципів.

Зокрема, відповідно до Кодексу етики вищих органів фінансового контролю (ISSAI 30 «Code of Ethics») до фундаментальних принципів віднесено: доброчесність (Integrity); незалежність та об'єктивність (Independence and Objectivity);

компетентність (Competence); професійна поведінка (Professional behavior); конфіденційність та прозорість (Confidentiality and Transparency) [342].

Таблиця 3.4

Основні функції державного аудиту публічних закупівель

№ п/п	Назва функції	Зміст функції
1	2	3
1	Контрольна	Перевірка законності та правильності використання публічних ресурсів у відповідності до законодавчих вимог, а також
2	Аналітична	Оцінка та аналіз ефективності використання публічних ресурсів замовниками різного рівня, а також організації системи публічних закупівель
2	Інформаційна	Інформування громадськості про рівень управління публічними ресурсами шляхом формування аналітичних та підсумкових звітів на основі збирання, обробка та оцінка регулярної аналітичної та оглядової інформації
3	Соціальна	Забезпечення ефективного та справедливого розподілу і використання публічних ресурсів, а також підтримки розвитку суспільства відповідно до визначених пріоритетів і цілей; виявлення факторів, що перешкоджають розвитку суспільства, захист публічних інтересів у раціональному використанні ресурсів
4	Превентивна	Сприяння усуненню виявлених контрольною системою помилок і порушень, дослідження причин і умов їх виникнення, запобігання їх настанню у майбутньому з метою забезпечення збереження публічних ресурсів
5	Профілактична	Завчасне виявлення та попередження можливих помилок, порушень і неправомірних дій з боку суб'єктів закупівельного процесу (замовники, учасники, розпорядники вищого рівня)
6	Синтетична	Полягає у розробці конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності підконтрольного об'єкта
7	Стимулююча	Сприяння створенню умов для дотримання органами державного управління вимог законодавства у сфері публічних ресурсів, формування свідомого ставлення громадськості до результатів державного аудиту
8	Прогностична	Стратегічне і оперативне планування та координування розвитку системи державного управління на основі аналізу й оцінки фактичних результатів державного аудиту

Джерело: розроблено авторами з використанням [283, 163, 212, 20]

Автори Дікань Л.В., Голуб Ю.О., Синюгіна Н.В. виокремлюють принципи організації державного аудиту: спеціалізація, кооперація, пропорційність, паралельність, прямоточність, ритмічність [50, с. 142]. Законом України «Про Рахункову палату» [257] визначені наступні принципи здійснення державного аудиту: незалежності, законності, повноти, об'єктивності, достовірності та обґрунтованості. Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності,

незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

Важливим при визначенні принципів державного аудиту публічних закупівель є принципи здійснення самих закупівель у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» [256] є: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням. Основними і доповнюючими для державного аудиту є відкритість, прозорість та неупередженість.

Лімською декларацією, Основною метою якої є заклик до незалежності аудиту державних фінансів визначені наступні принципи: інституційна, фінансова та персональна незалежність, власна відповідальність, право на інформацію та право на вжиття заходів [50, с. 35; 223].

Отже, виходячи з проведених досліджень, можна виокремити наступні **принципи державного аудиту** публічних закупівель:

1) фундаментальні принципи – добросовісність, незалежність та об'єктивність; компетентність; професійна поведінка; конфіденційність та прозорість;

2) спеціальні принципи – законність, повнота, достовірність, обґрунтованість, неупередженість, транспарентність, відкритість, зрозумілість, єдиний підхід.

Для реалізації функцій державного аудиту публічних закупівель використовують загальнонаукові і власні **методичні прийоми**:

– загальнонаукові: аналіз і синтез, індукція і дедукція, абстрагування і конкретизація, аналогія, моделювання, системний підхід;

– власні: оцінка законодавчої бази та показників статистичної, фінансової та оперативної звітності; порівняння, інтерв'ювання, анкетування (процес опитування замовників, учасників та інших суб'єктів закупівельного процесу), тестування (при запровадженні додаткових модулів в електронних системах (платформах, майданчиках).

Отже, організаційно-методична конструкція державного аудиту публічних закупівель, що складається з функцій, видів, принципів та методів державного аудиту, матиме наступний вигляд (рис. 3.8):

Державний аудит публічних закупівель - це форма державного фінансового контролю, що застосовується відповідними суб'єктами (Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою) для моніторингу та перевірки (правильності, законності, доцільності), а також аналізу і аудиту (ефективності, результативності та економії) використання публічних ресурсів з метою належного інформування та забезпечення ефективного управління на мікро-, мезо- та макрорівнях.

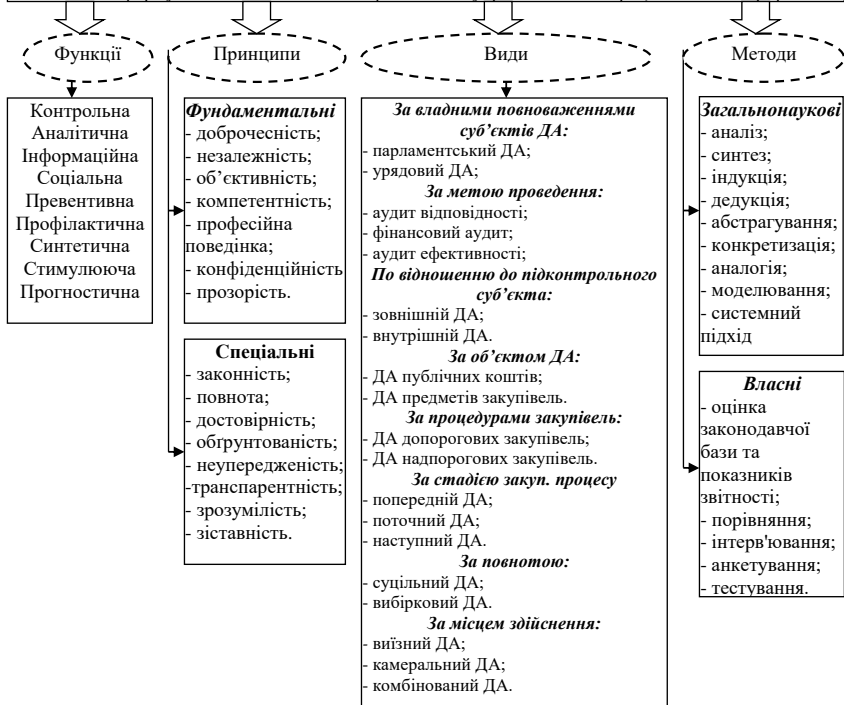


Рис. 3.8. Організаційно-методична конструкція державного аудиту публічних закупівель

Джерело: адаптовано авторами за: [44, 50, 17, 10, 186, 199, 29, 266, 12, 6]

Враховуючи наявність сукупності невирішених проблем у державному аудиті публічних закупівель, актуалізується завдання щодо організації та методології його здійснення за стадіями закупівельного процесу в частині дослідження законності, правильності та ефективності, розв'язанню якого присвячено наступний етап дослідження.

3.2. Особливості проведення аудиту ефективності публічних закупівель

Значний внесок у розв'язання низки ключових проблем, пов'язаних з організацією та методикою проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів та ресурсів (в т.ч. публічних закупівель) у суб'єктів державного сектору економіки України, здійснили такі науковці: С. К. Базика [10], О. С. Височан [31, 29], І.І. Нікіфорова [186], К. С. Процун [267], В. В. Корнеєв [147], О. Хаблюк [315], І.Ю. Чумакова [321], А. Хомутенко [316], І. В. Басанцов [13], В. В. Піхоцький [208, 211], О.Д. Шевчук [122] та ін. Попри значний внесок вчених у розвиток теорії та практики державного аудиту використання бюджетних коштів, особливої уваги потребує розвиток інструментарію та методології державного аудиту публічних закупівель, як особливого та затребуваного на сьогодні об'єкту.

Як встановлено дослідженнями попередніх дослідженнях, державний аудит здійснюється за трьома напрямками: аудит ефективності та фінансовий аудит, завдання яких визначені законодавчими вимогами, а також аудит відповідності, який здійснюється, але не закріплений законодавчо.

Даний недолік пропонується виправити шляхом внесення до нормативно-правової бази з державного аудиту (Закони [257, 254], Положення [216], Інструкції) відповідних уточнень та коригувань щодо законодавчого визнання аудиту відповідності. Однак, вважаємо за доцільне розкрити сутність поняття «аудит ефективності» з позицій реалізації контрольних функцій суб'єктами контролю при його проведенні.

Підхід до проведення аудиту з погляду ефективності не суперечить стандартним класичним теоріям, які вбачають основну мету аудиту використання бюджетних коштів в економії ресурсів або досягненні кінцевого результату, а лише розширює їх межі, так само як принцип ефективності не заперечує існування інших принципів бюджетної системи, передбачених Бюджетним кодексом України [30, с. 173]

Різницю між державним фінансовим контролем та аудитором ефективності Пархоменко О.П. визначає в наступному: завданням фінансового контролю є визначення правильності ведення, повноти

обліку та звітності доходів і витрат щодо виконання Державного бюджету, а також законності та цільового використання бюджетних коштів; натомість завданнями аудиту ефективності є визначення економічності, продуктивності та результативності використання державних коштів. Тобто під час проведення аудиту ефективності основна увага приділяється оцінці різних аспектів використання державних коштів їх одержувачами [199, с. 335].

Автори Височан О.О., Литвиненко Н.О. справедливо звертають увагу на деяку термінологічну плутанину, яка пов'язана з використанням поняття «ефективність» у ширшому розумінні (у складі словосполучення «аудит ефективності») та у вузькому – як необхідний критерій, дотримання якого є обов'язковим етапом такого аудиту. У ширшому значенні ефективність установлюється зіставленням кінцевого результату із затраченими для його отримання ресурсами, тоді як у вузькому – лише вказує на раціональність методів і способів, які використовуються в процесі перетворення ресурсів на кінцевий продукт і в деяких літературних джерелах замінюється терміном «продуктивність» [29, с. 45].

Пархоменко О.П. вважає фінансовий аудит є досить формалізованою процедурою порівняно з аудитом ефективності, який є більш гнучкою системою, що базується значною мірою на аналітичних процедурах.

Завданням фінансового аудиту є підтвердження законності операцій з бюджетними коштами, дотримання відповідних законів, норм і правил, а також правильності складання фінансової звітності. Дане завдання вирішується зазвичай протягом поточного року, за поточного виконання бюджету. Аудит ефективності містить не лише аналіз результативності бюджетних проектів. Під час його застосування здійснюється комплексний аналіз причин неефективного використання державних коштів, і на цій основі розробляються рекомендації з удосконалення бюджетного процесу та чинного законодавства [199, с. 336].

Відмінності між фінансовим аудитом та аудитом ефективності (за різними авторами) узагальнені та наведені в Додатку К.

Модель взаємозв'язку фінансового аудиту та аудиту ефективності, в якій Височан О.О. наведено характеристики, що вказують на місце аудиту ефективності в структурі інших видів державного контролю, а також виокремлюють мету, предмет та базові параметри здійснення перевірки наведено на рис. 3.9.

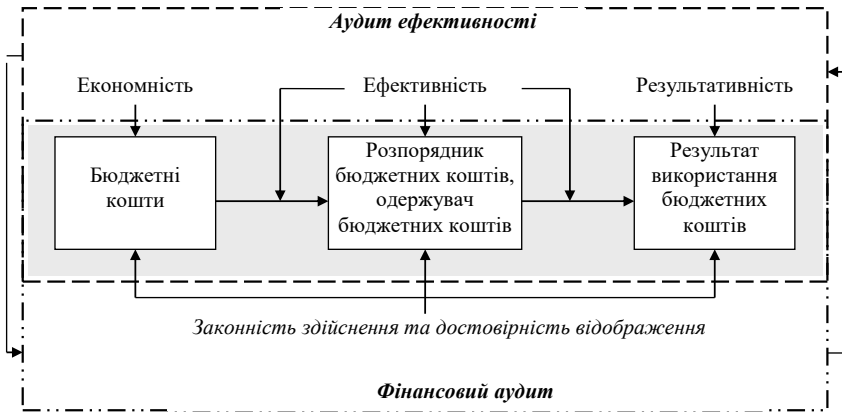


Рис. 3.9. Модель взаємозв'язку фінансового аудиту та аудиту ефективності використання бюджетних коштів (за Височан О.О.)

Джерело: [29, с. 47]

Досить спірною є думка окремих вчених, які виокремлюють аудит ефективності в складі державного фінансового аудиту. Так, О.М. Брадул та М.О. Юнацький виділяють два підвиди державного фінансового аудиту: 1) державний фінансовий аудит законності та правомірності фінансового управління та даних бухгалтерського обліку; 2) державний фінансовий аудит ефективності діяльності, метою якого є дослідження діяльності, що включає економічність, ефективність та результативність державного управління [17, с. 287].

Отже, як було визначено в попередніх розділах, аудит ефективності проводиться Рахунковою палатою України. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [257], аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів [257].

Д.А. Горшеніна характеризує аудит ефективності як інструмент оцінки і контролю використання бюджетних коштів із погляду поставлених цілей і завдань, їх відповідності стратегії розвитку держави [39, с. 115]. Проте, такий підхід можна вважати дещо звуженим, оскільки у ньому не враховано всі види ресурсів (окрім

бюджетних коштів, це – державне майно, трудові ресурси), які є у сфері інтересів аудиту ефективності, а також упущено механізм їх перетворення на кінцевий продукт (послугу), оптимізація якого є надзвичайним завданням цього типу аудиту. Орієнтація ж на стратегічні цілі держави є основною характеристикою стратегічного аудиту [29, с. 44].

Пархоменко О.П. визначає аудит ефективності як оцінку належного співвідношення ціни та якості досягнення поставленої мети завдяки економічному, ефективному й результативному прийняттю управлінських рішень щодо використання державних коштів [199, с. 335]. Однозначному трактуванню сутності поняття «performance audit» перешкоджають різні переклади Лімської декларації та інших нормативів і стандартів INTOSAI: «аудит (контроль) ефективності», «аудит виконання», «аудит діяльності», «аудит дій», «аудит продуктивності», «аудит адміністративної діяльності».

Батьківщиною аудиту ефективності вважається Швеція, де в сер. 60-х рр. ХХ ст. аудит виник на основі теорії «трьох Е», які характеризували стан управління публічними ресурсами: економію, ефективність та результативність. Саме тому, й до сьогодні в основі аудиту ефективності закріплена тріада критеріїв: економності (economy), ефективності (продуктивності) (efficiency) та результативності (effectiveness) (рис. 3.10).



Рис. 3.10. Тріада критеріїв здійснення аудиту ефективності
Джерело: сформовано авторами

Згідно досліджень, систематизованих в Додатку Л, розуміння сутності поняття «ефективність» наведена в табл. 3.5.

Таблиця 3.5

Підходи щодо трактування понять «ефективність»

№ з/п	Автор, джерело	Сутність поняття
1	2	3
1	Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. [178, с. 216-217];	здатність створювати ефект, результативність процесу, проєкту тощо, визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат
2	Коноплицький В.А., Філіна Г.І. [143, с. 146-147]	співвідношення між результатами і витратами, що понесені для досягнення цих результатів. В ідеалі очікується максимум продукції при мінімумі витрат. В реальності більша кількість продукту, що отримується при даному об'ємі витрат, означає підвищення ефективності. Відповідно, менший об'єм продукту, що отримується при заданій величині витрат, вказує на зниження ефективності
3	Алексеєнко Л. М., Олексієнко В. М. [3, с. 222]	1) співвідношення показників результату (ефекту) і затрат (або суми ресурсів), використаних для його досягнення; 2) продуктивність; 3) коефіцієнт корисної дії
4	Мочерний С.В. [63, с. 129]	досягнення найбільших результатів при найменших витратах живої та уречевленої праці
5	Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. [194, с. 89]	1) співвідношення між результатами виробничо-господарської діяльності самостійного суб'єкта і використаними для одержання цих результатів матеріальними, трудовими і фінансовими ресурсами (затратами). 2) в економіці і в менеджменті максимізація результату при мінімальних витратах
6	Завгородній А.Г. [72, с. 93]	результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм та заходів, що характеризується відношенням отриманого економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, які зумовили отримання цього результату
7	Башнянин Г.І, Іфтемчук В.С. [181, с. 172]	найважливіший оціночний показник результативності діяльності підприємств, що являє собою зіставлення результатів цієї діяльності. Економічна ефективність підприємства - це відношення результатів до витрат, а економічний ефект - різниця між результатами і витратами

Джерело: сформовано авторами на основі [178, 143, 3, 194, 63, 72, 181]

Важливо розмежовувати ефект, як різницю між отриманими результатами та витратами, то ефективність розглядається як співвідношення цих показників.

По суті, аудитор, який проводить аудит ефективності використання бюджетних коштів, повинен відповісти на три послідовних запитання:

1) Чи досягнута запланована мета використання бюджетних

коштів? <критерій результативності>

2) Чи використаний обсяг коштів є мінімально можливим для досягнення поставленої мети? <критерій економності>

3) Чи достатньо оптимальним був спосіб досягнення встановленої мети за наявного обсягу виділених бюджетних коштів? <критерій ефективності (у деяких джерелах – продуктивності)> [29, с. 46].

Бюджетні кошти можна використовувати законно і цільовим способом, однак неефективно, зі збитком для держави. Або, навпаки, можна ефективно використовувати бюджетні кошти, але при цьому незаконно і нецільовим способом. Пояснюється це тим, що в бюджетній сфері все ще здійснюється управління витратами, а не результатами [8, с. 128].

Чумакова І.Ю. приходять до висновку про існування таких трьох форм здійснення аудиту ефективності:

1) спрощений аудит ефективності – відповідає на питання «Чи справляється управлінська система з поставленими завданнями?»;

2) розширений аудит ефективності – відповідає на питання «Які перешкоди стоять на шляху діяльності належної якості?»;

3) традиційний аудит ефективності – відповідає на питання «Чи відповідають результати роботи встановленим критеріям (завдання і цілі, плани, принципи, очікувані показники, що може статися)?» [321, с. 57].

Однак, вважаємо, що така його класифікація дещо суперечить меті аудиту ефективності, що полягає в оцінці відповідності визначеним критеріям, визначення проблем (перешкод), оцінка ризиків та надання пропозицій (рекомендацій), перевірка усунення недоліків. В цілому, можна зазначити про притаманність аудиту ефективності всіх вищенаведених ознак та надання відповідей в ході його проведення на всі перелічені питання.

Отже, метою аудиту ефективності публічних закупівель є оцінка економності, продуктивності та результативності використання публічних ресурсів (бюджетних коштів, матеріальних та нематеріальних закуплених ресурсів, а також природних ресурсів) з дотриманням принципів незалежності, прозорості та гласності. Оцінка ступеню досягнення мети та реалізація завдань аудиту ефективності в публічних закупівлях неможлива без розроблення системи критеріїв ефективності.

Узагальнення результатів досліджень дозволяють дійти

висновку, що питання аудиту ефективності публічних закупівель повинні включати:

1) загальні питання - застосовуються для оцінки ефективності державного закупівельного процесу на рівні держави, галузей, регіонів, замовників та учасників. До них належать:

– *стратегічні (прагматичні)* питання – економічна оцінка досягнення стратегічної мети, завдань і цілей, що здійснюється після отримання кінцевих фінансових результатів сфери закупівель за 3-5 років. Наприклад, оцінка ефективності виконання Стратегії в сфері публічних закупівель [259] після завершення терміну її реалізації (2016-2022 р.р);

– *поточні* питання – економічна оцінка досягнення мети, завдань і цілей, що здійснюється у сфері закупівель за результатами поточного року. Наприклад, оцінка реалізації та виконання поставлених Стратегією [259] завдань, які передбачені на кожен рік ;

– *галузеві* економічні питання – оцінка впливу закупівельного процесу на ефективність будь-якої галузі (сільськогосподарського виробництва, промисловості, транспорту, медицини, освіти і т.д). Наприклад, закупівля школами шкільних автобусів сприяла підвищенню ефективності машинобудівних заводів;

– *соціальні* питання – оцінка наявності скарг з боку населення та громадських організацій щодо закупівельного процесу (інформація отримується в результаті попередньої чи наступної оцінки публічних закупівель через електронну систему «Prozorro»);

– *екологічні* питання – оцінка впливу закупівельного процесу на покращення екологічних показників та ефективності природоохоронних заходів за рахунок здійснення закупівельного процесу.

2) індивідуальні питання – застосовують для оцінки ефективності окремої закупівлі на рівні будь-якого замовника.

Отже, базовими критеріями для оцінки ефективності в державному аудиті публічних закупівель мають бути економічність, продуктивність та результативність.

Дослівний переклад «есоному» трактується як «економічний», і окремі автори [38, с. 33; 315, с. 156] саме так позначають одну із складових аудиту ефективності. Однак, наші дослідження (Додаток Л) свідчать про змістовну і принципову різницю в поняттях «економний» і «економічний», оскільки перший свідчить про ощадливість, а останній про приналежність до економіки. Саме тому,

здійснвши переклад ISSAI 300 «Основні принципи аудиту ефективності» вважаємо за доцільне позначати та висвітлювати «есопому» як економність, ощадливість. Згідно Закону України «Про Рахункову палату України» [257], оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Більшість вчених практично єдині у визначенні економності і визначають її, як: бережливість, ощадність у витрачання чого-небудь; вигода, користь від такого способу витрачання, заощадження, прибуток, вигода [334, с. 207; 293, с. 433; 126, с. 121]; економне ведення господарства, в основі якого – зменшення витрат живої та уречевленої праці, скороченого робочого часу [178, с. 208] (Додаток Л).

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету [257]. Поняття «продуктивний» розглядається вченими, як: такий, який приносить результат, сприяє його отриманню; плідний, плодотворний, результативний [410, с. 433; 4, с. 506; 254, с. 779]; досягнення цілей організації за мінімуму витрат і зусиль з найвищим результатом [263, с. 255].

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам [257]. Результативний - який дає або приносить позитивний результат [308, с. 456; 3, с. 523; 189, с. 802].

Вважаємо, що оцінка загальної ефективності неможлива без існування додаткових критеріїв та їх комплексного застосування з базовими. Наприклад, проблемним для публічних закупівель є занадто довгий період здійснення процедур закупівель, що, в цілому призводить до виникнення ризику втрати потреби в тому чи іншому предметі закупівлі. Саме тому, важливим є критерій своєчасності.

Наприклад, при загрозі життю чи здоров'ю певної категорії хворих без наявності медичного обладнання чи препаратів, та

здійсненні такої закупівлі протягом кількох місяців, держава повинна нормативно врегульовувати такі аспекти, забезпечуючи і своєчасність, і результативність здійснення закупівель. Разом з тим, ігнорування критерієм якості та його неврахування призводить до понесення замовником додаткових витрат в майбутньому, що ніяким чином не може підтверджувати критерій економності.

З метою оцінки критерію економності публічних коштів та ресурсів пропонуємо оцінку критерію доцільності, що здійснюватиметься на основі аналізу відповідності заявленої потреби в плані закупівель реальній потребі замовника. Таким чином, вважаємо за доцільне визначити базові та додаткові критерії аудиту ефективності публічних закупівель:

- базові - економність, продуктивність та результативність;
- додаткові - своєчасність, якість, доцільність.

Системність аналізу в процесі здійснення аудиту ефективності має забезпечуватися завдяки розрахунку та моніторингу таких показників:

1) абсолютні – виражаються в грошових або натуральних вимірниках;

2) відносні – характеризують співвідношення результатів діяльності та рівня бюджетного фінансування, темпи зростання чи падіння за ряд років;

3) кількісні – відображають розмір господарських явищ, величину кількісних змін, що в них відбуваються, величину ресурсів;

4) якісні – характеризують суттєві особливості і властивості досліджуваних явищ, рівень їх розвитку, використання ресурсів, ефективність діяльності.

Види показників за відповідними критеріями відображено на рис. 3.11.

Існують різні точки зору щодо визначення системи показників аудиту ефективності через особливості предметної області досліджень через індивідуальність та специфіку діяльності суб'єкта, що перевіряється.

Одним із важливих напрямків, який привертає увагу різних вчених є оцінка діяльності контролюючих органів, які здійснюють державний аудит.

Так, Васильєва М.В. [23, с. 59] наводить низку показників, які характеризують ефективність використання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я, освіти тощо: економічність (цільове

використання, дотримання мінімальних стандартів); ефективність використання ресурсів (підвищення продуктивності праці, зростання фондівіддачі, зростання матеріаловіддачі); показники витрат (обсяг коштів для придбання медичного обладнання); результативність бюджетних витрат (кількість проведених медичних операцій, чисельність учнів, зниження рівня смертності, підвищення рівня освіти); інші показники (кількість осіб, які отримали вищу освіту); бюджетна ефективність (зниження бюджетного дефіциту, зростання адресної соціальної допомоги в межах бюджету) [23, с. 59].

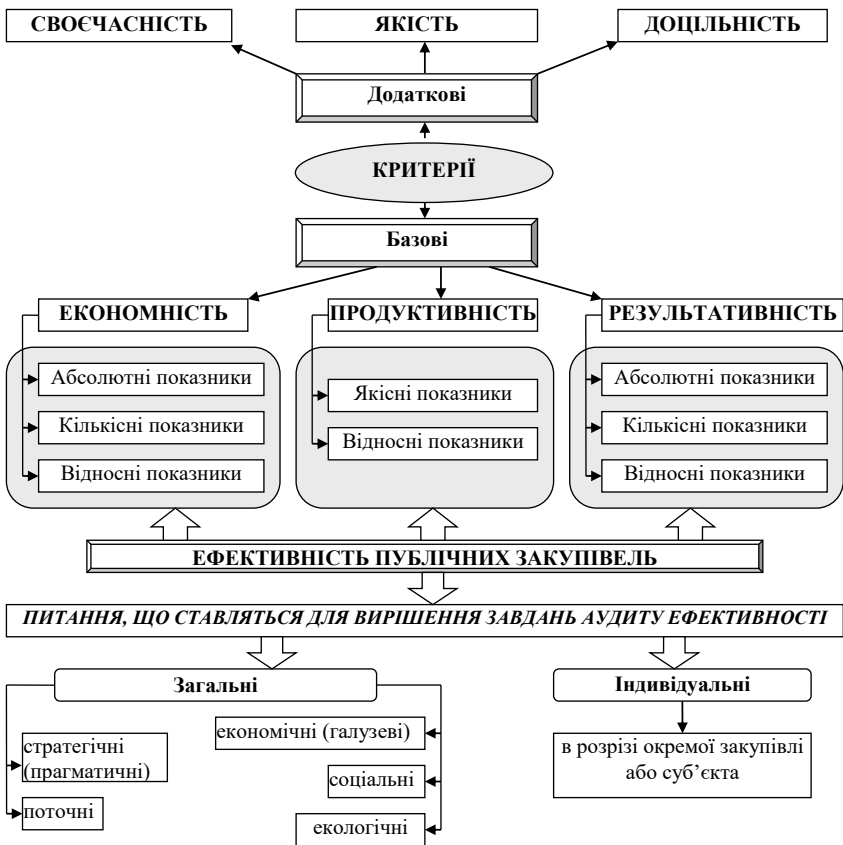


Рис. 3.11. Критерії ефективності в аналізі та державному аудиті публічних закупівель

Джерело: розроблено за запропоновано авторами

Методика оцінки ефективності використання державних коштів запропонована А. Сінягінім та І. Дубініною [280, с. 23]. Основу запропонованої методики становить вибір системи показників і критеріїв оцінки, які узагальнюються у трьох групах:

– група А «Показники якості управління бюджетними витратами» – характеризують ресурсне забезпечення адміністративної й управлінської діяльності органу виконавчої влади;

– група Б «Показники безпосередніх результатів» – характеризують якість державних послуг, наданих органом виконавчої влади, відповідальним за розроблення та реалізацію державної політики в певній галузі;

– група В «Показники кінцевих результатів» – характеризують ефект (соціально-значимі результати) для зовнішніх споживачів (населення) від державних послуг, які надані органом виконавчої влади [280, с. 23].

Т.А. Гордєєва та О.В. Петришина вважають, що критерієм ефективності виконання закупівель, робіт та послуг за бюджетні кошти на державному та місцевому рівнях є своєчасність, обсяг та економія коштів під час виконання робіт [38, с. 34].

На думку Басанцова І.В. [13, с. 151], для оцінки ефективності діяльності контролюючих органів пропонує використовувати показники, що охоплюють основні результати їх діяльності: обсяг перевірених коштів; кількість проведених контрольних заходів; кількість проведених контрольних заходів, за результатами яких були виявлені фінансові порушення, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів; обсяг нецільового використання коштів державного бюджету, виявлений при проведенні контрольного заходу; кількість подань до правоохоронних органів, підготовлених за підсумками контрольних заходів; обсяг коштів, повернутих до бюджету за підсумками контрольних заходів [13, с.151].

Слід зазначити, що ефективність роботи контролюючих органів В. О. Жуков і С. П. Опенишев розглядають як відношення суми ефектів (економічного, соціального, організаційного) до загальних витрат на процес організації і проведення контрольно-перевірочної діяльності [71, с. 218].

Піхоцький В.Ф. визначає підхід до загальної оцінки ефективності державного фінансового контролю та аудиту, як розрахунок коефіцієнту ефективності контролю та коефіцієнту ефективності державного аудиту [208, с. 213]. Прийнятними

вважаємо розробку системи показників, розроблених авторами Хомутенко А. та Пашурою А. [316, с. 155], якими запропоновано оцінка показників: коефіцієнт економічної ефективності діяльності органу контролю, коефіцієнт інтенсивності роботи 1 фінансового інспектора, коефіцієнт якості контрольних заходів, коефіцієнт результативності контролю, коефіцієнт реалізації контролю, коефіцієнт дієвості контролю [316, с. 15].

Вважаємо за доцільне надати оцінку сучасному стану аудиту ефективності в Україні, який здійснюється Рахунковою палатою України.

Таблиця 3.6

**Узагальнені показники діяльності Рахункової палати,
2009-2020 роки**

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Відхилення
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. Перевірено об'єктів, од	910	732	873	903	932	744	627	644	635	598	602	285	-625,0
2. Підготовлено та затверджено звітів, шт	130	118	120	116	128	123	118	96	95	91	77	48	-82,0
3. Обсяги виявлених порушень та недоліків на загальну суму, млрд. грн., в т.ч.	36,9	52,0	23,4	12,9	17,9	22,5	22,7	16,9	23,3	17,0	49,8	26,3	-10,6
а) порушення бюджетного законодавства (незаконне та нецільове використання бюджетних коштів), млрд. грн.	10,8	16,1	9,7	4,7	4,9	5,3	6,4	7,1	6,1	5,8	32,1	9,6	-1,2
у % до всього порушень	29,3	31,0	41,5	36,4	27,4	23,6	28,2	35,7	26,2	34,1	64,5	36,5	7,2
б) обсяги неефективного управління та неефективного використання бюджетних коштів, млрд. грн.	11,4	14,4	13,7	8,2	13	14,3	6,2	4,1	6,6	4,4	14,7	11,9	0,5
у % до всього порушень	30,9	27,7	58,5	63,6	72,6	63,6	27,3	20,6	28,3	25,9	29,5	45,3	14,4
в) порушення адміністрування доходів	14,7	21,5	*	*	*	2,9	10,1	5,7	10,3	6,8	3,0	4,8	-9,9
у % до всього порушень	39,8	41,3	*	*	*	12,9	44,5	28,6	44,2	40,0	6,0	18,2	-21,6
4. Обсяг перевірених державних коштів, млрд. грн.	*	293,5	87,0	151,4	181,0	598,1	370	314	504	304,7	763,2	1185,0	891,5

Продовження табл. 3.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
5. Кількість проведених контрольних та аналітичних заходів, од	1199	970	1002	896	955	760	702	642	638	603	*	*	-596,0
6. Кількість документів відповідного реагування за результатами контрольних та аналітичних заходів, од	583	556	513	429	520	540	547	498	633	567	498	462	-121,0
7. Затверджена штатна чисельність, осіб	544	545	545	540	552	550	541	523	535	610	*	*	66,0
8. Чисельність фактично працюючих, осіб	479	463	458	454	480	432	433	413	428	456	486	487	8,0
9. Обсяг кошторисного фінансування, млн.грн.	54,1	70,5	65,8	84,2	98,9	82	79,7	83,6	149,1	279,8	462,5	503,9	449,8
10. Заробітна плата з нарахуваннями, млн.грн	48,27	53,66	52,65	51,21	71,94	67,03	64,12	68,02	119,1	244,8	274,6	334,2	285,9

«*» - дані відсутні

Джерело: узагальнено авторами з використанням Звітів Рахункової палати [85]

Авторський підхід до визначення ефективності діяльності Рахункової палати в цілому та роботи окремого державного аудитора полягає у визначенні наступних груп показників:

1) продуктивність:

– продуктивність праці ($K_{пп}$) – визначає обсяг встановлених порушень 1-им державним аудитором (розраховується, як відношення загального обсягу встановлених порушень на фактичну чисельність працівників);

– інтенсивність праці ($K_{ін}$) – свідчить про кількість заходів, що здійснена 1-им державним аудитором (розраховується, як відношення загальної кількості проведених контрольних та аналітичних та експертних заходів до фактичної чисельності працівників);

2) результативність:

– коефіцієнт результативності контролю ($K_{рзк}$) – свідчить про частку виявлених порушень з усіх перевірених коштів (розраховується, як обсяг встановлених порушень до загального обсягу перевірених коштів);

– коефіцієнт узагальнення контролю (K_{yk}) – свідчить про частку підготовлених і затверджених звітів в частині усіх проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів (розраховується, як відношення кількості звітів до загальної кількості проведених заходів);

– коефіцієнт реалізації контролю (K_{pk}) – свідчить про частку документів відповідного реагування (адміністративні стягнення, кримінальні провадження) з усіх проведених контрольно-аналітичних та експертних заходів (розраховується, як відношення кількості документів до загальної кількості заходів);

3) економність:

– коефіцієнт економії (K_{ek}) – свідчить про частку економії бюджетних коштів, що досягнута шляхом попередження та уникнення порушень (розраховується, як відношення обсягу попереджених порушень та можливих втрат фінансових ресурсів до загальних витрат на утримання апарату контролюючого органу);

– коефіцієнт дієвості контролю (K_{dk}) – свідчить про частку відшкодованих до бюджету коштів з виявлених порушень (розраховується, як відношення повернутих бюджетних коштів до загального обсягу встановлених порушень);

– термін окупності контролю (T_{ok}) – свідчить про період (кількість місяців), за який перекриваються витрати на утримання апарату контролюючого органу (відношення обсягу витрачених бюджетних коштів на утримання апарату контролюючого органу до суми відшкодованих коштів та попереджених втрат);

Попри узагальнення даних показників за відповідними групами, вважаємо за доцільне запропонувати два узагальнюючі показники, що свідчать про ефективність державного контролю (аудиту):

1) Ефективність діяльності контролюючого органу ($K_{ef.d.o}$) – показує, скільки відшкодованих коштів та попереджених втрат припадає на 1 грн бюджетних коштів, спрямованих державою на утримання всього апарату контролюючого органу (розраховується, як відношення загального обсягу відшкодованих коштів та попереджених втрат до загального обсягу кошторисного фінансування);

2) Ефективність роботи аудитора ($K_{ef.p.a}$) – показує, скільки відшкодованих коштів та попереджених втрат припадає на 1 грн витрат, пов'язаних з оплатою праці державного контролера (аудитора) (розраховується, як відношення обсягу відшкодованих

коштів та попереджених втрат за виявленими одним працівником порушеннями до середнього значення витрат на оплату праці).

Отже, узагальнимо методику розрахунку даних показників в табл. 3.7.

Таблиця 3.7

Запропонована методика оцінки ефективності діяльності органів державного аудиту

№ з/п	Показник	Формула розрахунку	Сутність
1	2	3	4
1. Показники продуктивності			
1	Продуктивність праці ($K_{\text{пп}}$)	$\frac{\text{Обсяг порушень}}{\text{Фактична чисельність працівників}}$	визначає обсяг встановлених порушень одним державним аудитором
2	Інтенсивність праці ($K_{\text{ип}}$)	$\frac{\text{Кількість контрольних заходів}}{\text{Фактична чисельність працівників}}$	свідчить про кількість заходів, що здійснена одним державним аудитором
2. Показники результативності			
3	Коефіцієнт результативності контролю ($K_{\text{рк}}$)	$\frac{\text{Обсяг виявлених порушень}}{\text{Обсяг перевірених коштів}}$	свідчить про частку виявлених порушень з усіх перевірених коштів
4	Коефіцієнт узагальнення контролю ($K_{\text{ук}}$)	$\frac{\text{Кількість звітів}}{\text{Кількість контрольних заходів}}$	свідчить про частку підготовлених і затверджених звітів в частині усіх проведених заходів
5	Коефіцієнт реалізації контролю ($K_{\text{рк}}$)	$\frac{\text{Кількість документів реагування}}{\text{Кількість контрольних заходів}}$	свідчить про частку документів відповідного реагування з усіх проведених заходів
3. Показники економності			
6	Коефіцієнт економії ($K_{\text{ек}}$)	$\frac{\text{Обсяг попереджених втрат}}{\text{Витрати на утримання апарату}}$	свідчить про частку економії бюджетних коштів, що досягнута шляхом попередження та уникнення порушень
7	Коефіцієнт дієвості контролю ($K_{\text{дк}}$)	$\frac{\text{Повернуті до бюджету кошти}}{\text{Обсяг виявлених порушень}}$	свідчить про частку відшкодованих до бюджету коштів з виявлених порушень
8	Термін окупності контролю ($T_{\text{ок}}$)	$\frac{\text{Витрати на утримання апарату}}{\text{Відшкодовані кошти} + \text{попереджені втрати}}$	свідчить про період (кількість місяців), за який перекриваються витрати на утримання апарату контролюючого органу
3. Загальний показник ефективності			
9	Ефективність діяльності контролюючого органу ($K_{\text{еф.д.о}}$)	$\frac{\text{Відшкодовані кошти} + \text{попереджені втрати}}{\text{Витрати на утримання апарату}}$	показує, скільки відшкодованих коштів та попереджених втрат припадає на 1 грн бюджетних коштів, спрямованих державою на утримання всього апарату контролюючого органу
10	Ефективність роботи аудитора ($K_{\text{еф.р.а}}$)	$\frac{\text{Відшкодовані кошти} + \text{попереджені втрати}}{\text{Витрати на оплату праці}}$	показує, скільки відшкодованих коштів та попереджених втрат припадає на 1 грн. витрат, пов'язаних з оплатою праці державного аудитора

Джерело: адаптовано і розроблено авторами

Проблемним є розрахунок ефективності діяльності Рахункової палати, оскільки її звіти (на відміну від Звітів Державної аудиторської служби) побудовані таким чином, що інформація щодо відшкодованих коштів відсутня, тому, розрахуємо «умовну ефективність», як відношення встановлених порушень до понесених державою витрат на утримання Рахункової палати.

Відсутність даних щодо відшкодованих коштів та попереджених витрат фінансових ресурсів за даними звітів Рахункової палати унеможлиблює розрахунок показників економії, що виникла в результаті контролю. З метою визначення даних показників ефективності (економності, результативності та продуктивності) функціонування Рахункової палати, як контролюючого органу, необхідно використовувати табл. 3.6. Розрахуємо вищезазначені показники ефективності (крім показників економності) (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Оцінка показників ефективності діяльності Рахункової палати України та роботи державних аудиторів

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Відхилення
1. Показники продуктивності													
1. Продуктивність праці ($K_{\text{пп}}$), млн.грн	77,0	112,3	51,1	28,4	37,3	52,1	52,4	40,9	54,4	37,3	102,5	54,0	-23,0
2. Інтенсивність праці ($K_{\text{ип}}$), од	2,5	2,1	2,2	2,0	2,0	1,8	1,6	1,6	1,5	1,3	*	*	-1,2
2. Показники результативності													
3. Коефіцієнт результативності контролю ($K_{\text{рзк}}$)	*	0,18	0,27	0,09	0,10	0,04	0,06	0,05	0,05	0,06	0,07	0,02	-0,16
4. Коефіцієнт узагальнення контролю ($K_{\text{уж}}$)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	*	*	0,1
5. Коефіцієнт реалізації контролю ($K_{\text{рк}}$)	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8	1,0	0,9	*	*	0,4
3. Загальний показник ефективності													
6. «Умовна» ефективність діяльності Рахункової палати ($K_{\text{еф.д.о}}$), грн	682,1	737,6	355,6	153,2	181,0	274,4	284,8	202,2	156,3	60,8	107,7	52,2	-629,9
7. «Умовна» ефективність роботи державного аудитора ($K_{\text{еф.р.а}}$), грн	764,4	969,1	444,4	251,9	248,8	335,7	354,0	248,5	195,7	69,4	181,4	78,7	-685,7

«*» - дані відсутні

Джерело: розраховано авторами

Варто зазначити, що відсутність показника кількості контрольних заходів за 2019 та 2020 роки не дали можливості здійснити розрахунок інтенсивності праці (K_{in}), а також коефіцієнтів узагальнення контролю ($K_{ук}$) та реалізації контролю ($K_{рк}$).

Характеризуючи дані показники, можна зазначити, що протягом 2009-2020 років спостерігається тенденція до їх погіршення. Так, показник продуктивності праці свідчить, що у 2009 році одним державним аудитором було встановлено порушень на 77, млн.грн., що на 23,0 млн.грн. менше, ніж у 2020 році. Таку ж динаміку мав показник інтенсивності праці, який означає, що у 2009 році одним аудитором було здійснено 2,5 заходів на рік, що на 1,2 більше, ніж у 2018 році.

Коефіцієнт здійснення контролю мав тенденцію до збільшення, тобто частка виявлених порушень з усього масиву інформації у 2014 році становила 37,5%, а у 2018 році – 55,8%. Однак, причиною цього не є встановлення більшої кількості порушень, а зменшення обсягів охоплених перевіркою коштів.

Оцінку за запропонованими групами показників можуть здійснювати головні розпорядники коштів (Міністерства), громадські інституції (Громадські ради, громадські організації, громадяни), аудиторські фірми, які, згідно законодавства здійснюють зовнішній аудит.

Причиною збільшення показників узагальнення та реалізації контролю є не підготовка більшої кількості звітів чи документів відповідного реагування, а зменшення кількості контрольно-аналітичних заходів.

Показники умовної ефективності мали негативну тенденцію до погіршення (майже в 10 разів кожен). Умовна ефективність діяльності Рахункової палати означає, що на 1 гривню, витрачену з державного бюджету на забезпечення діяльності Рахункової палати, у 2009 році припадало 682,1 грн. встановлених порушень, а в 2020 році – лише 52,2 грн. Так само, умовна ефективність роботи державного аудитора свідчить, що на 1 грн заробітної плати з нарахуваннями у 2009 році припадало 764,4 грн встановлених порушень, а в 2020 році – 78,7 грн. Зрозуміло, що при відображенні в Звітах Рахункової палати інформації щодо відшкодування та попередження порушень - реальна ефективність ще б збільшилася в стільки ж разів, в стільки б була оцінена частка відшкодувань до бюджету за встановленими порушеннями та попередження порушень.

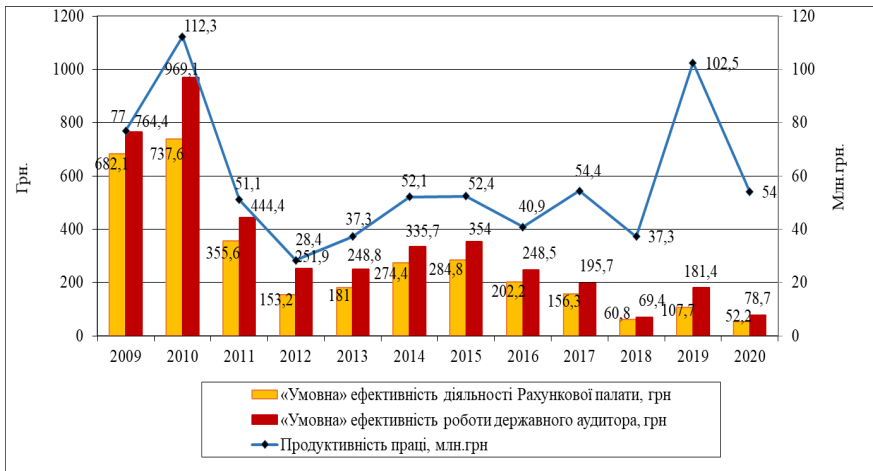


Рис. 3.12. Динаміка показників ефективності та продуктивності Рахункової палати за 2009-2020 роки

Джерело: побудовано на основі власних розрахунків

Отже, міжнародними стандартами ISSAI передбачено концепції підзвітності та прозорості, що передбачають оцінку і контроль органами державного аудиту своєї діяльності та звітність перед суспільством щодо ефективності використання власних коштів і ресурсів. Відсутність затвердженої методики та розроблених показників для оцінки діяльності контролюючих органів, формування ними звітів за різними формами, стилями та структурою, а також завантаження їх у різних форматах ускладнює повноцінну оцінку їх діяльності. Запропоновані методичні положення оцінки показників діяльності контролюючих органів шляхом розробки нових та адаптації існуючих показників дають можливість оцінити продуктивність; результативність; економність та ефективність (як роботи всього апарату органу контролю, так і окремих аудиторів), що дозволяє поглиблено і комплексно оцінити діяльність контролюючих органів у цілому та в сфері публічних закупівель зокрема.

3.3. Організація і методика фінансового аудиту публічних закупівель

За дослідженнями попередніх розділів нами встановлено, що державний аудит в Україні здійснюється через аудит ефективності, фінансовий аудит та аудит відповідності, який рекомендований нами до закріплення на законодавчому рівні.

Інтерес щодо сутності фінансового аудиту, його форм, методів, принципів, методик проявляли такі науковці: Г. Блакита [15], Т. О. Голоядова [36], І. Р. Данчевська [46], Л. В. Дікань [50], Д. В. Долбнєва [53], Н. І. Єрміїчук [67], Ж. А. Жирна [69], Р. В. Ігонін [127], В. М. Кміть [137], А. В. Лісовий [160], А. М. Любенко [162], А. М. Любенко [163], І. М. Нестругіна [185], О. Репетько [271], О. Г. Рябчук [276], Ю. В. Табенська [294], О. Л. Ткач [296], В. Ю. Трайглі [302], І. О. Шевченко [325]. Розвиток фінансового аудиту досліджено і у колективній монографії Є. В. Мниха, С. В. Бардаша, К. О. Назарової, О. Л. Шерстюк, В. П. Міняйло та В. П. Белякової [314].

Попри значний внесок вчених у розвиток теорії та практики фінансового аудиту, особливої уваги потребує розвиток методології його здійснення саме в частині публічних закупівель, актуальність удосконалення системи яких набуває сьогодні особливого значення.

Шевченко О.І. визначає фінансовий аудит, як динамічну форму державного контролю, яка полягає в незалежній перевірці та аналізі державних ресурсів, достовірності даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю, наданні рекомендацій щодо запобігання виявлених правопорушень та підвищення ефективності діяльності підконтрольного об'єкта [325, с. 389].

Аналізуючи дефініцію «державний фінансовий аудит» варто зазначити, що єдиного підходу до її трактування немає (табл. 3.9).

На думку Блакити Г., під фінансовим аудитом доречно розуміти форму державного контролю, яка полягає у незалежній перевірці та аналізі ресурсів, достовірності облікових даних та фінансової звітності, функціонуванні системи внутрішнього контролю, наданні рекомендацій стосовно підвищення ефективності діяльності об'єкта аудиту [15, с. 102].

У фінансовому аудиті Процун К.С. виокремлює три основні напрями аналітичних досліджень:

1) аналіз нормативно-правової бази регулювання економічних відносин з точки зору повноти, коректності, ефективності впливу на реалізацію бюджетної політики держави, раціональне використання її економічного потенціалу, економічне зростання як господарюючих суб'єктів, так і національної економіки в цілому;

2) аналіз доцільності та обґрунтованості бюджетних проектів і програм як стосовно сформованої структури інститутів бюджетного фінансування, так і створення нових, що декларується умовами ринкового середовища, світової економічної інтеграції, гарантіями національної безпеки;

3) аналіз наслідків виконання бюджетних програм і проектів та оцінка ефективності використання майна [267, с. 309].

Таблиця 3.9

Підходи науковців щодо визначення поняття «державний фінансовий аудит»

№ з/п	Підходи до розуміння державного аудиту	Знаменський Г. Л. [41]	Дікаць Л. В. [50, с. 124]	Ігонін Р. В. [127, с. 184]	Жирна Ж. А. [69, с. 209]	Немченко В.В [6, с. 55]	Немченко В. В. [211, с. 201]	Шевченко О.І. [325, с. 389]	Блакита Г [15, с. 102]
1	Різновид державного контролю	+		+					
2	Перевірка та аналіз законності та ефективності		+						
3	Інститут державного аудиту				+				
4	Форма державного фінансового контролю					+	+	+	+

Джерело: узагальнено за [41, 50, 127, 69, 6, 211, 325, 15]

Брадул О.М. визначає, що фінансовий аудит може здійснюватися як процедура:

1) аудиту фінансової звітності (цей аудит покликаний забезпечити гарантії в межах розуміння того, що фінансова звітність об'єкту аудиту чітко відображає його реальне фінансове становище);

2) аудиту пов'язаних з фінансами аспектів (такий аудит проводиться з метою встановлення наступного: чи подається фінансова інформація згідно встановлених або заявлених вимог; чи

дотримується установа конкретних фінансових вимог; чи організована і впроваджена для належного контролю структура внутрішнього контролю за фінансовою звітністю організації та/або забезпечення збереження активів) [17].

Міжнародний стандарт вищих органів фінансового контролю ISSAI 100 «Фундаментальні принципи здійснення аудиту в державному секторі» визначає, що фінансовий аудит є одним з трьох основних видів аудиту. Він вивчає, чи представлено фінансову інформацію суб'єкта господарювання відповідно до застосовної концептуальної основи фінансової звітності та нормативно-правової бази. Це досягається шляхом отримання достатніх та належних аудиторських доказів, що дадуть змогу аудитору зробити висновок щодо відсутності у фінансовій звітності суттєвих викривлень, пов'язаних з шахрайством або помилками.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про Рахункову палату» [257], фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів та дотримання законодавства щодо операцій з ними.

У 2015 році Рахунковою палатою затверджено Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту [170] (далі – Методичні рекомендації), якими визначається порядок та її повноваження щодо здійснення фінансового аудиту.

Незалежно від об'єктів та цілей фінансового аудиту, під час його здійснення перевірці підлягає бюджетна та фінансова звітність, первинні документи, документи бухгалтерського обліку, інші документи та дані з використанням нормативно-правових актів, розпорядчих та інші документів, що регламентують порядок надходження та використання публічних ресурсів.

Основними критеріями, які встановлюються при проведенні фінансового аудиту є: достовірність, відповідність, повнота, цільове використання коштів та законність.

Отже, фінансовий аудит нероздільно з аудитом відповідності здійснюється Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою. В продовження попередніх досліджень, деталізуємо інформацію щодо особливостей та основних порушень, виявлених під час здійснення Рахунковою палатою фінансового аудиту публічних закупівель.

**Основні напрямки фінансового аудиту, що здійснюється
Рахунковою палатою**

№ з/п	Напрями	Деталізація напрямів
1	2	3
1	Аналіз стану публічних закупівель	1.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення сфери публічних закупівель в Україні 1.2. Аналітична оцінка стану публічних закупівель 1.3. Аналіз технічної та експлуатаційної роботи інформаційно-телекомунікаційної системи «PROZORRO»
2	Аналіз діяльності Уповноваженого органу (Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства) у сфері публічних закупівель	2.1. Аналіз виконання Міністерством функцій у сфері публічних закупівель 2.2. Аналіз щорічного Звіту Міністерства про стан функціонування системи публічних закупівель 2.3. Оцінка стану виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів у сфері публічних закупівель
3	Аналіз діяльності інших органів у сфері публічних закупівель	4.1. Аналіз роботи Антимонопольного комітету України, як органу оскарження 4.2. Аналіз діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері публічних закупівель
4	Аналіз виконання Плану стратегічних заходів	5.1. Виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»)

Джерело: узагальнено авторами

Отже, вважаємо за доцільне детально зупинитися на висвітленні особливостей фінансового аудиту кожного з напрямів та розглянути основні види порушень, які встановлені Рахунковою палатою.

1. Аналіз стану публічних закупівель Рахунковою палатою.

1.1. Аналіз нормативно-правового забезпечення сфери публічних закупівель в Україні. Виходячи з інформації, поданої Рахунковою палатою у звітах за 2014-2017 роки [81, 79, 80], варто зазначити, що аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що процес реформування у сфері публічних закупівель триває, оскільки законодавство гармонізується та адаптується у відповідності до правил і ключових концепцій Європейського Союзу, що передбачено Стратегією реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») та Планом заходів щодо її реалізації [259].

Аналіз внесених змін до законодавства у 2017 році свідчить, що вони спрямовані, в першу чергу, на додаткове виведення з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі» [256] певних товарів, робіт, послуг та іноді цілих галузей.

Щорічні застереження Рахункової палати щодо необхідності скорочення випадків незастосування законодавства про закупівлю не враховувалися. Такий вибірковий підхід до застосування базового Закону [256] призводив до критично масового незастосування замовниками законодавства про публічні закупівлі (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Результативність державного аудиту публічних закупівель, за наслідками аудитів Рахункової палати

№ з/п	Проблема	Характеристика проблеми, наслідки	Пропозиції
1	2	3	4
1	Не врегульовано питання допорогових закупівель	Якщо вартість предмета закупівлі товарів, послуг дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн грн; а для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання - товарів, послуг дорівнює або перевищує 1 млн грн, а робіт – 5 млн гривень, замовники керуються наказом ДП «Прозорро» від 13.04.2016 № 35 «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель», який прийнято з перевищенням повноважень Підприємства.	Визначення порядку здійснення допорогових закупівель Законом України.
2	Відсутня офіційна інформація щодо публічних закупівель	На сьогодні у державі відсутня офіційна інформація про обсяги використаних коштів державного і місцевих бюджетів та коштів державних підприємств за процедурами публічних закупівель. В електронній системі закупівель відсутній модуль ведення збору інформації, а тендерна документація і норми законодавства не передбачають відображення джерел таких коштів	Наділення державної служби статистики повноваженнями узагальнення різновекторної інформації щодо публічних закупівель
3	Відсутність інформації про матеріально-технічні засоби, досвід виконання робіт та людські (професійні) ресурси	Згідно з Планом заходів щодо реалізації Стратегії [259] Мінекономрозвитку доручено здійснити стандартизацію процесів та інтерфейсів між різними базами даних, що обслуговують процедури публічної закупівлі, зокрема засобів ідентифікації та підтвердження правового статусу, кваліфікації та фінансового стану кандидатів та учасників процедур закупівлі.	Закріплення в Законі України «Про публічні закупівлі» вимоги щодо представлення учасниками необхідної інформації.
4	Відсутність контролюючих функцій у Державної казначейської служби	Відсутність законодавчого закріплення функцій Державної казначейської служби щодо контролю за правильністю визначення замовником коду предмета закупівлі, ведення обліку в розрізі кожного коду Єдиного закупівельного словника, а також перевірку відповідності договору проекту такого договору, розміщеного в ІТС «Prozorro»	Передбачити та затвердити функції контролю Державної казначейської служби в сфері закупівель

1	2	3	4
5	Відсутність визначення поняття «дискримінаційні умови»	На сьогодні такого визначення в Законі України «Про публічні закупівлі» немає, що ускладнює надання контролюючими та правоохоронними органами відповідної кваліфікації діям замовників у разі написання тендерної документації «під конкретного учасника», який має переваги у торгах	Закріплення в Законі України «Про публічні закупівлі» поняття «дискримінаційні умови»

Джерело: узагальнено за даними Звіту Рахункової палати за 2017 р. [81]

В частині врегулювання питань щодо допорогових закупівель, варто зазначити, що із втратою чинності Наказу ДП «Прозорро» № 35 від 13.04.2016, державним підприємством затверджено Наказ ДП «Прозоро» від 19.03.2019 № 10 «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» [238], що, на нашу думку також свідчить про перевищення повноважень підприємства. Натомість, вважаємо, що такі механізми і порядки повинні були б бути затвердженням Законом України.

Щодо відсутності інформації на рівні Державної служби статистики варто зазначити, що станом на початок 2020 року даний недолік не усунуто. До того ж, відсутня можливість доступу користувачів (громадськості) до відокремленої інформації в частині публічних закупівель за багатьма розрізами, які потребуються для глибокого аналізу та були представлені в попередніх розділах (обсяги та кількість публічних закупівель в розрізі регіонів (областей), предметів закупівель за галузями (промисловість, сільське господарство, транспорт), організаційно-правових форм господарювання, частка публічних закупівель в імпорті та експорті).

В частині вирішення проблеми відсутності інформації про технічне забезпечення, фінансову стабільність та досвід роботи учасника щодо надання робіт, послуг варто зазначити про їх законодавче закріплення лише із змінами і доповненнями, які будуть внесені до Закону України з 19.04.2020 року, однак протягом двох років система функціонувала без даних уточнень, що на нашу думку призводило до зниження рівня її ефективності та якості придбаних державними замовниками предметів закупівель. Так, з набранням чинності змін до Закону України «Про публічні закупівлі» ст. 16 передбачено, що замовник вимагає від учасників процедури закупівлі

подання ними документально підтвердженої інформації про їх відповідність кваліфікаційним критеріям наступні кваліфікаційні критерії процедури закупівлі:

- наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази та технологій;
- наявність в учасника процедури закупівлі працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного (аналогічних) за предметом закупівлі договору (договорів);
- наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю [256].

Щодо відсутності контролюючих функцій у Державної казначейської служби у сфері публічних закупівель, варто зазначити, що в Положенні про Державну казначейську службу України [217] інформація щодо її повноважень залишилася без змін і визначена, як «контроль за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів». Однак, вважаємо, що з розвитком та постійним удосконаленням порядку та механізму здійснення публічних закупівель, повинні бути уточнені зміни до законодавства в частині контрольних функцій і контрольних повноважень.

Аналіз нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель Рахунковою палатою свідчить, що на сьогодні існує низка правових прогалин, які мають бути законодавчо врегульовані з метою покращення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості.

1.2. Аналітична оцінка стану публічних закупівель

Аналітична оцінка стану та розвитку системи публічних закупівель проведена нами в попередніх розділах, однак, Рахунковою палатою у 2017 році з цього напрямку зроблені окремі висновки. Варто зазначити, що Листом Мінекономрозвитку №1161/05 від 06.08.2018 року [217] надані заперечення та коментарі (табл. 3.12).

Щодо зауваження в частині складу замовників в публічних закупівлях знаходимо деякі суперечності на коментар Мінекономрозвитку. Так, в Листі зазначена інформація щодо використання суб'єктами публічного права на добровільних засадах електронної системи.

Таблиця 3.12

Реалізація аудиторських висновків щодо перевірки стану публічних закупівель

№ з/п	Зауваження Рахункової палати, Звіт за 2017 р. [81]	Заперечення та коментар Мінекономрозвитку [332]
1	2	3
1	Обсяг використаних коштів та кількість укладених договорів замовниками за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, державних підприємств визначити в кількісних та вартісних показниках офіційно неможливо. Державні статистичні спостереження на цей час не здійснюються. ІТС «Prozorro» також не забезпечує здійснення збору відповідної інформації	Збір інформації про хід торгів відбувається на рівні ЦБД під час проведення процедур закупівель. Ця інформація доступна для первинного аналізу засобами публічного порталу prozorro.gov.ua, а також через публічний інтерфейс: арі.
2	Інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org. є власністю Громадської організації «Transparency International Ukraine». Інформацію, яка надається з ІТС «Prozorro», не можна вважати достовірною, оскільки відсутній контроль за її збором, формуванням з боку державних інституцій. Громадська організація також не має в наявності системи контролю за достовірністю інформації, тому застосовувати далі ІТС «Prozorro» для аналізу та оцінки ефективності та економності сфери закупівель неможливо.	Будь-хто може приєднатися до цього інтерфейсу та отримати всі публічні дані для подальшого їх аналізу та обробки різноманітними інструментами: пакета MS Excel, системами управління базами даних, інструменти бізнес аналізу.
3	Зважаючи на відсутність методології розрахунку економії коштів; неможливість виокремлення системою джерел фінансування (коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, власних коштів суб'єктів господарювання); обрахування системою різниці між очікуваною вартістю та переможеною пропозицією без урахування оскарження і відміни торгів як АМКУ, так і самим замовником, а також без урахування суми укладеного договору закупівлі, Рахунковою палатою встановлено, що показник «економія коштів» у ІТС «Prozorro» не може свідчити про фактичні дані щодо економії коштів, зокрема, бюджетних	Законом України «Про публічні закупівлі» не передбачено вимоги щодо розроблення модуля «економія коштів» та розроблення методології розрахунку економії бюджетних коштів. Аналітично-інформаційним ресурсом bi.prozorro.org передбачено розрахунок економії завдяки використанню електронної системи закупівель, як різниці між очікуваною вартістю та переможеною пропозицією.
4	Майже 74 % усіх замовників, на яких поширювалася дія Законів № 922 «Про публічні закупівлі» та № 1356 «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», не застосовували процедури публічних закупівель	В 74% включені наступні суб'єкти: замовники, які використовують допорогові закупівлі, суб'єкти, які не є замовниками в розумінні Закону [256], інші суб'єкти публічного права, які на добровільній основі використовують електронну систему

Джерело: сформовано за [81, 85]

Оскільки застосування електронної системи передбачено Законом України «Про публічні закупівлі», зрозуміло, що її повинні використовувати замовники, які є або розпорядниками бюджетних коштів або державні підприємства, які отримують прибутки від своєї діяльності. Однак, користування електронною системою будь-якими суб'єктами перешкоджає здійсненню ефективного аналізу щодо використання бюджетних коштів, оскільки вони не відокремлені від коштів інших суб'єктів. Разом з тим, система не дозволяє зробити відокремлену вибірку будь-яких показників, розмежовуючи замовники за їх видами. Так, на сайті bi.prozorro.org бачимо, що замовниками є різні Міністерства, Відомства, державні підприємства, а також ПП, ТОВ, СТОВ і т.д.

Також, як недолік, вважаємо за доцільне відзначити відсутність можливості відокремлення вітчизняних замовників/учасників від іноземних, що перешкоджає здійсненню аналізу та прийняття ефективних рішень на мікро- та макрорівнях щодо розвитку та удосконалення системи закупівель. Відсутність такої інформації унеможливорює процес прийняття гнучких та оперативних рішень щодо імпорту-експорту в публічних закупівлях для досягнення Платіжного закупівельного балансу.

1.3. Аналіз технічної та експлуатаційної роботи інформаційно-телекомунікаційної системи «PROZORRO» та веб-порталу Міністерства

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [256], електронна система закупівель – це інформаційно-телекомунікаційна система (далі – ІТС), яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», що забезпечує проведення закупівель, створення, розміщення, оприлюднення, обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

Вважаємо за доцільне навести інформацію щодо зауважень з даного напрямку з боку Рахункової палати, виходячи із Звіту за 2017 рік, коментарі та заперечення з боку Мінекономрозвитку, і як узагальнення – інформація Рахункової палати щодо оцінки усунення недоліків за відповідний період.

Перевіркою встановлено, що внутрішня комісія ДП

«Зовнішторгвидав України» (а від 26.07.2016 р. - ДП «Прозорро») прийняла 31.03.2016 р. ІТС «Prozorro» у дослідну експлуатацію терміном на 6 місяців за відсутності функціоналу процедури конкурентного діалогу та рамкових угод. ІТС «Prozorro» в дослідну експлуатацію приймалося за відсутності частини проектної та експлуатаційної документації, що порушує вимоги діючих стандартів розробки інформаційних систем та вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації», яка встановлює обов'язкові етапи розробки інформаційних систем [81].

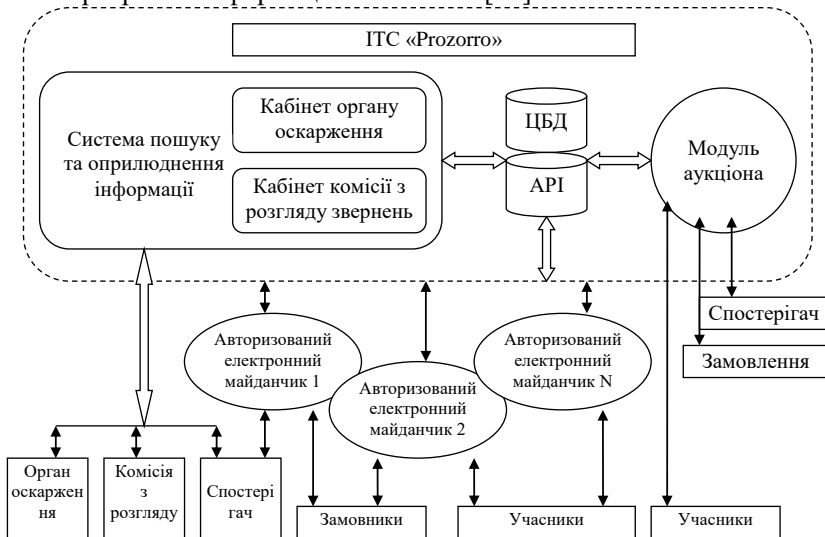


Рис. 3.8. Функціональна структура ІТС «Prozorro»

Джерело: [81]

Також умовою прийняття ІТС «Prozorro» в дослідну експлуатацію було створення комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) з підтвердженою відповідністю (стаття 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»), але Атестат відповідності на КСЗІ ІТС «Prozorro», що підтверджує відповідність створеної КСЗІ, не отримано [81].

Окремі зауваження Рахункової палати не були прокоментовані Мінекономрозвитку. Зокрема, встановлено відсутність документів,

що регламентують процеси резервування та відновлення даних у ІТС «Prozorro», в тому числі, після надзвичайних подій.

Таблиця 3.13

Особливості аудиторської оцінки електронної системи закупівель та її результати

№ з/п	Зауваження Рахункової палати, Звіт за 2017 р. [81]	Заперечення та коментар Мінекономрозвитку [332]
1	2	3
1	Електронні майданчики, які працюють з ІТС «Prozorro», також не мають підтвердженої комплексної системи захисту (КСЗІ) і тому всупереч Закону [256] проходять лише попередню авторизацію.	За поясненнями фахівців ДП «Прозорро», головною причиною неспроможності ДП «Прозорро» (колишній ДП «Зовнішторгвидав України») здійснити побудову КСЗІ на ІТС «Prozorro» та її атестацію стало функціонування програмного забезпечення на Amazon Web Services (AWS), яка знаходиться поза межами України – в США, і є платформою хмарних сервісів, що надає обчислювальні потужності, доступ до сховищ, баз даних, послуги доставки контенту та інші функціональні можливості, і на сьогодні не всі пропозиції хмарних сервісів, які використовує ІТС «Prozorro», надають українські компанії. 1 березня 2018 року завершено міграцію всіх ІТ-ландшафтів ІТС «Prozorro» з AWS до захищеної хмари дата-центру «De Novo» – національного оператора хмарних технологій.
2	Діючих договорів з платформою Amazon Web Services (AWS) (США) ДП «Прозорро» не має.	На час перебування системи у хмарних сервісах AWS, між ДП «Прозорро» та ТОВ «Група Квінта» діяв договір про надання послуг, згідно з яким ТОВ брало на себе обов'язок зі збереження та забезпечення цілісності інформації на серверах платформи AWS. Під час проведення контрольного заходу дані договори не запитувалися.
3	Відсутні документи, які б регламентували час реакції адміністратора ДП «Прозорро» при виникненні ускладнень або проблем у роботі електронної системи закупівель у «кабінеті органу оскарження».	Кабінет органу оскарження є невід'ємною частиною ІТС «Prozorro». Безпосередня експлуатація та підтримка кабінету здійснюється Адміністратором системи – ДП «Прозорро», а відтак окрема експлуатаційна документація для Антимонопольного комітету не має бути розроблена.
4	Типові договори, які укладає ДП «Прозор-ро» з електронними майданчиками, не містять жодної відповідальності адміністратора у разі недотримання обов'язків із підтримки системи	Договорами передбачена відповідальність адміністратора електронної системи закупівель в межах та у спосіб, що визначений законодавством. У новій редакції договору, що затверджений Мінекономрозвитку, додатково передбачені зобов'язання адміністратора електронної системи закупівель.

1	2	3
5	Проект ІТС «Prozorro» має ознаки комерційного та такого, що створює ризики моно-польної змови на ринку публічних закупівель	Наявність 24 майданчиків не може свідчити про монополізацію ринку. Те, що якась група з них має більшу ринкову долю (топ-6 займають 90%) – цілком логічно і природно для багатьох ринків. Діючим законодавством забезпечено рівні можливості для операторів електронних майданчиків.
6	На Балансі ДП «Прозорро» було 2 портали (www.prozorro.gov.ua, www.tender.me.gov.ua), протягом 2 років на останній витрачено понад 3,0 млн.грн. (хоча він не використовувався).	Інформація, що накопичена на веб-порталі www.tender.me.gov.ua необхідна контролюючим та правоохоронним органам для встановлення законності та правомірності дій під час проведення процедур закупівель, що відбувалися на підставі Закону України «Про здійснення державних закупівель». Таким чином, необхідність утримання порталу tender.me.gov.ua є обґрунтованою і витрати на його утримання не можна класифікувати, як нерациональне використання коштів.

Джерело: сформовано за [81, 332]

Крім того, Рахунковою палатою встановлено численні випадки звернень до Комісії учасників процедур закупівель зі скаргами щодо збоїв в електронній системі під час проведення аукціону, основні з них такі:

1. Під час аукціону (коли треба було діяти) система не реагувала;

2. Під час перебігу торгів інформація в інтерактивному ціновому вікні не змінювалась (майданчик Prom.ua). За інформацією скаржника, після аукціону у відповідних інтерактивних інформаційних вікнах з'явилась інформація про завершення аукціону, після чого неможливо робити ставки.

3. Неможливість зняття з оприлюднення або деактивації помилково завантажених документів, які не мають відношення до закупівлі.

4. Можливість стороннього втручання в особистий кабінет замовника та внесення змін до процедури закупівлі.

5. Технічна функціональність електронної системи закупівель не відповідає законодавству України. Так, у випадку коли торги не відбулися (пропозицію подав один учасник), ІТС «Prozorro» розкриває найменування учасника та всі документи, які ним подавались згідно з тендерною документацією, внаслідок чого вони стають доступні для перегляду та учасник не має змоги брати участь у повторній процедурі, оскільки його тендерна пропозиція вже розкрита. У такому разі повинна відобразитися лише ціна пропозиції

без зазначення її найменування та інформації про учасника.

6. Пропозиції учасника торгів, необхідні для участі у закупівлях, не були завантажені майданчиком, як наслідок, відмінено торги.

7. Відсутність захисту електронної системи закупівель. Так, ДП «Прозорро» на засіданні Комісії від 19.10.2017 ініційовано питання щодо обмеження доступу до перегляду інформації, розміщеної в електронній системі закупівель як додаткова угода до договору, укладеного за результатами закупівлі, оскільки інформація має компрометуючий характер відносно електронної системи закупівель.

На нашу думку, таке рішення суперечить принципу прозорості, оскільки користувачі системи (в т.ч. платники податків) мають право здійснювати незалежну оцінку щодо остаточних умов укладення договорів, які визначаються в додаткових угодах, оскільки існує практика внесення замовником змін до договору в частині завищення вартості предмету закупівель та отримання ним неправомірних вигод.

У Звіті Рахункової палати про результати аналізу щорічного звіту Мінекономрозвитку щодо функціонування системи публічних закупівель у 2018 році [82], знову має місце зауваження, що у 2018 році ІТС «Prozorro» функціонувала без комплексної системи захисту інформації.

У 2018 році підприємство не було повноправним власником майнових прав на усі об'єкти, що входять до складу ІТС «Prozorro». У власність ДП «Прозорро» не передано прав інтелектуальної власності на об'єкти інформаційно-аналітичної системи, розроблені на замовлення Громадської організації «Transparency International Ukraine» і включені до ІТС «Prozorro», а лише надано невиключну ліцензію. Таким чином, електронна система закупівель, на базі якої функціонують інструменти моніторингу публічних закупівель не може слугувати достовірним джерелом інформації для якісного аналізу [82].

Згідно з Законом [256] до складу основних функцій Міністерства належить забезпечення функціонування веб-порталу. Але, всупереч цій нормі, Мінекономрозвитку визначило веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель ІТС «Prozorro», а відповідальним за забезпечення його функціонування та наповнення – ДП «Прозорро», метою діяльності якого (згідно із Статутом) є отримання прибутку за рахунок виробничої та підприємницької діяльності.

Стрімке зростання прибутку ДП «Прозорро» у 2016 та 2017

роках пов'язано не з його виробничою чи комерційною діяльністю, а лише із перерахуванням від операторів авторизованих електронних майданчиків плати, доходи від яких (17,2 млн.грн) [81] підприємство спрямовувало на депозитні рахунки та отримало нарахованих відсотків близько 2,0 млн.грн.

2. Аналіз діяльності Уповноваженого органу у сфері публічних закупівель.

2.1. Аналіз виконання Міністерством функцій у сфері публічних закупівель. Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства виконує 17 основних функцій, визначених Законом України «Про публічні закупівлі», реалізація яких покладена на Департамент регулювання публічних закупівель, до складу якого входять п'ять структурних підрозділів: відділ політики публічних закупівель; відділ нормативного забезпечення публічних закупівель; відділ міжнародної діяльності; відділ методологічної координації сфери публічних закупівель; відділ професіоналізації сфери публічних закупівель.

Рахунковою палатою визначено порушення щодо функції – «забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу», визначеної Законом [256], яка делегована від Уповноваженого органу (Міністерства) до суб'єкта господарювання (ДП «Прозорро») [81].

Суттєвим недоліком станом на кінець 2017 року було те, що, за інформацією Мінекономрозвитку, веб-портал з питань державних закупівель «Державні закупівлі» та система ІТС «Prozorro» на балансі Мінекономрозвитку не обліковувалася [81].

Щодо організації нарад та семінарів з питань закупівель, Мінекономрозвитку також були допущені порушення: фактично цю функцію Міністерство не виконувало, оскільки передало повноваження на інших суб'єктів господарювання, та здійснювало безоплатну рекламу комерційним структурам (які проводили наради та консультування) за допомогою державного сайту. Інформація щодо кількості проведених Міністерством семінарів і нарад з питань закупівель на сайті відсутня [81].

2.2. Аналіз щорічного Звіту Міністерства про стан функціонування системи публічних закупівель.

Як зауваження за 2018 рік, Рахунковою палатою відзначено, що в Мінекономрозвитку відсутній затверджений керівництвом організаційно-розпорядчий документ про порядок складання,

затвердження та оприлюднення підсумків щорічного аналізу функціонування системи публічних закупівель [82]. До того ж, Структура Звіту за 2018 рік містить узагальнений аналіз функціонування системи публічних закупівель за результатами діяльності організаторів закупівель (різних суб'єктів (в т.ч. замовниками в межах Закону)), що не дозволяє відокремити інформацію щодо ефективності використання бюджетних коштів.

Також зафіксовані порушення щодо затвердження Звіту Мінекономрозвитку: відсутня інформація про розгляд Звіту Колегією та Громадською радою при Міністерстві.

Проведеним аналізом Звіту Мінекономрозвитку за 2015-2016 роки встановлено, що цифри, зазначені у Звіті Рахункової палати і Звіті Мінекономрозвитку, різняться [81]. Підготовлений Рахунковою палатою Звіт ґрунтувався на статистичних даних Мінекономрозвитку та даних ДП «Прозорро» за півроку, саме тому цифрові показники у даних, наведених Рахунковою палатою та Мінекономрозвитку, мали б збігатися, оскільки джерело інформації – ІТС «Prozorro» є єдиним.

2.3. Оцінка стану виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів у сфері публічних закупівель.

Вважаємо, що саме усунення добросовісне недоліків є показником дієвості здійсненого контролю. У Звіті Рахункової палати за 2018 рік [82] зазначено, що Кабінету Міністрів України надіслано відомості про результати аудиту з трьома безпосередніми рекомендаціями, дві з яких (щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допустили неефективне управління та розпорядження державним майном, і спростування інформації, розміщеної в офіційних джерелах, про те, що електронна система публічних закупівель зекономила державному бюджету мільярди гривень) не виконано.

Крім того, Кабінету Міністрів України надано шість рекомендацій щодо доручень Мінекономрозвитку привести функціонування ЕСЗ у відповідність з вимогами Закону [256], з яких не виконано три: щодо приведення у відповідність питань визначення адміністратора ЕСЗ і авторизації електронних майданчиків; забезпечення передавання ІТС “Prozorro” з балансу ДП “ПРОЗОРО” на баланс Міністерства; вирішення спільно з Міністерством фінансів України та Державною казначейською службою питання визначення ключових показників, необхідних для аналізу закупівель [82].

Не виконано і рекомендацію Кабінету Міністрів України щодо організації Державною фіскальною службою України планової документальної перевірки повноти сплати податків та зборів ДП «Прозорро» за період діяльності [82].

З 16 рекомендацій, наданих Мінекономрозвитку, виконано лише 8. Загалом з 26-ти рекомендацій, отриманих від Рахункової палати Кабінетом Міністрів України, Мінекономрозвитку, іншими центральними органами виконавчої влади та ДП «Прозорро» забезпечено виконання частково лише 9-ти. П'ятнадцять рекомендацій Рахункової палати щодо приведення діяльності Мінекономрозвитку і ДП «Прозорро» з організації електронних публічних закупівель у відповідність із вимогами чинного законодавства проігноровано.

3. Аналіз діяльності інших органів у сфері публічних закупівель

3.1. Аналіз роботи Антимонопольного комітету України, як органу оскарження. Крім висвітлення стану виконання функцій Антимонопольним комітетом (далі – Комітет), як органу оскарження у Звітах Рахункової палати за 2014-2014 роки [81, 79, 80], у 2018 році був здійснений аналіз звіту Антимонопольного комітету України у частині, що впливає на виконання державного бюджету [78].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, Комітетом утворена Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія). Межі відповідальності Колегії АМКУ та системи ProZorro в частині публічних закупівель наведені в табл. 3.14.

Вважаємо за доцільне навести основну інформацію щодо перевірки Рахунковою палатою виконання функцій Антимонопольним комітетом України. Рахункова палата щороку вказує Комітету, що низькі розміри плати, що стягується за оскарження процедури закупівлі, а також автоматична переадресація скарги до «кабінету оскарження» без оплати дає змогу недобросовісним учасникам оскаржувати процедури без обґрунтованих підстав.

Як недолік вказано, що Річний Звіт не містить інформації про кількість відкликаних скаржниками скарг і залишених без розгляду (лише у відсотковому значенні) [78].

Реалізація принципу відповідальності резуляторними органами в сфері публічних закупівель

№ з/п	Колегія АМКУ	Система ProZorro
1	2	3
1	Приймає рішення про прийняття скарг до розгляду/залишення без розгляду/припинення розгляду	Формує реєстраційну картку скарги
2	Розглядає скаргу протягом 15 робочих днів (для потреб оборони – протягом 10 робочих днів)	Надсилає скаргу замовнику і Колегії АМКУ
3	Перевіряє закупівлю за інформацією, поданою в скарзі та електронній системі	Призупиняє електронний аукціон
4	Може зобов'язати замовника внести зміни до тендерної документації	Не оприлюднює договір та звіт про результати закупівлі під час процедури оскарження
5	Може зобов'язати замовника скасувати рішення про допущення до аукціону чи рішення про відхилення пропозицій	Оприлюднює рішення, прийняті Колегією АМКУ
6	Може зобов'язати замовника відмінити процедуру	Надсилає повідомлення замовнику та скаржнику
7	Може зобов'язати замовника скасувати рішення про визначення переможця	Призначає нову дату та час електронного аукціону

Джерело: побудовано з використанням [272]

За інформацією Антимонопольного комітету, штатна чисельність департаменту, який забезпечує роботу Колегії, – 25 шт. од., тобто на одного фахівця припадало приблизно 311 скарг на рік, що свідчить про велике навантаження і відповідальність спеціалістів АМКУ, які забезпечують роботу Колегії. Порівняно з попередніми роками кількість отриманих скарг на одного штатного фахівця постійно збільшувалася, наприклад з 2016 року – майже у 2,5 раза (з 123 до 311) [78].

3.2. Аналіз діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері публічних закупівель. Дана інформація охоплює особливості діяльності Рахункової палати та правоохоронних органів у сфері публічних закупівель. Вважаємо, що не зовсім коректним є подання Рахунковою палатою інформації щодо її діяльності через відсутність критичної оцінки. Комплекс заходів, що здійснюються в рамках попереднього, поточного і подальшого контролю, суттєво доповнюється тематичними контрольними та аналітичними заходами Рахункової палати.

Щодо кількості кримінальних проваджень у сфері публічних

закупівель повідомлялося про відсутність у державній статистичній звітності окремого обліку кримінальних проваджень за фактами злочинів, пов'язаних із закупівлями за державні кошти. Звітність передбачає тільки облік кримінальних проваджень, відкритих слідчими прокуратури за фактами кримінальних правопорушень у бюджетній сфері.

5. Аналіз виконання Плану стратегічних заходів

Як засвідчив аналіз, 2018 року рекомендовані до законодавства про публічні закупівлі Мінекономрозвитку не подавалися до Кабінету Міністрів України з метою винесення їх на розгляд Верховної Ради України. Крім того, зміни лише частково враховують вимоги до виконання заходів з адаптації законодавства України до правил ЄС, передбачених другим етапом плану заходів щодо реалізації Стратегії [259].

Зокрема, не дотримано вимог Дорожньої карти [259] щодо врахування протягом 2018 року у вітчизняному законодавстві положень директив ЄС про:

- затвердження правил застосування процедур закупівлі для змішаного предмета закупівлі;
- запровадження більш гнучких процедур для закупівлі визначених соціальних, освітніх та культурних послуг;
- затвердження правил визнання технічних та фінансових підтвердних документів, сертифікатів, результатів експертизи та інших підтвердних документів із державами-членами ЄС;
- установавання санкцій для замовників (штрафів та альтернативних санкцій) за недотримання вимог щодо проведення процедури закупівлі, а також механізмів для стягнення штрафів.

У 2018 році Мінекономрозвитку так і не запроваджено передбаченого Дорожньою картою Кодексу поведінки для всіх суб'єктів сфери публічних закупівель. Результати аудиту ДП «Прозоро» засвідчили, що в порушення вимог Дорожньої карти та пункту 4 наказу Мінекономрозвитку від 15.09.2017 №1372 «Про затвердження Порядку укладання і виконання рамкових угод» у 2018 році в ІТС «Prozorro» так і не запроваджено функціоналу рамкових угод. Крім того, за результатами аналізу Звіту за 2018 рік встановлено невідповідність звітних даних Мінекономрозвитку про виконання окремих заходів, передбачених у Плані дій, розміщеній на офіційному веб-сайті ДП «Прозоро» інформації про стан розвитку ЕСЗ [82].

Отже, незважаючи на певні заходи Мінекономрозвитку, вжиті для вдосконалення нормативно-правової бази функціонування системи публічних закупівель, за підсумками звітнього періоду так і не забезпечено виконання вимог другого етапу Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»).

Вважаємо, що основним провідним елементом для якісного формування інформаційного простору має бути електронний документ, дані якого будуть узагальнені за різними аналітичними розрізами в межах обраних замовників, закупівель, процедур в залежності від потреб заінтересованих користувачів.

З метою інформаційного наповнення та «витягування» даних щодо кожної закупівлі пропонуємо до впровадження Аналітичну картку предмета публічної закупівлі (Додаток М, рис. 1).

Аналітична картка формується автоматично після укладення договору та внесення його в систему ІТС «Prozorro». Відповідно, інформація заповнюється в розрізі стадій життєвого циклу предметів закупівель на основі ідентифікатора публічних закупівель, який є основним ключем щодо інформацію про закупівлю (в т.ч. в органах Держказначейства) (рис. 3.13).

Передбачається, що назва, місцезнаходження та код ЄДРПОУ вводиться автоматично, оскільки замовник працює в персональному кабінеті.

Ідентифікатор закупівлі дозволяє заповнити дані щодо планування закупівель (предмет, код закупівлі за CPV, деталізація предмета закупівлі, очікувана вартість) та здійснення процедур закупівель у ЕСЗ (вид закупівлі (за предметом придбання, за кодами CPV, за результатом проведення процедур, за виконанням договору, за наявністю конкуренції, за вартісною межею, за походженням), договірна вартість, середня вартість пропозиції, перелік учасників закупівлі, реальна економія). Варто уточнити, що заповнення даних за видами закупівель вимагає обов'язкового передбачення їх введення при формуванні Звіту про проведення публічних закупівель.

Вважаємо, що інформація щодо використання предметів закупівель є обов'язковою для узагальнення та відображення, оскільки вона може використовуватися в якості аналітичних джерел для аналізу та державного аудиту. При існуючій системі бухгалтерського обліку в державному секторі, інформація щодо використання предметів закупівель підлягатиме ручному введенню.

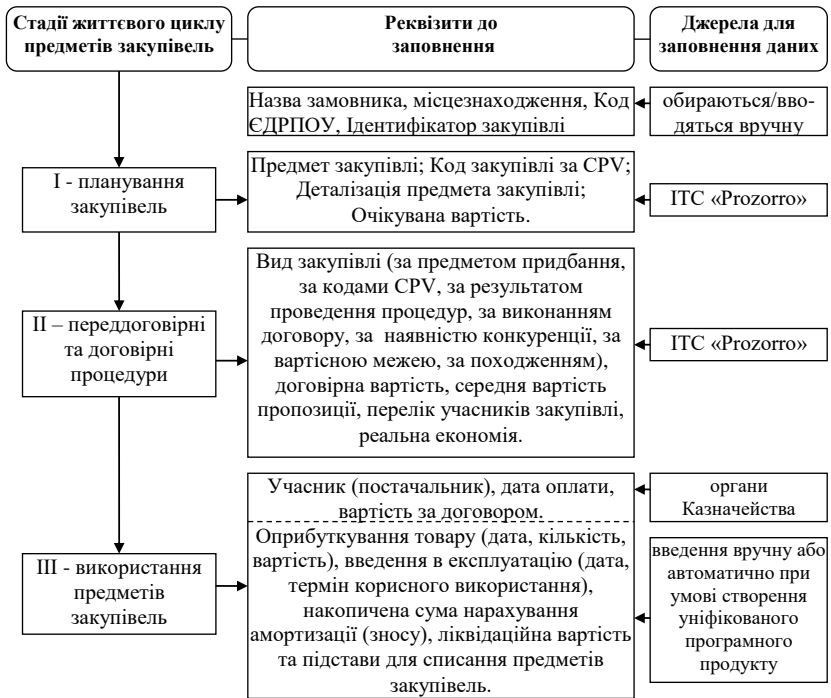


Рис. 3.13. Порядок формування Аналітичної картки предмета публічної закупівлі в персональному кабінеті замовника ІТС «Prozorro»

Джерело: запропоновано авторами

Однак, Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року [261] передбачено, що «... для забезпечення обміну фінансовою інформацією між Мінфіном, органами Казначейства і розпорядниками бюджетних коштів та у зв'язку з наявністю різних організаційних структур бухгалтерських служб, правил документообігу, використанням різного програмного забезпечення, а в окремих випадках відсутністю такого програмного забезпечення виникає необхідність в удосконаленні та модернізації системи бухгалтерського обліку, а саме у створенні уніфікованого програмного продукту з ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності розпорядниками бюджетних коштів з

інтеграцією до облікової системи Казначейства і системи подання фінансової звітності в електронному форматі, що спрощує обробку, зберігання, вилучення та відтворення накопиченої інформації для проведення аналізу і підтримки прийняття рішень» [261].

Саме тому, в перспективі, з метою узагальнення та аналізу даних щодо ефективності та економності використання державного майна, при умові впровадження уніфікованого програмного продукту з ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності, Аналітична картка предмета публічної закупівлі заповнюватиметься автоматично та слугуватиме для аналізу та державного аудиту.

Аналітична картка дозволяє формувати Реєстр предметів публічних закупівель за їх видами, в розрізі рахунків та стадій життєвого циклу (Додаток М, рис. 2). Отже, розроблені документи (Аналітична картка, Реєстр) даватиме можливість узагальнення та систематизації даних щодо проходження предметами закупівель стадій життєвого циклу за видами в розрізі різних класифікаційних ознак та слугуватимуть якісним джерелом аналізу та державного аудиту.

Таким чином, нами удосконалена система документування закупівельної діяльності замовника шляхом розробки Аналітичної картки та Реєстру предметів публічних закупівель як узагальнюючих документів за всіма видами закупівель в розрізі стадій життєвого циклу предметів закупівель, які автоматично формуються замовником в ІТС «Prozorro» за ідентифікатором закупівель, що забезпечує: на мікрорівні – повну та цілісну інформацію для суб'єктів аналізу та державного аудиту й дає змогу перевірити достовірність даних окремих форм фінансової та бюджетної звітності в частині здійснення публічних закупівель; на мезо- та макрорівні – систематизацію та формування вибірки за різними аналітичними розрізами в межах обраних замовників, закупівель, процедур залежно від потреб зацікавлених користувачів.

РОЗДІЛ

4

МОДЕРНІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ ТА ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ



4.1. Розбудова інтегрованої системи аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні



4.2. Удосконалення інформаційного забезпечення аналізу та державного аудиту публічних закупівель



4.3. Стандартизація аудиту відповідності в Україні згідно міжнародних стандартів



4.1. Розбудова інтегрованої системи аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні

Рівень ефективності функціонування системи публічних закупівель має прямий вплив на розвиток національної економіки та економічне зростання.

Вважаємо за необхідне, шляхом використання методів економічного моделювання встановити зв'язок між публічними закупівлями та ВВП, оскільки прозорі та ефективні публічні закупівлі є інструментом, що дозволяє задовольняти потреби держави, забезпечуючи виконання її соціально-економічних функцій та стимулює розвиток економіки. При формуванні напрямів державної політики у сфері публічних закупівель важливим є перевірка припущення щодо впливу системи публічних закупівель на економічне зростання країни. Для розв'язання поставленої задачі виконаємо економетричне моделювання. Економетрична модель базується на тісній єдності двох важливих аспектів – якісного теоретичного аналізу існуючих взаємозв'язків і емпіричної інформації. Теоретичний аспект знаходить своє відображення у специфікації моделі, яка є аналітичною формою економетричної моделі. Специфікація моделі складається з певного виду рівнянь чи функцій,

що використовуються для побудови моделей, має імовірнісні характеристики, які властиві стохастичним залишкам моделі.

Важливе значення при побудові економетричних моделей має групування окремих співвідношень у вигляді моделі. Будь-яка математична модель є лише спрощеним формалізованим відображенням реального об'єкта (явища, процесу). Вміння її побудови полягає в тому, щоби сумістити якомога більшу лаконічність параметризації моделі з достатньою адекватністю опису саме тих сторін моделювання реальності, які представляють інтерес. Кількість зв'язків, які включають до моделі, залежить від умов, за яких ця модель будується, і від повноти пояснень, до яких ми прагнемо [248, с. 20]. Для цього сформуємо дані із сукупності статистичних показників, що містять кількісні вимірники, які характеризують стан економіки в Україні та вплив на нього компоненти публічних закупівель.

Одним з основних індикаторів економічного зростання країни є ВВП, тому, у якості результуючого показника обрано ВВП (у). Для побудови рис. 4.1 за основу взято загальну вартість укладених договорів та їх частку по відношенню до ВВП.

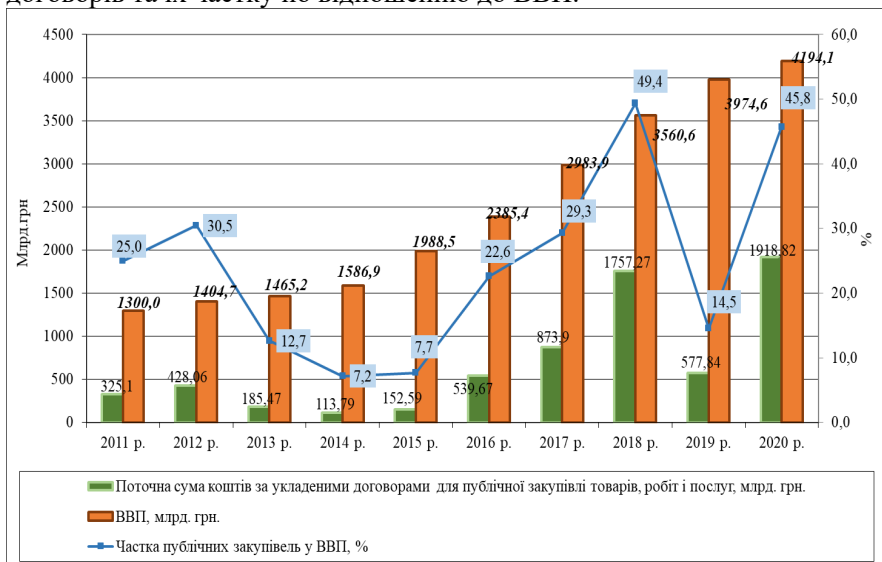


Рис. 4.1. Динаміка основних показників щодо здійснення публічних закупівель в Україні за 2010-2020 роки.

Джерело: побудовано авторами за даними [78, 195]

Незалежною змінною, що кількісно характеризує діяльність держави у сфері публічних закупівель обрано поточну суму коштів за укладеними договорами по вітчизняних учасниках (х), яка є значно більшою за суму укладених договорів, оскільки включає вартість довгострокових діючих договорів, які виконуються та є більш точним та логічним для даного дослідження. Даний показник не виступає єдиним фактором впливу компоненти публічних закупівель, однак, саме він характеризує якість системи публічних закупівель, її можливості реалізовувати предмети закупівлі (товари, роботи, послуги) на вітчизняному ринку. Таким чином, можна сформулювати економетричну модель:

$$ВВП = f(\text{Публічні закупівлі}), \quad (4.1)$$

Отже, емпірично встановивши вплив публічних закупівель на економічний розвиток України проведемо перевірку цієї залежності (табл. 4.1, рис. 4.2).

Таблиця 4.1

Вихідні дані для оцінки впливу публічних закупівель на економічний розвиток України

Роки	Поточна сума коштів за укладеними договорами, млрд. грн.	ВВП, млрд. грн.	Частка коштів за укладеними договорами публічних закупівель у ВВП, %
2011	325,1	1299,991	25,0
2012	428,06	1404,669	30,5
2013	185,47	1465,198	12,7
2014	113,79	1586,915	7,2
2015	152,59	1988,544	7,7
2016	539,67	2385,367	22,6
2017	873,9	2983,882	29,3
2018	1757,27	3560,596	49,4
2019	577,84	3974,564	14,5
2020	1918,82	4194,102	45,8

Джерело: розраховано авторами за даними [78, 195]

Таким чином, частка коштів за укладеними договорами для публічної закупівлі товарів, робіт і послуг складає від 7,2 % (у 2014 р.) до 49,4 % (у 2018 р.), що підтверджує існування закономірностей у розвитку досліджуваних явищ.

Розрахункове значення коефіцієнту кореляції дорівнює 0,797. Це означає, що щільність зв'язку між зміною обсягу ВВП і обсягом публічних закупівель становить 79,1%, що підтверджує високий взаємозв'язок залежності, що досліджується.

Для аналізу залежності між двома змінними використовують діаграму розсіювання, яка є графічною формою представлення інформації у прямокутній системі координат. На осі абсцис відзначають значення незалежної змінної (x), на осі ординат – значення залежної змінної (y). Результат кожного спостереження (x_i, y_i) деякого економічного процесу відображається точкою на площині.

Сукупність цих точок утворює хмарку, яка відображає зв'язок між двома змінними. Діаграма розсіювання є геометричною формою систематизації інформаційної бази процесу дослідження. За шириною розкиду точок можна зробити висновок про тісноту зв'язку сукупності [313; 248].

Часткового вирішення основної задачі регресійного аналізу для випадку парної залежності можна домогтися побудувавши діаграму розсіювання [78, 195]. На рис. 4.2 представлено діаграму розсіювання для аналізу залежності ВВП від публічних закупівель.

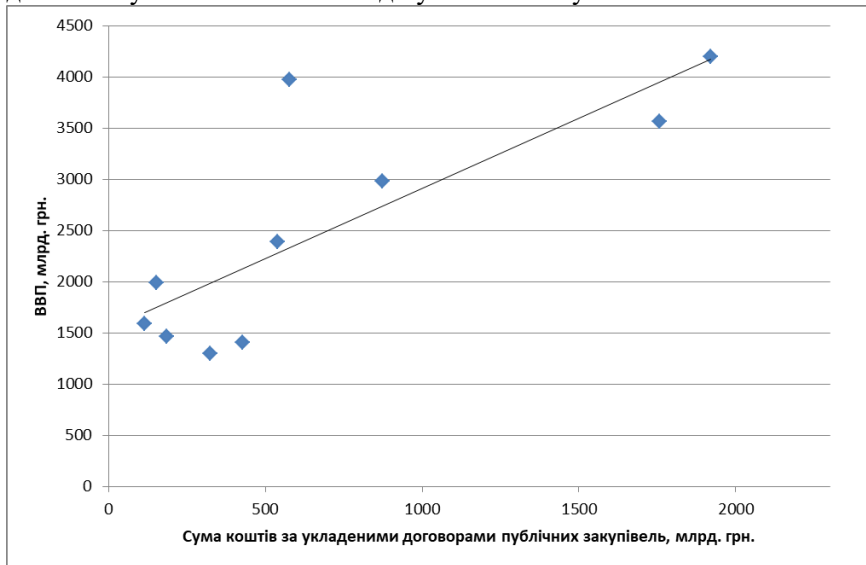


Рис. 4.2. Графік розподілу величин ВВП і публічних закупівель з лінією тренду

Джерело: побудовано авторами за даними [78, 195]

З даних рис. 5.2, можна зробити висновок про лінійний характер досліджуваної залежності у вигляді функції (2):

$$\hat{y} = a + bx, \quad (4.2)$$

де \hat{y} – розрахунковий розмір ВВП, млрд. грн.; x – обсяг публічних закупівель, млрд. грн.

Для розрахунку параметрів регресії побудуємо розрахункову таблицю (табл. 4.2).

Виходячи з даних табл. 4.2, для знаходження параметрів a та b побудуємо систему нормальних рівнянь:

$$\begin{cases} 10a + 6872,51b = 24843,828 \\ 6872,51a + 8518268,397 = 22275909,829 \end{cases}$$

Таблиця 4.2

Дані для розрахунку параметрів регресії

x	y	x^2	y^2	xy
325,1	1299,991	105690	422627,1	325,1
428,06	1404,669	183235,4	601282,6	428,06
185,47	1465,198	34399,12	271750,3	185,47
113,79	1586,915	12948,16	180575,1	113,79
152,59	1988,544	23283,71	303431,9	152,59
539,67	2385,367	291243,7	1287311	539,67
873,9	2983,882	763701,2	2607614	873,9
1757,27	3560,596	3087998	6256929	1757,27
577,84	3974,564	333899,1	2296662	577,84
1918,82	4194,102	3681870	8047727	1918,82
6872,51	24843,828	8518268	22275910	6872,51

Джерело: розраховано автором

Помножимо рівняння (1) системи на $(-687,251)$, отримаємо систему, яку вирішимо методом алгебраїчного додавання:

$$\begin{cases} -6872,51a - 4723139,37b = -17073945,637 \\ 6872,51a + 8518268,397b = 22275909,829 \end{cases}$$

Отримаємо:

$$3795129,027 \times b = 5201964,192.$$

Звідки, $b=1,3707$.

Тепер знайдемо коефіцієнт a з рівняння 1:

$$\begin{aligned}
 10a + 6872,51b &= 24843,828 \\
 10a + 6872,51 \times 1,3707 &= 24843,828 \\
 10a &= 15423,713 \\
 a &= 1542,3713
 \end{aligned}$$

Отримуємо емпіричні коефіцієнти регресії: $b = 1,3707$, $a = 1542,3713$.

Отже, отримаємо рівняння регресії:

$$y = 1,3707x + 1542,3713, \quad (4.3)$$

Таким чином, коефіцієнт регресії $b=1,3707$ показує середню зміну ВВП зі зростанням розміру публічних закупівель, тобто збільшення на 1 млрд. грн. публічних закупівель ВВП підвищиться у середньому на 1,3707 млрд. грн.

Розглянемо параметри рівняння регресії:

Вибіркові середні:

$$\begin{aligned}
 \bar{x} &= \frac{\sum x_i}{n} = \frac{6872,51}{10} = 687,251 \\
 \bar{y} &= \frac{\sum y_i}{n} = \frac{24843,828}{10} = 2484,383 \\
 \overline{xy} &= \frac{\sum x_i y_i}{n} = \frac{22275909,83}{10} = 2227590,983
 \end{aligned}$$

Вибіркові дисперсії:

$$\begin{aligned}
 S^2(x) &= \frac{\sum x_i^2}{n} - \bar{x}^2 = \frac{8518268,4}{10} - 687,251^2 = 379512,9 \\
 S^2(y) &= \frac{\sum y_i^2}{n} - \bar{y}^2 = \frac{72941505,2}{10} - 2484,383^2 = 1121992,62
 \end{aligned}$$

Середньоквадратичне відхилення:

$$\begin{aligned}
 S(x) &= \sqrt{S^2(x)} = \sqrt{379512,9} = 616,046 \\
 S(y) &= \sqrt{S^2(y)} = \sqrt{1121992,62} = 1059,242
 \end{aligned}$$

Для виявлення щільності зв'язку розрахуємо коефіцієнт кореляції:

$$r_{x,y} = b \cdot \frac{S(x)}{S(y)} = 1,371 \frac{616,046}{1059,242} = 0,797$$

За шкалою Чеддока, якщо значення коефіцієнта кореляції знаходиться у діапазоні від 0,7 до 0,9, такий зв'язок вважається високим. За нашими розрахунками коефіцієнт кореляції склав 0,797, а значить щільність зв'язку між ВВП і публічними закупівлями – пряма висока.

Розрахуємо помилку апроксимації:

$$\bar{A} = \frac{2.113}{10} 100\% = 21.13\%$$

Отже, в середньому, розрахункові значення відхиляються від фактичних на 21,13 %. Таке значення помилки апроксимації пояснюється тим, що аналізовані індикатори відображають економічні явища, де спостерігаються процеси із наявністю багатомірних зв'язків та глибокою нестабільністю.

Для статистичного висновку про наявність або відсутність кореляційного зв'язку між досліджуваними змінними необхідно провести перевірку рівня значущості вибіркового коефіцієнта кореляції. Використаний критерій для розв'язку задач такого типу ґрунтується на розподілі різних статистик і називається критерієм значущості [313, 248]. Для оцінки статистичної значущості коефіцієнтів регресії і кореляції розраховуємо t-критерій Стьюдента і довірчі інтервали кожного з показників. З метою перевірки критерію значущості коефіцієнту кореляції висуваємо гіпотези:

$H_0: r_{xy}=0$, немає лінійного взаємозв'язку між змінними;

$H_1: r_{xy} \neq 0$, є лінійна взаємозв'язок між змінними.

Для того щоб при рівні значущості α перевірити нульову гіпотезу про рівність нулю генерального коефіцієнта кореляції нормальної двовимірної випадкової величини при конкуруючій гіпотезі $H_1 \neq 0$, треба розрахувати спостережене значення критерію (величину випадкової помилки):

$$t_{\text{емп}} = r_{xy} \frac{\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r_{xy}^2}}$$

Відповідно до таблиці критичних точок розподілу Стьюдента, за заданим рівнем значущості α і числа ступенів свободи $k=n-2$ знайти критичну точку $t_{кр}$ двосторонньої критичної області. Якщо $t_{\text{емп}} < t_{кр}$ нульову гіпотезу залишають. Якщо $|t_{\text{емп}}| > t_{кр}$ – нульову гіпотезу відхиляють.

$$t_{\text{емп}} = \frac{1542,371}{338,734} = 4,55$$

Відповідно до таблиці Стьюдента з рівнем значущості $\alpha = 0,05$ та ступенями свободи $k=8$ знаходимо $t_{кр}$:

$$t_{кр}(n-m-1; \alpha/2) = t_{кр}(8; 0,025) = 2,752$$

де $m = 1$ – кількість пояснювальних змінних.

Оскільки $4,55 > 2,752$, то статистична значимість коефіцієнта регресії b підтверджується (відхиляємо гіпотезу про рівність нулю цього коефіцієнта). Тобто, коефіцієнт кореляції статистично –

значущий.

Визначимо довірчі інтервали коефіцієнтів регресії, які з надійністю 95% будуть наступними:

$$(b - t_{кр} Sb; b + t_{кр} Sb) \\ (1,37 - 2,752 \times 0,367; 1,37 + 2,752 \times 0,367) \\ (0,361; 2,381)$$

З ймовірністю 95% можна стверджувати, що значення даного параметра будуть лежати у знайденому інтервалі.

$$(a - t_{кр} Sa; a + t_{кр} Sa) \\ (1542,371 - 2,752 \times 338,734; 1542,371 + 2,752 \times 338,734) \\ (610,175; 2474,567)$$

З імовірністю 95% можна стверджувати, що значення даного параметра будуть лежати у знайденому інтервалі.

Перевірку значущості моделі регресії проведемо з використанням F-критерію Фішера. Оцінку статистичної значущості парної лінійної регресії проведемо за наступним алгоритмом:

1. Висуємо нульову гіпотезу про те, що рівняння в цілому статистично незначуще: $H_0: R^2 = 0$ на рівні значущості α .

2. Визначимо фактичне значення F-критерію:

$$F = \frac{R^2 \frac{n-m-1}{m}}{1-R^2}, \\ F = \frac{0,6355 \frac{10-1-1}{1}}{1-0,6355} = 13,948$$

3. Табличне значення визначається за таблицями розподілу Фішера для заданого рівня значущості, враховуючи, що число ступенів свободи для загальної суми квадратів дорівнює 1 і число ступенів свободи залишкової суми квадратів (меншою дисперсії) при лінійній регресії одно $n-2$.

$F_{табл}$ – це максимально можливе значення критерію під впливом випадкових чинників при даних ступенях свободи і рівні значущості α . Рівень значущості α - ймовірність відкинути правильну гіпотезу за умови, що вона вірна.

4. Якщо фактичне значення F-критерію менше табличного, то кажуть, що немає підстави відхилити нульову гіпотезу.

Табличне значення критерію зі ступенями свободи $k_1 = 1$ і $k_2 = 8$,

$$F_{табл} = 5,32.$$

Оскільки фактичне значення $F > F_{табл}$, то коефіцієнт детермінації статистично значимий. Зв'язок між F-критерієм Фішера і t-статистикою Стьюдента виражається рівністю:

$$t_r^2 = t_b^2 = \sqrt{F} = \sqrt{13,948} = 3,73.$$

Отже, знайдена оцінка рівняння регресії статистично надійна. Перевіримо наші розрахунки за допомогою пакету «Аналіз даних» табличного процесору MS Excel (табл. 4.3-4.5).

Таблиця 4.3

Розрахункові дані регресійного аналізу публічних закупівель і ВВП України, 2010-2020 рр.

Регресійна статистика	
Множинний R	0,797184938
R-квадрат	0,635503826
Нормований R-квадрат	0,589941804
Стандартна помилка	714,9842816
Спостереження	10

Джерело: розраховано авторами

Для побудови кореляційно-регресійної моделі скористаємося пакетом «Аналіз даних» табличного процесору MS Excel (рис. 4.3, табл. 4.3-4.5).

A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Поступово зростає на укладення договорів для публічних закупівель, робіт і послуг, млрд, грн.	ВВП, млрд, грн.						
1	Рік							
2	2010 р.	125,1	1299,901					
3	2011 р.	428,06	1504,809					
4	2012 р.	185,47	1465,198					
5	2013 р.	113,79	1206,913					
6	2014 р.	152,39	1188,544					
7	2015 р.	318,67	2101,867					
8	2017 р.	675,9	2981,882					
9	2018 р.	1757,37	3060,596					
10	2019 р.	377,84	2974,654					
11	2020 р.	1918,82	4194,102					
12								
13								
14								
15	Вивід итогов							
16								
17	Легендарна інтерпретація							
18	Множинний R	0,797184938						
19	R-квадрат	0,635503826						
20	Нормований R-квадрат	0,589941804						
21	Стандартна помилка	714,9842816						
22	Наблюдения	10						
23								
24	Дисперсійний аналіз							
25		df	SS	MS	F	Значимість F		
26	Регресія	1	7130306,05	7130306,05	13,94810419	0,005748736		
27	Залишок	8	4089620,183	511202,5229				
28	Всього	9	11219926,23					
29								
30	коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-значение	Вероятность 5%	Вероятность 1%	Вероятность 0,1%	Вероятность 0,05%
31	Y-пересечение	1342,371325	338,7386708	4,533319798	0,001866146	761,2491547	2323,491493	2323,491493
32	Параметр X1	1,376964655	0,907044699	1,747216079	0,097346736	0,524077968	2,327013903	0,524077968

Рис. 4.3. Кореляційно-регресійний аналіз у MS Excel

Джерело: побудовано авторами

Таким чином розраховані нами дані співпадають із розрахунками виконаними у табличному процесорі MS Excel.

Таблиця 4.4

Розрахункові дані дисперсійного аналізу публічних закупівель і ВВП України, 2010-2020 рр.

	df	SS	MS	F	Значимість F
Регресія	1	7130306,05	7130306,05	13,94810419	0,005748736
Залишок	8	4089620,183	511202,5229		
Всього	9	11219926,23			

Джерело: розраховано авторами

Таблиця 4.5

Розрахункові дані дисперсійної статистики аналізу публічних закупівель і ВВП України, 2010-2019 рр.

Дисперсійна статистика	Коефіцієнти	Стандартна помилка	t-статистика	P-Значення	Нижні 95%	Верхні 95%	Нижні 95,0%	Верхні 95,0%
Y-перетин	1413,205876	364,9490204	3.872337771	0,004725695	571,6319259	2254,779826	571,6319259	2254,779826
Зміна X 1	1,451554106	0,520569671	2.788395458	0,023616686	0,251118292	2,65198992	0,251118292	2,65198992

Джерело: розраховано авторами

Перевіримо нашу модель на наявність гетероскедастичності за допомогою тесту Спірмена. Розрахуємо коефіцієнт рангової кореляції Спірмена. Для цього присвоємо ранги ознакою $|e_i|$ і фактору x (табл 4.6) та побудуємо матрицю (табл 4.7).

Таблиця 4.6

Присвоєння рангів для розрахунку коефіцієнту рангової кореляції Спірмена

x	$ e_i $	ранг x, d_x	ранг $ e_i , d_y$
325,1	687,993	4	8
428,06	724,442	5	9
185,47	331,396	3	6
113,79	111,428	1	3
152,59	237,018	2	4
539,67	103,273	6	2
873,9	243,66	8	5
1757,27	390,456	9	7
577,84	1640,15	7	10
1918,82	21,614	10	1

Джерело: розраховано авторами

Таблиця 4.7

Матриця рангів

ранг x, d_x	ранг $ e_i , d_y$	$(d_x - d_y)^2$
4	8	16
5	9	16
3	6	9
1	3	4
2	4	4
6	2	16
8	5	9
9	7	4
7	10	9
10	1	81
55	55	168

Джерело: розраховано авторами

Перевірка правильності складання матриці на основі обчислення

контрольної суми:

$$\sum x_{ij} = \frac{(1+n)n}{2} = \frac{(1+10)10}{2} = 55$$

Суми по стовпчиках матриці рівні між собою і контрольною сумою, отже, матриця складена правильно.

За формулою розрахуємо коефіцієнт рангової кореляції Спірмена:

$$p = 1 - 6 \cdot \frac{\sum d^2}{n^3 - n}$$
$$p = 1 - 6 \cdot \frac{168}{10^3 - 10} = -0.0182$$

Таким чином, зв'язок між ознакою $|e_i|$ і фактором x слабкий і обернений.

Оцінимо значущість коефіцієнта рангової кореляції Спірмена.

Для того щоб при рівні значущості α перевірити нульову гіпотезу про рівність нулю генерального коефіцієнта рангової кореляції Спірмена при конкуруючій гіпотезі $H_1: \rho \neq 0$, треба обчислити критичну точку:

$$T_{kp} = t(\alpha, k) \cdot \sqrt{\frac{1-p^2}{n-2}}$$

де n – обсяг вибірки;

p – вибірковий коефіцієнт рангової кореляції Спірмена;

$t(\alpha, k)$ – критична точка двосторонньої критичної області, яку знаходять по таблиці критичних точок розподілу Стьюдента, за рівнем значущості α і числа ступенів свободи $k = n - 2$.

Якщо $|p| < T_{kp}$ – немає підстав відкинути нульову гіпотезу, тоді ранговий кореляційний зв'язок між якісними ознаками не значимий. Якщо $|p| > T_{kp}$ – нульову гіпотезу відкидають, тоді між якісними ознаками існує значущий ранговий кореляційний зв'язок. По таблиці Стьюдента знаходимо:

$$t(\alpha / 2, k) = (0,05 / 2; 8) = 2,752.$$

$$T_{kp} = 2.752 \cdot \sqrt{\frac{1-0.0182^2}{10-2}} = 0.97$$

Оскільки $2,752 > 0,97$, то гіпотеза про відсутність гетероскедастичності приймається.

Таким чином, була побудована економетрична модель залежності економічного зростання від розміру публічних закупівель. На етапі специфікації була обрано парну лінійну регресію, було оцінено її параметри методом найменших квадратів. Статистична значимість рівняння перевірена за допомогою коефіцієнта детермінації і критерію Фішера. Встановлено, що в досліджуваній

ситуації 63,55 % загальної варіабельності ВВП можна пояснити зміною обсягу публічних закупівель. Опираючись на проведений аналіз кореляційно-регресійного зв'язку між досліджуваними показниками, можемо висловити припущення про існуючий зв'язок між обсягом публічних закупівель і зростанням ВВП.

Результати проведеного моделювання вказують на можливість використання державою інструменту публічних закупівель з метою підвищення соціально-економічної результативності бюджетних видатків, економічного зростання, в тому числі за рахунок кумулятивного і синергетичного ефектів.

Отже, з метою забезпечення економічного зростання та соціально-економічної результативності бюджетних видатків, варто удосконалювати підходи та положення щодо здійснення аналізу та державного аудиту публічних закупівель, розвиток яких супроводжується окремими проблемами.

В умовах переходу до ринкової економіки та запровадження світового досвіду в Україні відбуваються кардинальні зміни в економіці, які не завжди одночасно відображені в законодавчій базі, що призводить до бюджетних правопорушень і фактів нецільового та неефективного використання бюджетних коштів [45, с. 96].

Так, проблемним в частині реалізації концепції підзвітності та прозорості є реалізація принципу зрозумілості, який означає «доступний до сприймання, ясний, дохідливий» [177, с. 126]. Проблема полягає у тому, що, попри доступність, відкритість та публічність Звітної інформації за результатами державного аудиту (сайти Держаудитслужби та Рахункової палати), вона не завжди є зрозумілою для громадськості через відсутність єдиної системи законодавчо-закріплених показників, що не дає змоги оцінити ефективність роботи як контролюючих суб'єктів, так і підконтрольних суб'єктів.

Іншою проблемою є відсутність єдиного підходу до формування показників контролюючими суб'єктами - зіставності. Так, наприклад, у Звітах Рахункової палати 2012-2013 та 2017-2019 років [85] і підпункти, що стосуються результатів перевірок публічних закупівель, однак за інші роки такої відокремленої інформації не наведено, що значно ускладнює здійснення оцінки ефективності контролю. Також, часто, інформація вказується у відсотковому відношенні, що перешкоджає розумінню абсолютного значення того чи іншого показника. Наприклад, у Звіті Рахункової палати за 2013 рік вказано, що «частка процедур закупівлі в одного учасника,

проведених у 2012 році становила 40,9%» або «серед договорів, укладених замовниками в результаті проведення процедур закупівель за державні кошти у 2011 році на договори з іноземними постачальниками припадало 0,44 %» [85], що перешкоджає визначенню загальної цифри по закупівлях, договорах і т.д.

Варто зазначити і про такий проблемний аспект в державному аудиті публічних закупівель, як відсутність єдиної типізації порушень, оскільки державний аудит здійснюється різними суб'єктами контролю.

Здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель визначено ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [226].

Контрольними повноваженнями, попри відсутність такого обумовлення даної інформації в Законі України «Про публічні закупівлі» [256] наділена й Державна аудиторська служба України (далі - Держаудитслужба), що визначено Положенням про Державну аудиторську службу України [216]. Так, п. 3 с. 4 встановлено, що Держаудитслужба реалізує державний фінансовий контроль через здійснення державного фінансового аудиту; перевірки закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель, а також здійснює контроль за дотриманням законодавства про закупівлі. Вважаємо, що публічні закупівлі є об'єктом і державного фінансового аудиту, і інспектування (ревізії), що передбачено Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» - «контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється під час державного фінансового аудиту та інспектування» [254].

Законом України «Про публічні закупівлі» [256] (п. 2 ст. 7) передбачена перевірка наявності документів представниками органів казначейського обслуговування замовників шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель, що дає нам підстави говорити і про казначейський контроль публічних закупівель. Варто зазначити, що до суб'єктів, які здійснюють перевірки публічних закупівель, але не належать до системи державного фінансового контролю є громадські організації.

Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі

закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [256].

Отже, суб'єктами контролю у сфері публічних закупівель є Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України із здійсненням ними державного аудиту у формі фінансового аудиту та аудиту ефективності, а також важливої форми попереднього контролю – моніторингу (рис. 4.4).

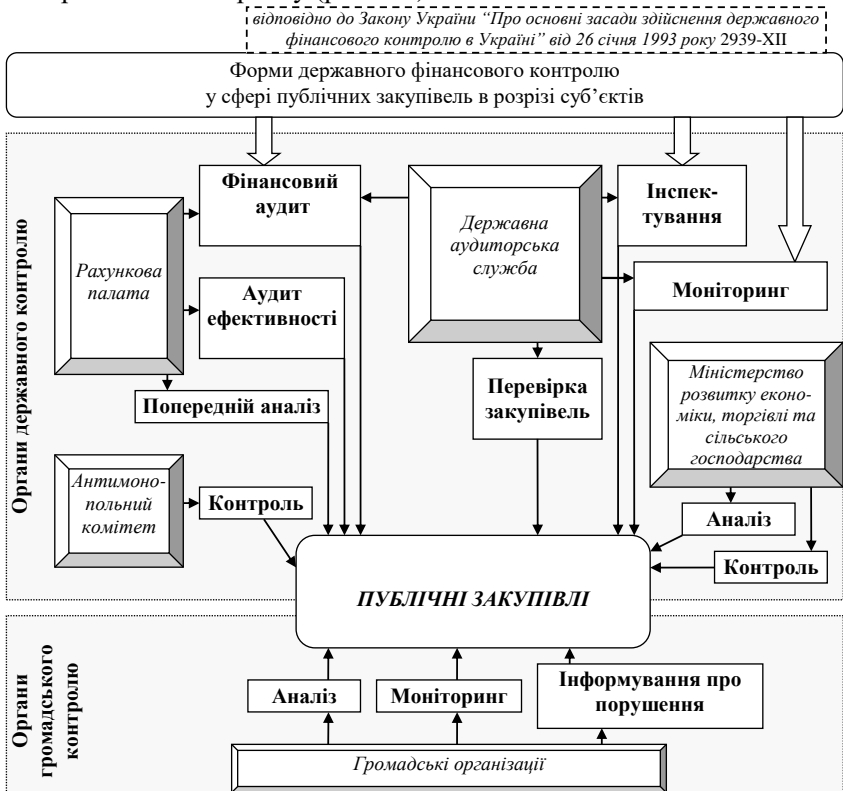


Рис. 4.4. Форми контролю в сфері публічних закупівель за суб'єктами

Джерело: узагальнено та сформовано авторами на основі [256, 254, 144, 216, 68, 257, 218]

Узагальнюючи, робимо висновки про деяке дублювання контролюючих функцій в частині проведення державного

фінансового аудиту з боку Рахункової палати та Державної аудиторської служби. Виходячи з рис. 4.4, можна визначити окремі термінологічні суперечності та протиріччя. Так, згідно законодавчих вимог державний фінансовий аудит проводиться Рахунковою Палатою та Державною аудиторською службою (далі - Держаудитслужба). Однак, згідно Положенням №43 [216], Держаудитслужба здійснює контроль через державний фінансовий аудит, перевірку закупівель, інспектування (ревізії) та моніторинг закупівель.

За даними Держаудитслужби [47] державний фінансовий аудит включає 4 напрямки: аудит виконання бюджетних програм, аудит окремих господарських операцій, аудит виконання місцевих бюджетів, аудит діяльності суб'єктів господарювання. Виходячи з цього, помилковим вважаємо виокремлення перевірки закупівель, як окремої форми контролю, оскільки за всіма принципами і властивостями така перевірка є синонімом та ототожненням поняття «державний фінансовий аудит».

Підтвердженням даного висновку слугує визначення завдань Держаудитслужби [216] в цілому та в частині публічних закупівель, до яких належать контроль за: дотриманням законодавства про закупівлі; станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності; законним та ефективним використанням публічних коштів; управлінням бюджетними коштами для досягнення їх економії, ефективності і результативності.

Як право Держаудитслужби визначена перевірка в ході контролю грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторисів та інших документів, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур закупівель, даних на електронних носіях, а також проведення перевірки фактичної наявності цінностей (коштів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо) [216].

Саме тому, з урахуванням досліджень попередніх розділів щодо сутності та завдань державного фінансового аудиту, визначення завдань і прав Держаудитслужби дають підстави стверджувати про необхідність включення перевірки закупівель як напрямку державного фінансового аудиту. Ще одним аргументом на користь такої рекомендації є забезпечення чіткості у формах контролю, які здійснює Держаудитслужба: аудит, ревізія, моніторинг, різниця в сутності та застосуванні яких є чіткою та принциповою.

Варто також розширити об'єктну зону державного аудиту публічних закупівель в частині здійснення аудиту ефективності, який має давати відповіді на такі питання:

1) чи ефективною є система публічних закупівель в Україні і настільки ефективно використовують публічні ресурси замовники товарів, робіт, послуг? Відповідь на дане запитання надана через пропозиції системи рекомендованих показників для оцінки ефективності здійснення публічних закупівель в Україні та функціонування системи в цілому;

2) якою є якість здійснюваного аудиту ефективності контролюючим органом? Вважаємо, що запропоновані нами показники надаватимуть чітку та точну інформацію щодо ефективності діяльності контролюючого органу;

3) ефективність діяльності державних підприємств (установ), які відповідальні за організацію та здійснення закупівель.

Вважаємо, що розробка концептуальних засад розбудови системи аналізу та державного аудиту публічних закупівель в Україні сприятиме формуванню ефективної системи публічних закупівель для стимулювання розвитку національної економіки.

Відтак, ідентифікувавши в попередніх розділах проблеми (асиметрія інформаційних баз; фрагментарність інформаційного забезпечення; дублювання функцій та відсутність комунікації між контролюючими органами; поверховість аналізу; недосконалість звітності) для забезпечення позитивного ефекту для національної економіки в контексті реалізації цілей сталого розвитку розроблено (рис. 4.5):

1) заходи інституціонального впорядкування:

– чітка ієрархічна структуризація системи контролюючих і регулюючих інституцій сфери публічних закупівель та їх комунікація (Мінекономрозвитку, Рахункової палати, Державної аудиторської служби, Державної казначейської служби, Державної служби статистики, Антимонопольного комітету);

– залучення інституцій громадянського суспільства (громадян та громадських організацій, професійних спілок та їх об'єднань, засобів масової інформації) через формування при державних контролюючих органах Громадських рад для здійснення громадського контролю за їх діяльністю та врахування ними громадської думки/бачення щодо підвищення ефективності здійснення публічних закупівель в цілому;

Ідентифікація проблем: асиметрія інформаційних баз; фрагментарність інформаційного забезпечення; дублювання функцій та відсутність комунікації між контролюючими органами; поверховість аналізу; недосконалість звітності.

Мета: формування ефективної системи публічних закупівель для стимулювання розвитку національної економіки

ЗАХОДИ:

1) Заходи інституціонального впорядкування:

- чітка ієрархічна структуризація системи контролюючих і регулюючих інституцій сфери публічних закупівель та їх комунікація;
- залучення інституцій громадянського суспільства через формування при державних контролюючих органах Громадських рад;
- перегляд практики щодо зовнішнього оцінювання діяльності контролюючих органів аудиторськими фірмами Великої четвірки;
- розбудова системи освіти і підвищення кваліфікації фахівців з публічних закупівель;

2) Заходи нормативно-правового та науково-методичного спрямування:

- упорядкування та приведення у відповідність нормативно-правової бази з одночасним узгодженням термінологічного апарату;
- розробка та затвердження методик аналізу та державного аудиту публічних закупівель на законодавчому рівні;

3) Заходи організаційного, інформаційно-технічного та звітного характеру:

- удосконалення ІТС «Prozorro» в частині розмежування публічних та комерційних закупівель, як інформаційної бази аналізу та державного аудиту;
- розбудова системи статистичної та бюджетної звітності щодо публічних закупівель;
- розробка електронної документації на ІТС «Prozorro».

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

- 1) синергія інформаційних, методичних та організаційних зусиль державних регулюючих та контролюючих органів;
→ посилення системи публічних закупівель та контролю ефективності її функціонування через діяльність Громадських рад;
- підвищення продуктивності та ефективності роботи апарату контролюючих органів через посилення відповідальності перед суспільством;
- підвищення рівня професіоналізму фахівців сфери публічних закупівель.
- 2) уникнення системних ненавмисних порушень з боку замовників і учасників;
→ забезпечення єдиного методологічного підходу до проведення аналізу та державного аудиту закупівель відповідальними суб'єктами.
- 3) ліквідація проблем асиметрії обліково-аналітичної та контрольної інформації, що генерується як суб'єктами закупівельного процесу, так і контролюючими та регулюючими органами, що забезпечує її повноту, зіставність, достовірність, точність, порівнюваність та оперативність.

Рис. 4.5. Концептуальні засади розбудови системи інтегрованого державного аудиту

Джерело: розроблено авторами

– перегляд практики щодо зовнішнього оцінювання діяльності контролюючих органів аудиторськими фірмами Великої четвірки. Об'єктивна оцінка роботи не тільки Рахункової палати (згідно законодавства – один раз на три роки), а й усіх контролюючих органів може бути досягнута шляхом передбачення щорічного аудиту та зовнішнього оцінювання її діяльності аудиторськими фірмами Великої четвірки та розміщення результатів на офіційних веб-сайтах з метою забезпечення відкритого доступу для потенційних користувачів;

– розбудова системи освіти і підвищення кваліфікації фахівців з публічних закупівель шляхом відкриття нових спеціальностей/освітніх програм при закладах вищої освіти, а також забезпечення державою можливостей підвищення кваліфікації фахівців з публічних закупівель для попередження порушень при здійсненні ними закупівельної діяльності;

2) Заходи нормативно-правового та науково-методичного спрямування:

– упорядкування та приведення у відповідність нормативно-правової бази з одночасним узгодженням термінологічного апарату. В нормативно-правових актах досі немає чіткого окреслення понять «публічні закупівлі», разом з тим вони ототожнюються з поняттям «державні закупівлі» або замінюються сполученням «державні та публічні закупівлі». Разом з тим, існує термінологічна плутанина через визначення допорогових закупівель поняттям «закупівлі» і регулювання їх лише Наказом 10 ДП «Прозорро», яка повинна бути усунута шляхом детального визначення порядку здійснення допорогових закупівель;

– розробка та затвердження методик аналізу та державного аудиту публічних закупівель на законодавчому рівні для вироблення єдиного методологічного підходу з врахуванням специфіки публічних закупівель за видами та стадіями життєвого циклу предметів закупівель;

3) заходи організаційного, інформаційно-технічного та звітного характеру:

– удосконалення ІТС «Prozorro» в частині розмежування публічних та комерційних закупівель, як інформаційної бази аналізу та державного аудиту шляхом через обумовлення технічних обмежень щодо участі господарюючих суб'єктів приватної форми власності в публічних закупівлях на платформах Уповноваженого

органу;

– розбудова системи статистичної та бюджетної звітності щодо публічних закупівель, що формуватиме єдиний закупівельний простір для аналізу та державного аудиту;

– розробка електронної документації на ІТС «Prozorro», яка дозволить систематизувати інформацію в розрізі стадій життєвого циклу предметів закупівель.

Очікуваними результатами від реалізації заходів буде:

1) синергія інформаційних, методичних та організаційних зусиль державних регулюючих та контролюючих органів; посилення системи публічних закупівель та контролю ефективності її функціонування через діяльність Громадських рад; підвищення продуктивності та ефективності роботи апарату контролюючих органів через підвищення відповідальності перед суспільством; підвищення рівня професіоналізму фахівців сфери публічних закупівель.

2) уникнення системних неавтоматизованих порушень з боку замовників і учасників; забезпечення єдиного методологічного підходу до проведення аналізу та державного аудиту закупівель відповідальними суб'єктами

3) ліквідація проблем асиметрії обліково-аналітичної та контрольної інформації, що генерується як суб'єктами закупівельного процесу, так і контролюючими та регулюючими органами, що забезпечує її повноту, зіставність, достовірність, точність, порівнюваність та оперативність.

Отже, розроблені концептуальні засади із реалізацією відповідних заходів формують фундаментальний базис розробки стратегій та планів розбудови вітчизняної системи публічних закупівель, забезпечують синергію інформаційних, методичних та організаційних зусиль регулюючих, контролюючих та громадських інституцій, вирішують проблеми асиметрії інформації у сфері публічних закупівель для потреб аналізу та державного аудиту.

4.2. Удосконалення інформаційного забезпечення аналізу та державного аудиту публічних закупівель

На сьогодні питання підвищення ефективності функціонування облікової системи як засобу або інструменту генерування інформації для прийняття управлінських рішень є одним із основних завдань облікової науки. Кожне нововведення, сформоване в результаті розвитку облікової практики або в результаті логічних міркувань та умовиводів, має призводити до підвищення ефективності облікової системи, тобто до підвищення рівня її якості, якщо ми переносимо дану проблему в площину відносин облікової системи як інструмента генерування інформації та суб'єктів прийняття управлінських рішень як її користувачів. Застосування якісного підходу в облікових наукових дослідженнях дозволяє сформулювати набір критеріїв до оцінки ефективності облікової системи в контексті вимог користувачів облікової інформації [215, с. 9].

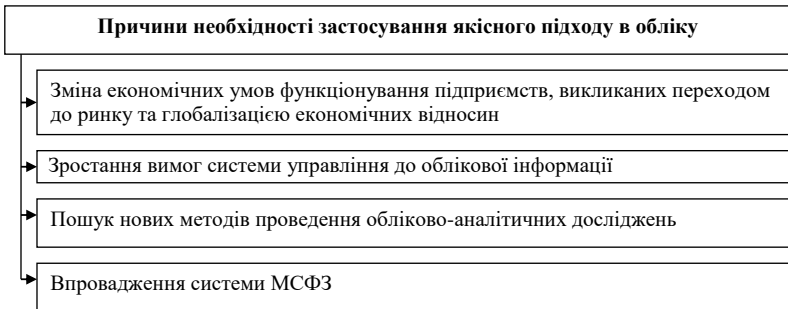


Рис. 4.6. Підходи вчених стосовно виділення причин необхідності застосування якісного підходу в обліку

Джерело: [215, с. 9]

Застосування якісного підходу в бухгалтерському обліку стає необхідним у випадку розгляду облікової системи як невід'ємного елемента системи управління підприємства, на яку покладені функції з інформаційного забезпечення та підтримки прийняття управлінських рішень. Облікова інформація, що генерується системою обліку, в даному випадку розглядається в якості інформаційного продукту, що споживається менеджментом для управління господарською діяльністю підприємства і який має

відповідати певному рівню якості.

Як відмічає з цього приводу Т. Д. Поплаухіна, в умовах розширення впливу інформаційного простору на функціонування господарського об'єкта, адміністративна та оперативна діяльність підприємства все більше залежить від якості використовуваної інформації. Для формування інформаційної бази прийняття будь-яких видів рішень і організації діяльності особливе значення має якість облікової інформації, підвищення якої – це найважливіша умова підвищення ефективності вироблених, прийнятих і реалізованих управлінських рішень [220, с. 202].

Налагоджений процес управління на основі фінансової звітності та фінансової інформації є одним з найбільш значущих припущень якості бізнесу [355, с. 35]. Отже, з метою прийняття управлінських рішень в сфері публічних закупівель необхідна якісна інформація, основним джерелом якої є дані бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [262] передбачено, що побудова ефективної та конкурентоспроможної національної економіки передбачає проведення системної реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління, проблеми та неузгодженості якого становлять серйозний ризик для відновлення економічного зростання. Ефективна система управління державними фінансами є основою для реалізації державної політики і досягнення стратегічних цілей розвитку шляхом забезпечення дотримання загальної бюджетної дисципліни, стратегічного розподілу бюджетних коштів та ефективного надання державних послуг. На сьогодні система управління державними фінансами не повною мірою відповідає вимогам часу. Проявом її недостатньої ефективності є низький рівень задоволення потреб населення у державних послугах та слабкість державних інституцій з огляду на великий розмір видатків сектору загального державного управління [262].

Метою Стратегії [262] є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі.

Одним із пріоритетних завдань є забезпечення ефективного виконання державного бюджету, в складі якого виокремлюється

удосконалення системи публічних закупівель.

Показником, за якими вимірюється досягнення результату Стратегії щодо удосконалення системи публічних закупівель є [262] отримання оцінки «А» за показником PI-24 «Закупівлі» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability, Державні видатки та фінансова звітність) (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

Результативність оцінки системи публічних закупівель України, 2019 р.

Індикатор	Методи оцінки			
	Поточна оцінка		Попередня оцінка	
	2019 р. Оцінка	Коротке обґрунтування за рахунок	2015 рік Оцінка	Пояснення змін (включаючи питання порівнюваності)
24.1 Моніторинг закупівель	A	Дані вносяться в бази даних (або бази бухгалтерського обліку) за договорами, що представляють щонайменше 90 відсотків вартості закупівлі товарів, послуг та робіт за вартістю, зокрема інформація про те, що було закуплено, суму та ціну договору, де інформація про вартість договору доступна не тільки для кожного окремого договору (як це було у 2015 році), але і для кожного даного замовника, постачальника, предмета закупівлі тощо. Інформація про закупівлі оприлюднюється в електронній системі закупівель	A	Зміни результатів не спостерігаються
24.2. Методи закупівель	B	У 2018 році 78,1 % від загальної вартості всіх публічних закупівель, які охоплюються Законом [256], здійснювались на конкурсній основі з використанням електронних аукціонів (відкриті торги, конкурентний діалог).	A	Попередній PEFA вказував, що 88,4 % було проведено за допомогою конкурсних торгів
24.3. Громадський доступ до інформації про закупівлі	A	Інформація доступна і перевищує вимоги до критеріїв	A	Зміни результатів не спостерігаються
24.4. Управління скаргами в закупівлях	A	Розгляд скарг відповідає усім критеріям	A	Зміни результатів не спостерігаються

Джерело: Звіт Світового банку за 2019 р. [352]

Отже, на основі даних Світового банку за 2019 рік [352], приблизно 35000 організаторів закупівель та понад 210 000 учасників закупівель були зареєстровані в системі електронних закупівель до кінця 2018 року. Система містить інформацію про 2,73 млн. закупівель із очікуваною вартістю майже 2,07 трлн грн., з яких 458000 закупівель, що перевищують поріг, встановлений Законом [256], очікуваною вартістю 1,63 трлн грн. та 784000 закупівель низької вартості (нижче порогового значення), очікуваною вартістю 235 млрд грн. [352].

Моніторинг закупівель: на думку експертів Світового банку, протягом 2016-2018 років модуль аналітики (<https://bi.prozorro.org>) дозволяв здійснювати онлайн-аналіз всіх закупівель, здійснених через електронну систему закупівель Prozorro, що розвивається і постійно вдосконалюється. Інструмент забезпечує швидкий і ретельний аналіз інформації про тендери, проведені в системі за багатьма показниками, відображають дані в цифровій та графічній формах (таблиці, діаграми та графіки).

Суспільству надається легкий і необмежений доступ до вищезазначеної інформації. Крім того, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства публікує щорічно звіти, що містять ретельний аналіз системи державних закупівель на його офіційному веб-сайті (www.me.gov.ua). Точність та повнота інформації оцінюється аудиторськими звітами, які публікуються на офіційних веб-сайтах контролюючих органів. Отже, бачимо, що експертами Світового банку рекомендуються до здійснення вибірки та аналізу аналітичний модуль <https://bi.prozorro.org>, і сайт Мінекономіки, і контролюючих органів, однак в попередніх розділах нами було доведено, що попри великі масиви інформації, вона не є однаковою та повною. Саме тому, принципово важливим вважаємо удосконалення інформаційної бази для аналізу та державного аудиту через внесення пропозицій щодо організації збору, накопичення, узагальнення, систематизації та зберігання даних щодо публічних закупівель.

Найважливіше місце у забезпеченні якості аналізу і державного аудиту, займає належне інформаційне забезпечення як їх джерела. Вважаємо за доцільне деталізувати проблемні аспекти щодо систематизації та узагальнення інформації щодо публічних закупівель, а також внести пропозиції щодо удосконалення облікового забезпечення та якості звітної інформації.

За результатами аудиту було встановлено, що інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org перебувають у власності Громадської організації «Transparency International Ukraine», що створювало відповідні ризики для визнання достовірною інформації, яка надається в рамках цієї системи, оскільки зі сторони державних органів відсутній контроль за її збором та формуванням [85]. Незрозумілим залишається питання щодо порядку накопичення даних по використанню публічних коштів (в т.ч. бюджетних) аналітичним модулем громадської організації.

Вважаємо, що з метою забезпечення якісної бази для здійснення належного економічного аналізу та державного аудиту публічних закупівель на мікро-, мезо- та макрорівнях, а також узагальнення та систематизації її на державному рівні, варто підходити до вирішення проблем розпорошеності, відсутності повноти та співставності інформації комплексно.

Комплексний підхід до збору, систематизації та уніфікації полягає в єдиному підході та забезпеченню однакових даних щодо планування та здійснення публічних закупівель, а також використання предметів закупівель, що забезпечить можливість проведення якісного економічного аналізу та дієвого державного аудиту.

З метою реалізації такого комплексного підходу та співставності даних між різними відповідальними інститутами (Мінекономіки, Казначейською службою, Держстатом) для забезпечення їх достовірності вважаємо за доцільне внести пропозиції щодо інформаційно-технологічних доповнень та створення єдиного публічно-інформаційного закупівельного простору (далі – е-простір).

Єдиний публічно-інформаційний закупівельний простір – накопичений замовниками і учасниками обсяг інформації про публічні закупівлі, інформація на якому збирається, обробляється і зберігається як цілісна база даних та є прозорою і доступною до використання будь-якими суб'єктами зі сторони держави, бізнесу чи суспільства. Є-простір формується за рахунок інтеграції взаємодоповнюючих даних в межах платформ Мінекономрозвитку (Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» та електронні майданчики), Державної казначейської служби України (Єдиний веб-портал використання публічних коштів <https://spending.gov.ua>) та Державної служби статистики (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Основним завданням формування є-простору є забезпечення повноти, своєчасності та цілісності інформації про публічні закупівлі,

а відтак, і якості проведення не тільки економічного аналізу, а й ефективності та дієвості державного аудиту. Головним інструментом для успішного формування є-простору є удосконалення технічно-технологічного завдання у сфері функціонування Веб-порталів відповідальних установ та їх взаємозв'язок та взаємообумовленість. Таким чином, на рівні кожного суб'єкта регулювання чи контролю буде систематизована інформація в межах їх функцій, повноважень та сфери діяльності. Відтак, завдяки застосуванню інформаційних технологій, всі дані будуть систематизовані в є-простір, що сприятиме підвищенню рівня державного управління у сфері публічних закупівель.

В частині удосконалення інформаційного забезпечення систематизації даних у сфері публічних закупівель, необхідною є деталізація фінансової сторони закупівельної діяльності з метою оцінки законності та правильності проведення витрат з використанням публічних коштів.

Отже, як нами визначено в попередніх пунктах межі первинного бухгалтерського обліку починаються з укладання договору між замовником і учасником, внаслідок чого виникають фінансові бюджетні зобов'язання.

У відповідності до Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України [223] (далі - Казначейство), який розроблено з метою забезпечення здійснення контролю Казначейством при взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками і одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів, які перебувають на казначейському обслуговуванні, удосконалення механізмів використання бюджетних коштів та управління бюджетними коштами.

Казначейство здійснює реєстрацію та облік бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників і одержувачів бюджетних коштів у відповідності до встановленого законодавства.

У процесі реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів державного та місцевих бюджетів, які перебувають на казначейському обслуговуванні, відповідно до законодавства може застосовуватися система дистанційного обслуговування «Клієнт казначейства - Казначейство»

(далі - система Казначейства) з використанням засобів криптографічного захисту інформації, у разі використання якої відбувається обмін документами в електронному вигляді, в тому числі електронними документами [223].

Отже, під час здійснення публічних закупівель у замовника може виникати зобов'язання, бюджетне зобов'язання та бюджетне фінансове зобов'язання (табл. 4.9).

Таблиця 4.9

Типи зобов'язань, які можуть виникати у замовника згідно класифікації Державної казначейської служби України

№ з/п	Тип зобов'язання	Сутність поняття
1	Зобов'язання	Будь-яке розміщення замовлення, укладення договору чи виконання інших аналогічних операцій, здійснене розпорядником або одержувачем бюджетних коштів без відповідних бюджетних асигнувань або з порушенням норм, установлених Бюджетним кодексом України, законом України про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет
2	Фінансове зобов'язання	Будь-яке придбання товару, послуги чи виконання інших аналогічних операцій, здійснених розпорядником або одержувачем бюджетних коштів протягом бюджетного періоду з порушенням норм, установлених Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України та рішенням про місцевий бюджет
3	Бюджетне фінансове зобов'язання	зобов'язання розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів) сплатити кошти за будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду відповідно до законодавства

Джерело: сформовано на основі [223]

Важливою та доцільною до висвітлення є процедура проходження документів, оскільки саме такі документи стануть предметом доповнення та удосконалення для підвищення рівня інформативності аналізу та державного аудиту публічних закупівель.

Казначейство обов'язково здійснює реєстрація бюджетних зобов'язань в електронній формі, тобто вносить дані про бюджетні зобов'язання і бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) до системи Казначейства засобами електронного документообігу з використанням кваліфікованого електронного підпису.

Розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання в межах бюджетних асигнувань, установлених кошторисами (планами використання бюджетних коштів), враховуючи

необхідність виконання бюджетних зобов'язань минулих років, узятих на облік органами Казначейства. Порядком [223] визначено, що орган Казначейства перевіряє документи згідно з вимогами законодавства у сфері закупівель.

Бюджетні зобов'язання та бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів (в т.ч. в частині публічних закупівель) обліковуються органами Казначейства в бухгалтерському обліку виконання бюджетів та відображаються у звітності про виконання бюджетів.

За умови взяття бюджетного зобов'язання, за яким застосовується процедура закупівлі товарів, робіт і послуг, замовник подає з урахуванням законодавства у сфері закупівель до органу Казначейства відповідні документи протягом 7 робочих днів з дати оприлюднення звіту про результати проведення процедури закупівлі у разі наявності в обліку органу Казначейства кошторису (плану використання бюджетних коштів) або протягом 7 робочих днів з дати взяття на облік органом Казначейства кошторису (плану використання бюджетних коштів) [223].

Органи Казначейства звіряють поданий замовником Реєстр та підтвердні документи на предмет відповідності даних, включених до Реєстру

Замовники протягом 7 робочих днів з дати прийняття ними до виконання бюджетного фінансового зобов'язання, подають до відповідного органу Казначейства Реєстр фінансових зобов'язань на паперових (у двох примірниках) та електронних носіях, а також оригінали документів або їх копії, засвідчені в установленому порядку, що підтверджують факт узяття бюджетного зобов'язання та бюджетного фінансового зобов'язання.

Після перевірки підтвердних документів по одному примірнику Реєстру та/або Реєстру фінансових зобов'язань і заявки на видачу готівки повертаються замовнику, а інші примірники цих документів залишаються на зберіганні в органі Казначейства.

Органи Казначейства за зверненням замовників надають в електронному вигляді виписки з рахунків, на яких обліковуються бюджетні зобов'язання та бюджетні фінансові зобов'язання. Для реєстрації бюджетних зобов'язань та бюджетних фінансових зобов'язань в електронній формі замовник здійснює формування та подання документів до системи Казначейства в електронному вигляді за відповідним переліком та в певні строки. У відповідності до Закону

України «Про відкритість використання публічних коштів» [228] розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів подається інформація і фіксується на єдиному веб-порталі використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua>).

Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 676 [221], визначає загальні вимоги до організаційних і технічних заходів з оприлюднення Казначейством на порталі E-Data (<https://spending.gov.ua>) інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, зокрема щодо:

- оприлюднення інформації про трансакції на порталі у режимі реального часу (он-лайн) після закриття операційного дня з використанням відповідних сервісів інтеграції порталу;

- обов'язку Казначейства контролювати достовірність, повноту та цілісність інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку;

- вимоги оприлюднювати інформацію про проведені органами Казначейства платіжні трансакції, у спосіб, що надає можливість користувачам здійснювати пошук даних про операції з руху коштів на рахунках державного та місцевих бюджетів;

- обов'язку власників рахунків (розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів) надавати роз'яснення щодо суті платіжних трансакцій, що розміщені на порталі.

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [228] встановлює вимоги стосовно оприлюднення інформації про використання коштів наступними суб'єктами: головними розпорядниками бюджетних коштів; розпорядниками бюджетних коштів; одержувачами бюджетних коштів; суб'єктами господарювання державної і комунальної власності; Національним банком України; державними банками; державними цільовими фондами; фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; органами Пенсійного фонду. На місцевому рівні вимоги Закону щодо розкриття інформації на Порталі поширюються на суб'єктів, визначених на рис. 4.7.

Отже, замовники в розумінні Закону України «про публічні закупівлі» і є суб'єктами, що зобов'язані розкривати інформацію на єдиному порталі публічних коштів відповідно до Закону України

«Про відкритість використання публічних коштів» [228].

Вимогами щодо розкриття інформації на порталі, що визначені в Інструкції користувача Єдиного веб-порталу використання публічних коштів [28], визначено, що одним із блоків інформації, що підлягає обов'язковій реєстрації та розкриттю є інформація про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку.

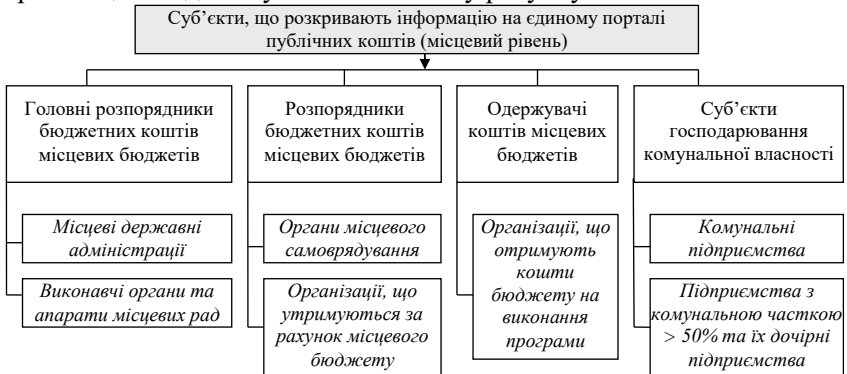


Рис. 4.7. Суб'єкти місцевого рівня, що розкривають інформацію на єдиному порталі публічних коштів

Джерело: побудовано за [228]

До відомостей, які має містити така інформація належать:

- 1) реквізити розпорядника або одержувача бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, ідентифікаційний код, П.І.Б керівника);
- 2) реквізити головного розпорядника бюджетних коштів (найменування, місцезнаходження, П.І.Б керівника);
- 3) обсяги бюджетних призначень та/або бюджетних асигнувань на відповідний бюджетний період - всього та в розрізі бюджетних програм;
- 4) обсяги проведених видатків бюджету та наданих кредитів з бюджету за звітний період - всього та в розрізі бюджетних програм (зазначаються також види та обсяги відповідних надходжень щодо коштів спеціального фонду бюджету);
- 5) інформація про укладені за звітний період договори;
- 6) інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками;
- 7) кількість службових відряджень, у тому числі із зазначенням кількості закордонних відряджень, загальний обсяг витрат на

службові відрядження, у тому числі із зазначенням обсягу витрат на закордонні відрядження.

Інформація, яка безпосередньо стосується здійснення публічних закупівель розкривається в частині щодо укладених за звітний період договори, а при довгострокових закупівлях – в частині виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками.

Отже, обов'язковою до висвітлення при здійсненні публічних закупівель є інформація, що повинна відображатися в укладених договорах: 1) предмет договору; 2) виконавець (найменування, ідентифікаційний код, місцезнаходження); 3) вартість договору; 4) ціна за одиницю (за наявності); 5) кількість закупленого товару, робіт та/або послуг; 6) проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон; 7) обсяг платежів за договором у звітному періоді; 8) строк дії договору; 6) інформація про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками:

При здійсненні довгострокових публічних закупівель інформація щодо кількості закупленого товару, робіт та/або послуг не наводиться, а додатковими реквізитами вказується наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору; акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності). Форма для реєстрації договору наведена на рис. 4.8.

Вважаємо, що дані, які підлягають висвітленню на рівні Казначейства, не повною мірою задовольняють інтереси користувачів щодо використання публічних ресурсів (зокрема, публічних коштів), що становить публічний інтерес. Так, обов'язковим до запровадження пропонуємо реквізит договору щодо приналежності учасника до країни (резидент/нерезидент) з метою оцінки в майбутньому втрат чи ефекту замовниками України від здійснення публічних закупівель, а також прийняття управлінських рішень на загальнодержавному рівні щодо введення непрямих обмежувальних/стимулюючих заходів в частині експортно-імпортних операцій для підтримки вітчизняних постачальників (підрядників).

Доповнення також потребує реквізит електронного договору «Тендерна процедура закупівлі», існуючою на сьогодні відповіддю до якої є -«так» або «ні». Однак, вважаємо, що такий реквізит має дозволяти замовнику вибрати процедуру у відповідності до законодавства України у сфері публічних закупівель. В результаті,

інформація щодо видів процедур публічних закупівель буде єдиною, повною та ідентичною між обома суб'єктами – Мінекономрозвитку та Казначейством України.

The image shows a web form for registering contracts on the E-Data portal. The form is in Ukrainian and includes several sections: 1. 'Договір №*' (Contract No.) with a search field and a 'Відк.' (View) button. 2. 'Предмет договору*' (Contract subject) with a text area and a 'Додати' (Add) button. 3. 'ДК 021Прог.код*' (CPV code) with a dropdown menu and a 'Додати' (Add) button. 4. 'Сторін ді*' (Page No.) with a search field and a 'Відк.' (View) button. 5. 'Вартість договору*' (Contract value) with a dropdown menu and radio buttons for currency (UAH, EUR, USD). 6. 'Технічні процедури закупівель*' (Technical procurement procedures) with radio buttons for 'Так' (Yes) and 'Ні' (No). 7. 'Контрагенті:' (Counterparties) with a search field and a 'Додати' (Add) button. 8. 'Специфікація' (Specification) with a dropdown menu and radio buttons for currency. 9. A table at the bottom with columns for 'Найменування товару / роботи / послуги' (Goods/works/services name), 'ДК 014.2010', 'ДК 021.2015', 'Одиниця виміру' (Unit of measure), 'Кількість*' (Quantity), 'Ціна за одиницею*' (Unit price), and 'Опції' (Options).

Рис. 4.8. Форма для реєстрації договорів замовниками в органах Казначейства на порталі E-Data

Джерело: сайт Єдиного веб-порталу використання публічних коштів [28]

Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України №44 від 24.01.2012 р. «Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування» [243], державні замовники (розпорядники та одержувачі), які здійснюють публічні закупівлі повинні складати бюджетну звітність за наступними формами:

Склад бюджетної звітності розпорядників бюджетних коштів є досить розгалуженим і деталізованим: 1) Звіт про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д, № 2м); 2) Звіт про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги (форма № 4-1д, № 4-1м); 3) Звіт про надходження і використання коштів, отриманих за іншими джерелами власних надходжень (форма № 4-2 д, № 4-2м); 4) Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (форма № 4-3д, № 4-3м); 5) Звіт про надходження і використання коштів, отриманих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів (форма № 4-4д); 6) Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (кредити

(позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій) (форма № 4-3д.1, № 4-3.м 1);7) Звіт про заборгованість за бюджетними коштами (форма №7д, №7м); 8) Звіт про заборгованість за окремими програмами (форма №7д.1, №7м.1).

Одержувачі бюджетних коштів не складають Звіт про надходження і використання коштів, отриманих як плата за послуги (форма № 4-1д, № 4-1м), Звіт про надходження і використання коштів, отриманих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів (форма № 4-4д). Наявні форми бюджетної звітності не дозволяють в повній мірі здійснити аналіз публічних закупівель бюджетних установ або установ з часткою державної (комунальної) форми власності. Форми звітності містять доволі обширну інформацію про майновий стан установи, її дохідну та видаткову частину але дана інформація не дає змоги повноцінно проаналізувати ефективність, якість планових показників витрачання коштів та структуру видатків при здійсненні публічних закупівель.

Вважаємо, що інформація про публічні закупівлі є «розпорошеною» за різними формами бюджетної звітності та в різних розрізах, що перешкоджає її узагальненню на регіональному та загальнодержавному рівні. Важливість повної та точної інформації щодо стану публічних закупівель в Україні вимагає розроблення єдиної форми бюджетної звітності, яка б відображала необхідну для якісного аналізу інформацію щодо проведення поточних та капітальних видатків на закупівлі, а також відокремлення бюджетних коштів державного та місцевих бюджетів, за кодами економічної класифікації, за кодами програмної класифікації та іншими показниками. Таким чином, пропонуємо до впровадження та застосування форму квартальної бюджетної звітності «Звіт про використання коштів на публічні закупівлі» (Додаток П), формування якої складатиметься автоматично на основі даних ІТС «Prozorro».

На даний час система публічних закупівель існує в тісному взаємозв'язку між замовником, Державною казначейською службою України та ІТС «Prozorro». Однак, інформація між даними структурними об'єктами не узагальнена, відсутні єдині підходи до оприлюднення інформації, особливо це стосується інформації, відображеної на електронній площадці Prozorro.

Структурно дана форма Звіту умовно поділена на дві частини. Перша частина передбачена для відображення інформації з

електронної площадки Prozorro, друга частина з Державної казначейської служби України. Передбачається автоматичне заповнення інформації на основі інформаційних баз даних Казначейства та Prozorro при створенні даного звіту в особистому кабінеті електронної системи подання звітності «Є-звітність».

Для досягнення даного рівня автоматизації необхідно вирішити два ключових завдання: по-перше, необхідно на законодавчому рівні закріпити норму, яка зобов'язує здійснювати планування витрачання коштів в межах затвердженого кошторису установи, тобто іншими словами загальна сума річних закупівель не повинна перевищувати наявний кошторис бюджетної установи; по-друге, наявне програмне забезпечення в органах Казначейства повинно отримувати та використовувати інформацію, яка оприлюднена в ІТС «Prozorro». На технічну гармонізацію щодо обміну інформації необхідно звернути особливу увагу органам державної влади, адже дана автоматизація не тільки спростить рутинну роботу бухгалтера, але й дозволить зменшити кількість технічних помилок, які відіграють надважливу роль при аналізі та державиті публічних закупівель.

Заповнення даних відображених в розділі І дозволить проаналізувати якість планування публічних закупівель замовників, обсяг укладених договорів на постачання товарів, робіт послуг, фактичний обсяг поставлених товарів і виконаних робіт, а також обсяг коштів сплачених за виконання умов договору. Інформація, наведена у Звіті поділена в розрізі кодів економічної класифікації видатків, що дозволить здійснювати більш якісний аналіз виконання річного плану публічних закупівель.

Необхідно зауважити, що інформація в цьому кварталному Звіті має заповнятися накопичувальним методом. Відхилення між плановими (система Prozorro) та касовими видатками (органи Казначейства) будуть підлягати поясненням у графі «Примітки».

Інформативність Звіту дозволяє здійснити більш детальний аналіз надходження предметів закупівель накопичувальним методом за кодами економічної класифікації видатків в розрізі загального та спеціального фондів. Таким чином, оприлюднення даної форми бюджетної звітності дозволить розширити її аналітичні можливості для задоволення інформаційних потреб заінтересованих користувачів щодо використання коштів за наступними аналітичними розрізами:

- видатки на закупівлі за програмною класифікацією (в розрізі розпорядників, відповідальних виконавців, бюджетних програм);

- видатки на закупівлі за кодами економічної класифікації;
- поточні та капітальні видатки на закупівлі;
- планові та фактичні видатки на закупівлі;
- юридичні, фінансові та касові видатки;
- видатки за загальним та спеціальним фондом замовників.

Варто зазначити, що програмна класифікація видатків та кредитування місцевого бюджету [246] дає повні інформаційні дані щодо відомчої класифікації видатків (за головними розпорядниками бюджетних коштів); відповідальними виконавцями бюджетних програм та функціональної класифікації видатків (самих бюджетних програм) (табл. 4.10).

Таблиця 4.10

Аналітичні можливості формування та узагальнення інформації у Звіті про використання коштів на публічні закупівлі згідно програмної класифікації видатків

Цифри коду			Пояснення	Класифікація
1	2	3		
XX	X	XXXX	Код бюджетної програми	
XX	0	0000	Ознака головного розпорядника бюджетних коштів	Згідно відомчої класифікації видатків: Орган з питань освіти і науки Орган з питань охорони здоров'я Орган з питань палива і енергетики Орган з питань будівництва Орган з питань агропромислового комплексу, сільського господарства та продовольства Орган з питань економічного розвитку, торгівлі та інвестицій і т.д.
XX	X	0000	Відповідальний виконавець бюджетної програми у системі головного розпорядника	Якщо відповідальним виконавцем бюджетної програми є безпосередньо головний розпорядник бюджетних коштів, то третім знаком коду проставляється цифра «1», для визначення інших відповідальних виконавців використовуються цифри від «2» до «9» в межах одного головного розпорядника
XX	X	XXXX	Номер бюджетної програми	Згідно функціональної класифікації видатків: Освіта Охорона здоров'я Культура і мистецтво Сільське, лісове, рибне господарство та мисливство Будівництво та регіональний розвиток і т.д.

Джерело: узагальнено на основі [246]

Отже, Звіт узагальнює інформацію щодо понесення замовником капітальних та поточних видатків у розрізі різних джерел бюджетних коштів (коштів загального фонду та спеціального фонду (як плати за послуги, з інших джерел власних надходжень, з інших джерел спецфонду, на виконання програм), за програмною класифікацією (в розрізі розпорядників, відповідальних виконавців, бюджетних програм), за кодами економічної класифікації, а також в розрізі видів зобов'язань перед бюджетом, що формується автоматично з вищенаведених звітів.

Важливою є організація облікового забезпечення формування та заповнення даних щодо здійснення публічних закупівель за кошти загального та спеціального фонду.

Слід зауважити, що виникнення труднощів щодо відокремлення інформації за джерелами фінансування можна уникнути тільки шляхом запровадження облікової аналітики. Рахунки бухгалтерського обліку необхідно додатково доповнити аналітичними рахунками (табл. 4.11).

Таблиця 4.11

Порядок відкриття аналітичних рахунків для відображення в бухгалтерському обліку

Аналітичні рахунки I порядку	Аналітичні рахунки II порядку	Деталізація субрахунків
КЕКВ/0	Видатки за загальним фондом	
КЕКВ/1	Видатки за спеціальним фондом	
	КЕКВ/1/1	Видатки за надходження від плати за послуги
	КЕКВ/1/2	Видатки за інші джерела власних надходжень бюджетних установ
	КЕКВ/1/3	Видатки за рахунок інших надходжень спеціального фонду
	КЕКВ/1/4	Видатки за рахунок коштів, отриманих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів

Джерело: запропоновано авторами

Доцільність даного відокремлення інформації за джерелами фінансування видатків підтверджується необхідністю перенесення інформації за рахунками бухгалтерського обліку до форм бюджетної звітності, визначених наказом Міністерства фінансів України №44 від 24.01.2012 року «Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування». При використанні даної аналітики рахунків бухгалтерського обліку, інформація про майновий стан установи

заноситься до Книги Журнал-Головна вже з необхідною розшифровкою, що дозволяє здійснити якісне заповнення новоутвореної бюджетної звітності.

Узагальнення вищенаведеної інформації в Звіті про використання коштів на публічні закупівлі дозволяє систематизувати необхідну інформацію для замовника, уповноваженого органу, головних та відповідальних розпорядників бюджетних коштів та держави в цілому, яка надаватиме можливість здійснення всебічного, глибокого та якісного аналізу та держаудиту.

Отже, формування Звіту про використання коштів на публічні закупівлі, як форми бюджетної звітності відбуватиметься органом Казначейства з доповненням (та можливими поясненнями) державними замовниками.

Варто зазначити, що проблемним аспектом в сьогоднішніх мінливих умовах є відсутність чітко систематизованої та офіційно-зареєстрованої інформації про публічні закупівлі.

Після надання рекомендацій в частині документування та звітності щодо узагальнення інформації про публічні закупівлі на рівні ІТС «Prozorro» та Казначейства, вважаємо за необхідне внести пропозиції щодо запровадження квартальної статистичної звітності.

Державна служба статистики (далі - Держстат) забезпечує відповідність статистичної інформації критеріям якості, готує звіти для користувачів щодо якості статистичних даних; розробляє, вдосконалює та впроваджує звітно-статистичну документацію, а також типові форми первинної облікової документації, необхідної для проведення статистичних спостережень; проводить моніторинг та задовольняє потреби користувачів у статистичній інформації.

З метою систематизації інформації в розрізі видів публічних закупівель в цілях аналізу і державного аудиту вважаємо за необхідне запропонувати до використання статистичний квартальний Звіт про публічні закупівлі (Додаток Р).

Звіт формуватиметься замовником автоматично на електронній площадці Держстату на основі відкритих даних замовника з ІТС «Prozorro» та, після перевірки, матиме статус «Звіт прийнято». Таким чином, Звіт узагальнюватиме інформацію та дозволить систематизувати її за наступними аналітичними розрізами (у відповідності до запропонованої класифікації закупівель):

- успішні та неуспішні закупівлі (за результатом проведення процедур);

- закупівлі у вітчизняних чи іноземних учасників (за походженням);
- товари, роботи чи послуги (за предметом придбання);
- конкурентні чи неконкурентні (за наявністю конкуренції);
- допорогові чи надпорогові (за вартісною межею);
- публікація Звіту про договір, закупівлі через Prozorro-market, спрощена закупівля, відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура (за процедурами).

Вважаємо, що інформація, систематизована за цими аналітичними розрізами саме цієї статистичної форми звітності, на наше переконання, є офіційно зафіксованою, правильною, достовірною та об'єктивною, що дозволить в майбутньому проводити якісний аналіз та державний аудит.

Отже, ми пропонуємо створення єдиного публічно-інформаційного закупівельного простору, в якому буде акумульована повна інформація щодо публічних закупівель в Україні на основі інтеграції електронних порталів Мінекономрозвитку (ІТС «Prozorro»), органи Казначейства (Єдиний веб-портал використання публічних коштів <https://spending.gov.ua>) та Держстату (Розділ «Публічні закупівлі» <http://www.ukrstat.gov.ua>) на принципах взаємозв'язку та взаємообумовленості.

Представлена модель формування єдиного публічно-інформаційного закупівельного простору із деталізацією щодо облікового забезпечення формування відкритої інформаційної бази даних наведено на рис. 4.9.

Таким чином, формування є-простору забезпечуватиметься через інтеграцію інформаційних даних на основі звітної документації, яка формується на порталах відповідальних органів в межах їх функцій і повноважень. Так, Аналітична картка предмета публічної закупівлі формуватиметься в ІТС «Prozorro» по завершенню публічних закупівель та формуватиме зведену інформацію в розрізі стадій життєвого циклу предметів закупівель: планування, переддоговірних та договірних процедур в ЕСЗ, а також використання предметів закупівель (передбачає автоматизоване заповнення при умові створення уніфікованого програмного продукту з ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності у державному секторі (відповідно до Стратегії до 2025 року)).

Формування замовником електронної статистичної форми -Звіту про публічні закупівлі на сайті Держстату здійснюється замовником.

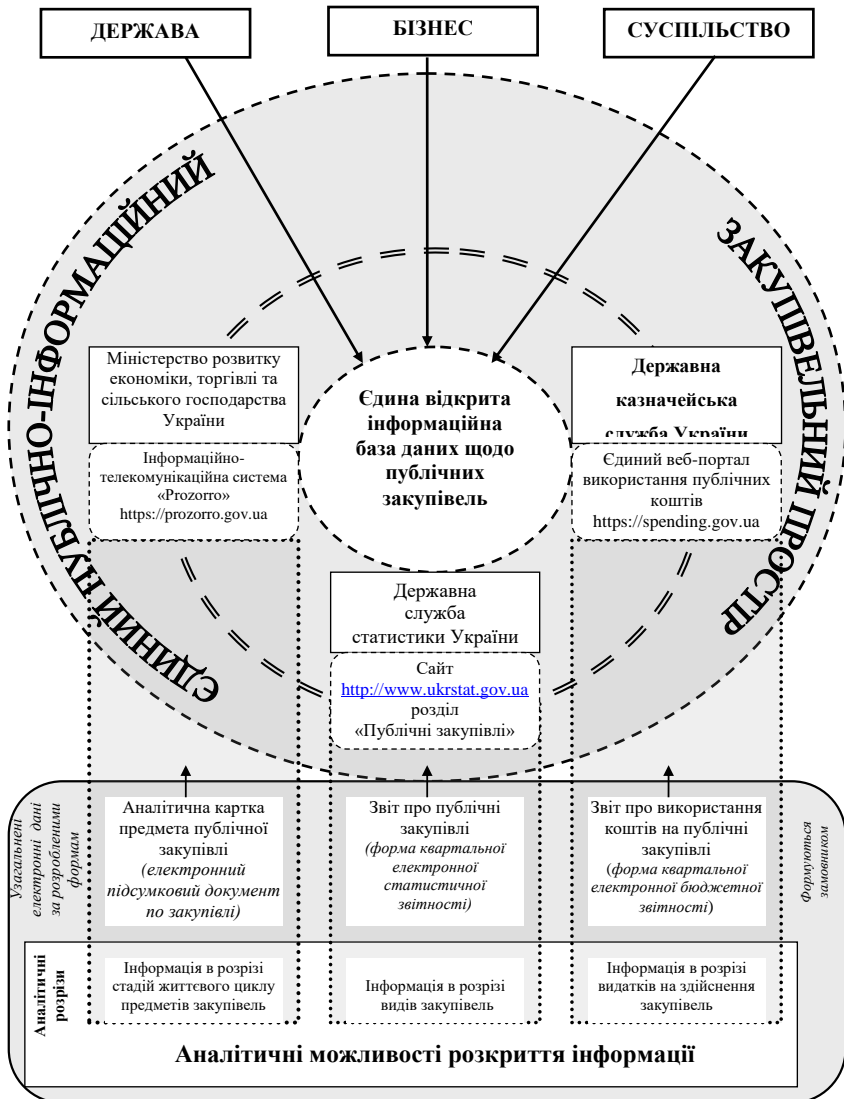


Рис. 4.9. Формування системи інформаційного забезпечення аналізу та державного аудиту публічних закупівель

— — — — — - інтеграція даних, - документальне електронне забезпечення
 - - - - - - відкритий доступ

Джерело: розроблено авторами

Інформація систематизується в розрізі видів публічних закупівель

та заповнюється на основі Аналітичних карток публічних закупівель через інтеграцію інформаційних систем та порталів.

Заповнення електронної квартальної форми бюджетної звітності – Звіту про використання коштів на публічні закупівлі дозволить групувати інформацію про закупівлі за джерелами бюджетних коштів, фондами, програмами і т.д. .

Пропозиції щодо формування е-простору з створенням єдиної відкритої інформаційної бази даних щодо публічних закупівель відповідають цілям схваленої Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки [260] щодо реалізації прискореного сценарію цифрового розвитку, як найбільш релевантного для України з точки зору викликів, потреб та можливостей.

Забезпечення формування е-простору даватиме можливість створення єдиної відкритої інформаційної бази даних щодо публічних закупівель з їх офіційною фіксацією на сайтах відповідальних органів та дозволить узагальнити, систематизувати і співставити інформацію в різних розрізах для цілей якісного аналізу та державного аудиту.

Отже, формування е-простору забезпечуватиметься через інтеграцію інформаційних даних на основі розробленої звітності: квартальної статистичної звітності - Звіту про публічні закупівлі на сайті Державної служби статистики України та квартальної бюджетної звітності - Звіту про використання коштів на публічні закупівлі на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів органів Державної казначейської служби України, що дозволить здійснити повний автоматизований збір даних, ідентифікацію всіх фрагментів звітності та систематизацію їх за необхідними аналітичними розрізами (стадіями життєвого циклу предметів закупівель, видами закупівель та видатків на їх здійснення), що унеможливить дублювання даних та підвищить їх точність, доступність і повноту для цілей управління та регулювання.

Відсутність аналізу та якісного реформування системи державного аудиту публічних закупівель унеможливають підвищення ефективності функціонування системи публічних закупівель в цілому.

До основних недоліків щодо розвитку державного фінансового контролю в Україні (в т.ч. у сфері публічних закупівель) можна віднести: 1) недостатність чисельності підрозділів контролю у Державній аудиторській службі, а також незабезпечення

організаційної та/або функціональної незалежності таких підрозділів; 2) недосконалість внутрішньої та зовнішньої методологічної бази з питань проведення державного фінансового контролю; 3) недоліки в частині повноти аудиторських дій, якості документування проведених перевірок та обґрунтованості висновків за їх результатами; 4) відсутність належної нормативно-правової бази в частині здійснення ДФК [121, с. 16].

Погоджуємося з думкою, Фалко Ю.В., який вважає, що більшість контрольних заходів у сфері державних закупівель сьогодні припадає саме на ревізії і перевірки, які проводять органи Державної аудиторської служби, Рахункова палата України та відомчі ревізори. При цьому відсутній єдиний законодавчий акт, в якому б були чітко зафіксовані завдання, функції, статус і сфери компетенції зазначених органів; реалізація відповідних повноважень регулюється різноманітними нормативно-правовими документами, положення яких часто є суперечливими і не забезпечують системного державного контролю державних закупівель. Це призводить до зайвого дублювання перевірок одних і тих самих суб'єктів господарювання з одних і тих самих питань і не сприяє швидкому усуненню недоліків, установлених за їх результатами [312, с. 80].

З метою підвищення ефективності публічних закупівель важливим є перейняття найкращого досвіду зарубіжних країн щодо організації роботи контролюючих органів в частині закупівельного процесу.

До органів контролю та оскарження в зарубіжних країнах належать: в Данії - Комісія по розгляду скарг; у Венгрії - Арбітражна комісія з питань державних закупівель; на Кіпрі - Орган тендерного контролю, Верховний суд; в Австрії - Адміністративний суд, в Словенії - Національна контрольна комісія [287]. Вченими Coviello D. та Gagliarducci S. вивчався вплив політичних повноважень влади на результати публічних закупівель, використовуючи дані про італійські муніципальні уряди. Їх оцінки свідчать про можливість того, що перебування на посаді поступово призводить до змови між державними чиновниками та місцевими учасниками публічних закупівель [338, с. 68].

Науковці Palguta J. & Pertold F. в своїх дослідженнях також представили докази того, як політика впливає на створення можливостей уникнення відкритої конкуренції в закупівлях та призводить до маніпулювання принципами закупівель. Маніпуляція

виявляється в здійсненні закупівель нижче порогових значень у будівельних роботах та послугах, і в меншій мірі - в товарах [349, с. 307].

Зарубіжні вчені Mironov M. & Zhuravskaya E. також здійснювали оцінку ефективності закупівель, досліджували причини порушень в сфері публічних закупівель і ними, зокрема, доведено факти існування корупції при розподілі публічних закупівель [347, с. 312].

В Україні дуже високий рівень корупції, про що свідчить оцінювання Індексу сприйняття корупції міжнародною організацією Transparency International Ukraine в 30 балів зі 100 можливих у 2019 році, що на 2 бали нижче минулорічного показника. Україна повернулася на рівень 2017 року і тепер посідає 126 місце зі 180 країн поруч в рейтингу з Киргизстаном, Азербайджаном та Джибуті. Індекс сприйняття корупції серед країн Східної Європи та Центральної Азії, а також окремо Європи у 2019 представлено на рис. 4.10 та 4.11 відповідно. Такі негативні показники дають підстави стверджувати і про наявність корупційних ризиків та складової в публічних закупівлях. Відтак, такі випадки можуть бути встановлені при високому рівні якості та дієвості державного аудиту.

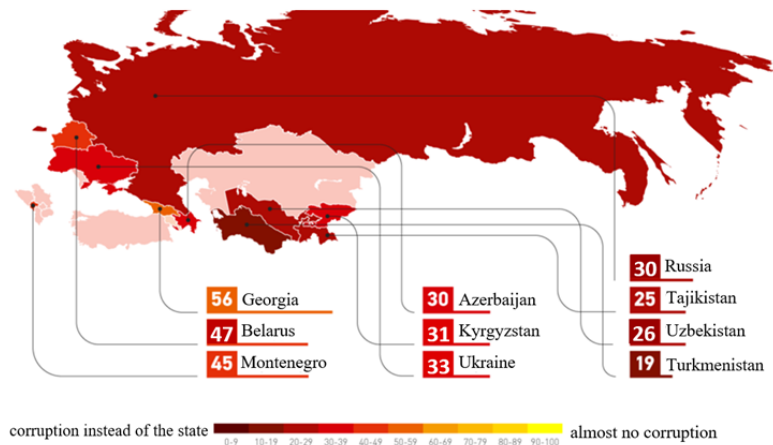


Рис. 4.10. Індекс сприйняття корупції серед країн Східної Європи та Центральної Азії, 2020 р.

Джерело: [129]

Для забезпечення належного рівня державного аудиту, його ефективності та дієвості варто було б: постійно підвищувати рівень професійних якостей державних внутрішніх аудиторів щодо

планування, проведення та документування результатів перевірок; збільшувати чисельність підрозділів внутрішнього аудиту та здійснювати їх укомплектацію. Для уникнення конфлікту інтересів при здійсненні контролю чіткого розподілу потребують функції та завдання державних аудиторів [359, с. 89].

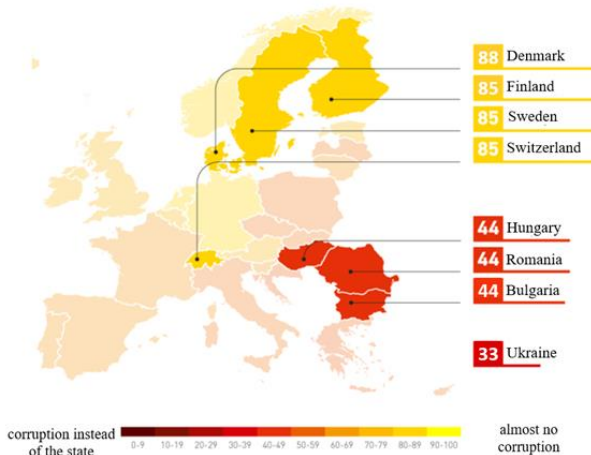


Рис. 4.11. Індекс сприйняття корупції серед країн Європи, 2020 р.
Джерело: [129]

Оскільки повсякденною практикою роботи Рахункової палати є відстеження та аналіз виконання рекомендацій і пропозицій, затверджених нею, вважаємо за доцільне навести загальну схему інформаційної взаємодії її з державними органами та установами (рис. 4.12).

Суб'єктами-отримувачами інформації від Рахункової палати протягом 2009-2020 років були: Секретаріат Президента України, Народні депутати України та ВРУ, Кабінет Міністрів України, правоохоронні органи, Міністерства, інші органи виконавчої влади, Установи, організації, підприємства. Упродовж досліджуваного періоду кількість документів, які передаються Рахунковою палатою для відповідного реагування до вищих органів законодавчої й виконавчої влади, установ, організацій, підприємств то зростає, то скорочується. Так, у 2009 р. подано 610 документів відповідного реагування за результатами контрольно-аналітичних заходів, здійснених Рахунковою палатою, а у 2020 р. – 462 аналогічних документів.



Рис. 4.12. Загальна схема інформаційної взаємодії Рахункової палати з державними органами та установами
Джерело: [80]

Характеризуючи Звіти Рахункової палати за 2009-2020 роки, загальним підсумком щодо функціонування системи публічних закупівель є твердження про непродуктивність та нерезультативність цієї системи, оскільки, на думку державних аудиторів вона не забезпечувала конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг та не сприяла законності, ефективності використання державних коштів. Лише у Звітах за 2017-2018 роки містилася відокремлена інформація із зазначенням окремих показників щодо стану системи публічних закупівель в Україні.

Одним із недоліків, який не дає можливості систематизувати інформацію щодо результатів державного аудиту є відсутність чітко регламентованої інформації до висвітлення у звітах, яка була б зрозумілою користувачам різних рівнів.

Наступною проблемою є відсутність узагальненої інформації за результатами державного аудиту за окремим об'єктом. Попередніми дослідженнями встановлено, що державний аудит публічних закупівель не проводиться цілісно і відокремлено, а в складі окремих питань перевірок.

Міжнародними стандартами рекомендовано три способи здійснення аудиту відповідності (ISSAI 400/20; ISSAI 4000/27):

- як окремий вид державного аудиту;
- в поєднанні з аудитом ефективності;
- в поєднанні з фінансовим аудитом.

Фінансовий аудит та аудит ефективності можуть проводитися окремо від аудиту відповідності на регулярній або спеціальній основі (у цьому випадку вони повинні бути окремими, чітко визначеними та орієнтованими на конкретний предмет) (ISSAI 400/25).

Ціллю аудиту фінансової звітності є встановлення того, чи була вона підготовлена у відповідності з прийнятою концепцією по її складанню, а також збір достатніх і належних аудиторських доказів по відношенню до законів та нормативних актів, які мають прямий вплив на фінансову звітність (ISSAI 400/23).

При застосуванні аудиту відповідності в поєднанні з аудитом ефективності, відповідність розглядається як один із аспектів економії, продуктивності та результативності. Невідповідність може бути причиною, поясненням або наслідком діяльності, яка була предметом аудиту ефективності (ISSAI 400/23).

Вважаємо, що попри офіційне визнання та затвердження стандарту з аудиту відповідності, державний аудит публічних закупівель повинен бути реалізований як нероздільна тріада державного аудиту, оскільки визначення предметної області перевірок свідчить про потребу оцінки за критеріями законності, правильності та продуктивності (ефективності). Так, наприклад, у 2019 році Рахунковою палатою була здійснена перевірка двох державних підприємств: Державного підприємства «Прозоро. Продажі» та Державної установи «Професійні закупівлі». Коротка характеристика діяльності двох підконтрольних суб'єктів зображена на рис. 4.13.

Аудит здійснювався за такими основними напрямками:

- правове регулювання управління майном (аспекти аудиту відповідності);
- оцінка основних показників фінансово-господарської діяльності (в т.ч. аудит фінансової звітності) (аспекти фінансового

аудиту);

– ефективність використання коштів та розпорядження майном (аспекти аудиту ефективності).



Рис. 4.13. Діяльність державних підприємств (установ) у сфері публічних закупівель, що підлягала аудиту Рахунковою палатою, 2019 р.

Джерело: [83, 84]

Про потребу в одночасному застосуванні трьох видів державного аудиту свідчать приклади порушень, що встановлені Рахунковою палатою щодо обох державних установ (підприємств) (табл. 4.12). Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати щодо аудиту ефективності ДП «Прозорро. Продажі» були надіслані комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку, Раді національної безпеки і оборони України, Службі безпеки України та Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, Кабінету Міністрів України, Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, ДП «Прозорро. Продажі» та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з конкретними рекомендаціями щодо підвищення ефективності діяльності підприємства.

Таблиця 4.12

**Основні недоліки, виявлені під час аудиту ефективності ДП
«Прозорро. Продажі» та ДУ «Професійні закупівлі», 2019 р.**

№ з/п	ДП «Прозорро. Продажі» [83]	ДУ «Професійні закупівлі» [84]
1	2	3
<i>Нормативно-правове регулювання функціонування</i>		
1	Невиконання Мінекономіки своїх повноважень. З моменту створення Підприємства по теперішній час, його статутний капітал становить нуль гривень, що є недотриманням Господарського кодексу.	Аудит засвідчив, що окремі повноваження Мінекономрозвитку як уповноважений орган управління майном Установи у 2017–2018 роках і I півріччі 2019 року здійснювало неналежно. Так, згідно з Цивільним кодексом в установі є обов'язковим створення правління, але в Статуті Установи такого органу Мінекономрозвитку не передбачило. У результаті з часу створення Установи її статутний капітал – нуль гривень.
2	Підприємство здійснювало адміністрування та обслуговування електронної торгової системи, яка до липня 2019 року належала Громадській організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна». У результаті ЕТС передано на баланс Підприємства лише через 1,3 року після його створення.	Відсутні структурні підрозділи та особи, відповідальні за здійснення внутрішнього аудиту і контролю.
3	Протягом 2018 року та 9 місяців 2019 року жодним нормативним актом не було уповноважено Підприємство на виконання функцій адміністратора ЕТС в частині забезпечення електронних аукціонів з продажу прав на оренду земельних сільськогосподарських ділянок, спеціальних дозволів на користування надрами України, продажу/оренди майна Укрзалізниці та продажу активів підприємств-учасників Державного концерну «Укроборонпром»	За підсумками двох років виконання Установою функцій ЦЗО її середньомісячна завантаженість процедурами централізованих закупівель – майже одна процедура на місяць. Відсутнє чітке формулювання способу передачі замовниками потреби у предметі та обсягах централізованої закупівлі і проведення консультацій із ЦЗО. Як наслідок, на вебпорталі уповноваженого органу для отримання такої інформації використовувалися неофіційні приватні електронні поштові скриньки уповноважених осіб Установи
4	Внаслідок неoderжання відповідних податкових пільг, передбачених законодавством та міжнародними договорами України через незабезпечення Мінекономіки державної реєстрації Проекту, Підприємством та рахунок коштів Грантової угоди було сплачено у 2019 році виконавцям за надані послуги відповідно до укладених договорів ПДВ на суму 205,7 тис. гривень. Тобто кошти Грантової угоди в сумі 205,7 тис. грн використані неекономно.	Статистичні показники Установи про виконання протягом 2017–2018 років функцій централізованих закупівель свідчать про незначну зацікавленість органів виконавчої влади у користуванні її послугами на добровільних засадах. У результаті припинення з 01.01.2019 терміну дії пілотного проекту зі створення ЦЗО на базі Установи протягом I півріччя 2019 р. вона функціонує лише як установа, що здійснює організацію навчальних заходів та консультування учасників закупівель. Отже, Установою не забезпечено досягнення визначеної Статутом мети створення – організація та проведення процедур закупівель і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників.

Продовження табл. 4.12

1	2	3
<i>Оцінка основних показників фінансово-господарської діяльності</i>		
5	У 2018 році та за 9 місяців 2019 року показники «валова рентабельність», «рентабельність активів», «рентабельність власного капіталу», «рентабельність діяльності», «коефіцієнт поточної ліквідності», «коефіцієнт відношення капітальних інвестицій до амортизації», «коефіцієнт зносу основних засобів» не відповідали визначеним оптимальним значенням	Аудитом встановлено: фінансовий план на 2017 рік Установою не подавався і Міністерством не затверджувався, що є недотриманням законодавчих вимог. На час проведення аудиту Установою вичерпано кошти Грантової угоди (станом на 01.07.2019 невикористаний залишок – 186,7 тис. грн (6279,6 євро)). Неоформлення документально домовленостей щодо подальшого отримання Установою коштів додаткової міжнародної технічної допомоги та недостатність обсягу власних доходів через низьку зацікавленість замовників в отриманні таких послуг під час реалізації пілотного проєкту вказують на можливу подальшу збиткову діяльність Установи, що в результаті може призвести до її банкрутства
6	В. о. керівника Підприємства безпідставно нараховано премії за результатами роботи за І квартал 2018 року у сумі 32,3 тис. гривень	Протягом 2017-2018 років і I півріччя 2019 року Установою отримувалися кошти Грантової угоди. Аудит засвідчив, що з урахуванням виплат премій у вересні – грудні 2018 року та в I півріччі 2019 року підсумковий розмір місячної заробітної плати п'яти експертів Установи на 40,7 і 20,1 тис. грн відповідно перевищив граничні показники, визначені Грантовою угодою.
7	Укладено 56 договорів з електронними майданчиками для реалізації зазначеного майна, з яких 19 операторів не були допущені до участі в аукціонах ФГВФО (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб)	Протягом 2017-2018 років і I півріччя 2019 року Установою отримувалися кошти Грантової угоди. Аудит засвідчив, що з урахуванням виплат премій у вересні – грудні 2018 року та в I півріччі 2019 року підсумковий розмір місячної заробітної плати п'яти експертів Установи на 40,7 і 20,1 тис. грн відповідно перевищив граничні показники, визначені Грантовою угодою.
<i>Ефективність використання коштів та розпорядження майном</i>		
8	Встановлено, що в цілому функціонал ЕТС не забезпечує автоматичного обрахунку, а ні розміру оплати учасниками аукціонів реєстраційних внесків, а ні розмірів оплати переможцями торгів вартості послуг операторів електронних майданчиків, а ні розміру залежної від цієї суми оплати послуг Підприємства. Як наслідок, встановлено недоотримання доходів Підприємства на загальну суму 249,5 тис. грн з ПДВ.	Відсутність належного контролю Мінекономрозвитку за діяльністю Установи та використанням нею коштів міжнародної технічної допомоги призвела до перевищення встановлених Грантовою угодою граничних розмірів місячних виплат заробітної плати на загальну суму 60,8 тис. грн, що може свідчити про виконання Установою пунктів Грантової угоди на власний розсуд. Укладаючи договори на придбання товарів та отримання послуг за рахунок коштів Грантової угоди, Установа як юридична особа, що не має на меті одержання прибутку, застосовує законодавство та міжнародні договори України за вибірковим принципом. В одних випадках (при оплаті послуг оренди) декларує наявність податкових пільг із сплати ПДВ, а в інших

Продовження табл. 4.12

1	2	3
9	Відсутність на Підприємстві фахівців з питань інформаційної безпеки, залучення до процесу адміністрування інших суб'єктів господарювання, які мають доступ до баз даних, та розміщення самих баз в хмарному середовищі Amazon Web Services створює ризики уразливості ЕТС "ProZorro.Продажі" до несанкціонованого втручання в роботу системи, що ставить під сумнів конфіденційність інформації та, як наслідок, достовірність та прозорість процедур електронних аукціонів	(зокрема при придбанні комп'ютерної техніки) – навпаки, оплачує загальну вартість товару із сплатою ПДВ, що призводить до необґрунтованих витрат коштів міжнародної технічної допомоги. За договорами з придбання комп'ютерної техніки Установою сплачено ПДВ на суму 29,5 тис. грн, що за відсутності в Установі системи внутрішнього аудиту та контролю призвело до необґрунтованих витрат коштів міжнародної технічної допомоги
10	В результаті Підприємством непродуктивно використано кошти в сумі 4 947,1 тис. грн на оплату послуг з адміністрування ЕТС, тобто на виконання функцій, які мало виконувати Підприємство.	

Джерело: узагальнено на основі [83, 84]

За результатами проведеного аналізу можна констатувати, що протягом 2018 року та 9 місяців 2019 року діяльність ДП "Прозорро.Продажі" була прибутковою. Доходи Підприємства зросли з 5 213,3 тис. грн у 2018 році до 27 094,7 тис. грн за 9 місяців 2019 року (зростання у 5,2 рази порівняно з показником 2018 року). На наше переконання, система публічних закупівель є досить розгалуженим об'єктом державного аудиту і вимагає комплексного підходу шляхом нероздільного проведення одночасно трьох видів державного аудиту, що підтверджується доцільністю застосування тріади видів державного аудиту в розрізі предметів перевірки (табл. 4.13).

Отже, винесені питання проведення державного аудиту в частині об'єктної області щодо публічних закупівель свідчать про існування взаємозв'язку та взаємообумовленості всіх видів державного аудиту.

Вважаємо, що удосконалення підходів щодо здійснення державного аудиту неможливе без орієнтації на ключові характеристики Концепції «Good Governance» (в перекладі - хороше урядування), основними з яких є орієнтація на консенсус, участь, верховенство права, чуйність, рівноправність та інклюзивність, результативність та ефективність, прозорість, підзвітність.

Таблиця 4.13

Напрями щодо комплексного здійснення державного аудиту публічних закупівель з визначенням предметної області за видами аудиту

Вид державного аудиту	Критерій оцінки	Законодавчі вимоги, що визначають				
		<i>Об'єкт аудиту</i>				
		Діяльність замовника (учасника) на різних стадіях життєвого циклу предметів закупівель			Публічні ресурси	Діяльність відповідальних державних органів
I стадія. Планування	II стадія. Передоговірні та договірні процедури в ЕСЗ	III стадія. Використання				
Аудит відповідності	Законність	Оцінка доцільності та потреби в предметах закупівель, наявності підстав (Плану), дотримання строків оприлюднення Плану, визначення процедур згідно вимог	Оцінка законності застосування процедур закупівель та встановлених вимог тендерної документації. Оцінка правомірності визначення додаткових документів.	Оцінка законності використання та списання предметів закупівель.	Оцінка законодавчої доцільності та обґрунтованості управління публічними ресурсами на всіх рівнях	Оцінка діяльності відповідно до їх функцій і повноважень
Фінансовий аудит	Правильність	Оцінка обґрунтованості та правильності визначення параметрів закупівлі (предмет, очікувана вартість, процедур)	Оцінка правильності тендерної документації, складу документів тендерної пропозиції відповідно до законодавства	Оцінка дотримання виробниками вимог тендерної документації. Оцінка облікового відображення та узагальнення в облікових регістрах і звітності. Оцінка використання предметів закупівель заявленим терміном та характеристикам.	Оцінка правильності відображення в обліку та фінансовій (бюджетній) звітності отримання і витрачання бюджетних коштів та використання придбаних предметів закупівель	Оцінка правильності спрямування і використання публічних коштів та розпорядження державним майном для управління сферою публічних закупівель
Аудит ефективності	Ефективність	Оцінка роботи Тендерного комітету та/або уповноваженої особи	Оцінка якості та ефективності проведення процедур публічних закупівель та договірного процесу.	Оцінка ступеня задоволення потреб замовника щодо своєчасності, якості та цінової політики.	Оцінка ефективності використання публічних ресурсів	Оцінка діяльності відповідальних органів в межах їх функцій та повноважень, включаючи ефективність електронної системи закупівель

Джерело: розроблено авторами

В підтвердження, варто зазначити, що вплив державного аудиту на добробут суспільства передбачено ISSAI 12 «Значення і переваги вищих органів аудиту – вплив на життя громадян» [341]. Стандартом визначені наступні цілі впливу на добробут громадян:

- зміцнення підзвітності, прозорості і цілісності органів управління державного сектору;
- забезпечення значущості для громадян, парламенту та заінтересованих осіб.
- позиціонування установою своєї зразковості, як приклад для інших.

Дві останні цілі неможливо реалізувати без результативної та ефективної роботи контролюючих органів. Концепція підзвітності, відповідно до ISSAI 20 «Принципи прозорості і підзвітності» та ISSAI 21 «Принципи прозорості і підзвітності – принциповість і хороша практика», передбачає виконання органом державного аудиту функцій та повноважень в межах затвердженого бюджету, оцінку і контроль своєї діяльності, звітність перед суспільством щодо ефективності використання власних коштів та ресурсів.

Концепція прозорості передбачає своєчасне, надійне, якісне та актуальне звітування щодо своєї роботи, статусу, повноважень, діяльності, управління фінансами, операціях та результативності. Крім того, обов'язковим є забезпечення публічного доступу до інформації вищих органів аудиту. Основними характеристиками побудованої системи інтегрованого державного аудиту мають бути ефективність, прозорість, підзвітність. Підзвітність та прозорість щодо державного аудиту публічних закупівель можна було б забезпечити шляхом використання інформаційних технологій для створення відкритого порталу інтегрованого державного аудиту публічних закупівель (далі - портал). Відтак, інтерфейс порталу повинен дозволяти вибір меню за окремими додатками в межах запитів заінтересованих користувачів.

Створення системи інтегрованого державного аудиту зміщуватиме акценти від контролюючого суб'єкта до підконтрольного суб'єкта, адже даватиме можливість систематизувати інформацію щодо виявлених порушень в частині публічних закупівель з боку різних контролюючих інституцій на різних етапах їх здійснення.

З метою підвищення рівня зрозумілості інформації щодо результатів державного аудиту варто виходити за рамки pdf-звітів, які дають

розгорнуту деталізовану інформацію щодо об'єктів перевірок. Вважаємо, що систематизація інформації за різними розрізами повинна мати текстове, графічне та табличне представлення для підвищення рівня доступності та розуміння потенційними користувачами. Інтеграція та комунікація контролюючих органів в частині їх звітування щодо аудиту публічних закупівель за його видами та формами представлена на рис. 4.14.

Розроблений стандартизований Звіт про порушення у сфері публічних закупівель (Додаток С) повинен заповнюватися за результатами перевірок дотримання вимог законодавства у сфері публічних закупівель:

- на етапі попереднього контролю: Держаудитслужбою щодо моніторингу та Антимонопольним комітетом щодо перевірок;
- на етапі поточного контролю: Антимонопольним комітетом, Держаудитслужбою та органами Казначейства щодо перевірок;
- на етапі наступного контролю: Рахунковою палатою України щодо фінансового аудиту, аудиту ефективності та аудиту відповідності.

Звіт містить інформацію за наступними розділами:

– *показники по вертикалі*: 1) обсяг охоплених контролем публічних закупівель (в розрізі форм та видів контролю за терміном проведення); 2) відомості про виявлені порушення та недоліки (за стадіями життєвого циклу предметів закупівель); 3) відшкодовано втрат ресурсів, допущених під час закупівель; 4) попереджено порушень законодавства у сфері закупівель; 5) вжиті заходи за результатами контролю; 6) впровадження результатів контролю.

– *показники по горизонталі*: 1) державні публічні ресурси (у т. ч. кошти державного бюджету, міжнародних організацій, кошти цільових фондів та закуплені предмети); 2) місцеві публічні ресурси (у т. ч. кошти місцевого бюджету, міжнародних організацій, кошти цільових фондів та закуплені предмети); 3) власні кошти.

Впровадження інтегрованого державного аудиту дозволить систематизувати результати контролю за уніфікованим Звітом та отримувати, обробляти і зберігати великі масиви інформації з використанням технології BigData на відкритому порталі за принципом «one page» (однієї сторінки), що забезпечуватиме підзвітність, прозорість та доступність інформації щодо здійснення публічних закупівель за потребою заінтересованих користувачів (держави, бізнесу чи суспільства) (рис. 4.15).



Рис. 4.14. Інтеграція та комунікація контролюючих органів в частині їх звітування щодо аудиту публічних закупівель, де *(---)* - єдиний публічно-інформаційний закупівельний простір, як інформаційна база інтегрованого державного аудиту
Джерело: розроблено авторами

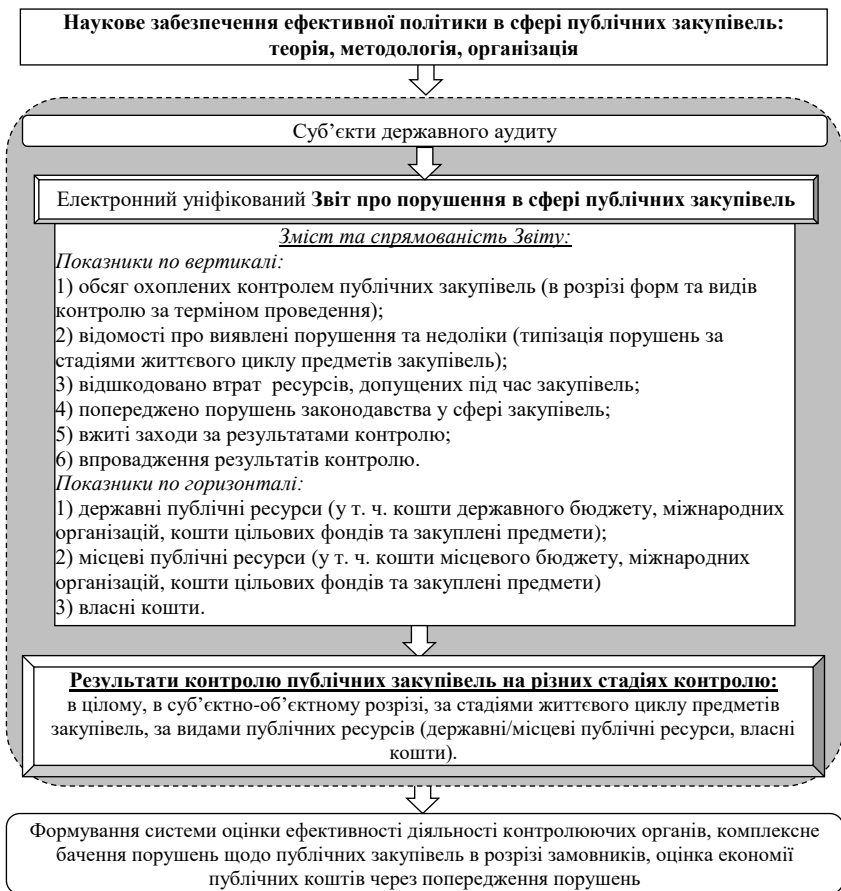


Рис. 4.15. Науково-прикладні положення посилення результативності державного аудиту публічних закупівель: звітний аспект

Джерело: розроблено авторами

Отже, запровадження Звіту про порушення в сфері публічних закупівель в межах їх функцій і повноважень дозволяє комплексно оцінити діяльність замовників в рамках попереднього, поточного та наступного контролю щодо ефективного використання публічних ресурсів для забезпечення реалізації принципів підзвітності, доступності та прозорості згідно з ISSAI на всіх стадіях життєвого циклу предметів закупівель.

4.3. Стандартизація аудиту відповідності в Україні згідно міжнародних стандартів

Як визначено попереднім розділом, в Україні не реалізовано аудит відповідності, який, згідно з міжнародними стандартами, є одним із трьох форм державного аудиту.

Відсутність законодавчого регулювання у сфері аудиту відповідності публічних закупівель перешкоджає повноцінному здійсненню державного аудиту та свідчить про існування невідповідностей міжнародним стандартам ISSAI 400 «Основоположні принципи аудиту відповідності» та ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності». Аудит відповідності регулюється ISSAI 400 «Основоположні принципи аудиту відповідності» [343] та ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності» [344]. Вважаємо, що саме ці стандарти з врахуванням специфіки здійснення публічних закупівель в Україні повинні бути основою для прийняття офіційного національного стандарту з аудиту відповідності. Саме тому, вважаємо за доцільне розробити організаційні та методологічні положення аудиту відповідності публічних закупівель з визначенням сутності, мети, завдань, об'єкту, предмету, суб'єктів, принципів, процедур, а також нормативного та організаційно-методологічного забезпечення.

Аудит відповідності складається з незалежної оцінки того, чи відповідає суб'єкт перевірки діючим законам та нормативним актам, визначених в якості критеріїв (ISSAI 400/12).

Вважаємо, що при здійсненні аудиту відповідності, законодавчі вимоги, як основні елементи аудиту, можуть бути загальними та спеціальними:

1) загальні – першооснова для аудиту відповідності, яка включає нормативно-правові документи загального характеру: кодекси, закони, постанови (наприклад, Конституція України, Господарський кодекс [41], Закон України «Про публічні закупівлі» [256], Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [228], Закон України «Про Рахункову палату» [257] і т.д.);

2) спеціальні – нормативно-правове забезпечення (закони, інструкції, положення, акти, накази та ін.), яким регулюється здійснення публічних закупівель залежно від специфіки, галузевих та предметних особливостей закупівель, регіонального рівня та ін. (наприклад, при аудиті відповідності електронної системи закупівель

– Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», Спільний наказ Мінекономрозвитку та МОЗ «Про інформаційну взаємодію між Державним реєстром лікарських засобів України та електронною системою закупівель»).

Законодавчі і нормативні документи дуже різноманітні, їх положення іноді суперечать один одному і можуть бути предметом тлумачень (ISSAI 400/30). Крім того, можуть зустрічатися різні суперечності в різнорівневих нормативних документах. Саме тому, одним із показником якості в аудиті відповідності є професіоналізм аудитора, що, у зв'язку із плінністю кадрів в державних контролюючих органах набуває особливої актуальності. Професійні знання і навички держаудитора дозволятимуть визначити чітко та достовірно законодавче поле, а також межі перевірки не тільки на початковому та основному етапі аудиту, а й при формуванні його результатів.

Метою аудиту відповідності публічних закупівель є інформування ймовірних користувачів (держави в особі державних органів та громадськості) щодо законності управління публічними закупівлями.

Завдання визначаються в межах предмету перевірки, однак їх об'єднує основне завдання: перевірка та оцінка законності діяльності суб'єктів в сфері публічних закупівель та використання публічних ресурсів в цілому (ISSAI 4000/23).

Предметом аудиту відповідності є публічні закупівлі України на мікро-, мезо- та макрорівнях.

Відповідно до означеного предмету, пропонуємо ідентифікувати наступну **об'єктну область** перевірки в аудиті відповідності:

1) діяльність замовника (учасника) на різних стадіях життєвого циклу предметів закупівель;

2) публічні ресурси (публічні кошти, спрямовані на закупівлю та закуплені замовниками предмети закупівель (товари, роботи, послуги);

3) діяльність відповідальних державних органів – уповноваженого органу (Мінекономрозвитку), підпорядкованих йому державних підприємств, установ у сфері публічних закупівель (рис. 4.16).



Рис. 4.16. Предмет і об'єкт перевірки в аудиті відповідності публічних закупівель, де

○ - послідовність руху бюджетних коштів та предметів закупівель

Джерело: розроблено авторами

Відтак, запропоновані об'єкти аудиту відповідності відповідають визначеним міжнародними стандартами - діяльність, фінансові операції або інформація (ISSAI 400/12; ISSAI 400/33).

Аудит відповідності в публічних закупівлях передбачає участь трьох різних сторін (ISSAI 4000/19), тобто **суб'єктами** аудиту є:

1) аудитор, як представник контролюючого органу – Рахункової палати або Держаудитслужби (контролюючий суб'єкт) (ISSAI 400/36);

2) відповідальна сторона – підконтрольний (перевіряємий) суб'єкт (ISSAI 400/37). Зокрема, такими суб'єктами можуть бути представники державної влади або місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано здійснюють свою діяльність у сфері публічних закупівель. Відповідальні суб'єкти несуть відповідальність за об'єкт аудиту та надану по ньому інформацію. До них можуть належати, власне, замовники (закупівельники), а також Уповноважений орган (Мінекономрозвитку) з підпорядкованими йому державними підприємствами, установами, що здійснюють

діяльність у сфері закупівель;

3) потенційні користувачі – держава в особі контролюючих органів та представники суспільства – громадянські інституції (громадяни, організації, засоби масової інформації), для яких аудитор складає Звіт (ISSAI 400/38).

Таким чином, аудит відповідності публічних закупівель заснований на трьохсторонніх відносинах, в яких аудитор прагне отримати достатні та достовірні докази для надання Звіту, метою якого є підвищення довіри зі сторони заінтересованих користувачів щодо оцінки законності здійснення підконтрольним суб'єктом діяльності у сфері публічних закупівель.

Вважаємо, що аудит відповідності неможливо відокремлено проводити від інших форм аудиту. Тому, визначимо основні питання за напрямками в розрізі предмету із оцінкою виконання підконтрольними суб'єктами законодавчих вимог.

1. Об'єкт аудиту - діяльність замовника (учасника) на різних стадіях життєвого циклу предметів закупівель.

1.1. Аудит відповідності в процесі планування публічних закупівель проводиться за основними напрямками: перевірка законодавчих вимог щодо визначення потреби замовника, параметрів закупівлі, затвердження та публікації Річного плану (рис. 4.17).

Аудитор обов'язково повинен враховувати той факт, що різні замовники мають свій власний алгоритм визначення потреб в закупівлях, виходячи з низки факторів (джерела фінансування, розмір та особливості діяльності замовника).

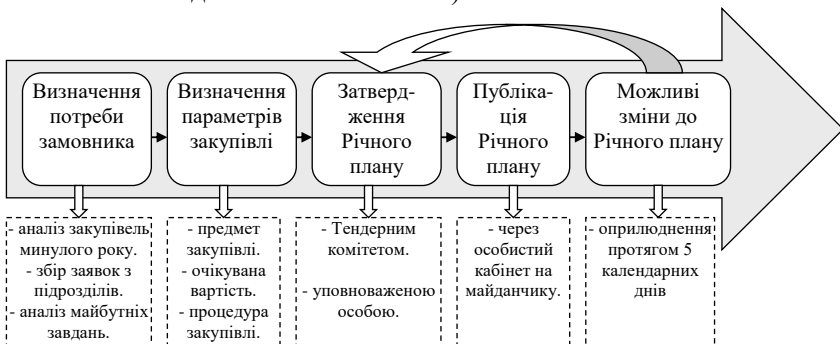


Рис. 4.17. Напрямки аудиту відповідності процесу планування публічних закупівель замовниками

Джерело: сформовано авторами на основі [214]

Наприклад, якщо замовник є отримувачем бюджетного фінансування (через Державну казначейську службу України), то формування плану відбувається згідно затвердженого бюджетного призначення. Якщо замовник (державне підприємство) перебуває на самоокупності (витрачає лише ті кошти, які заробило самостійно в ході господарської діяльності), тоді річний план буде формуватися на підставі очікуваних прибутків та з урахуванням річних потреб. Тобто, в залежності від типу замовника, залежать джерела аудиту та аудиторські докази.

Важливим для аудиту є законність включення в План закупівель власних коштів бюджетних установ (коштів спецфонду) та їх цільове спрямування. Планування та використання власних надходжень бюджетних установ здійснюють за групами та підгрупами, визначеними Бюджетним кодексом України [21] та Порядком складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [224].

Розпорядник бюджетних коштів здійснює перерозподіл обсягів узятих бюджетних зобов'язань за загальним фондом бюджету для проведення видатків за цими зобов'язаннями зі спеціального фонду бюджету. Так, першою групою є надходження від плати за послуги, що надаються замовником (табл. 4.13).

Таблиця 4.13

Аудит відповідності перерозподілу надходжень від плати за послуги замовником на здійснення публічних закупівель

Підгрупа та вид надходжень	Напрями використання для публічних закупівель	Планування показників надходжень
1	2	3
підгрупа 1 - плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю	на покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю	з урахуванням фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання таких показників за період, що передуватиме планованому
підгрупа 2 - надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності	на організацію додаткової (господарської) діяльності бюджетних установ; на господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв	з урахуванням фактичного виконання за останній звітний рік,

1	2	3
підгрупа 3 - плата за оренду майна бюджетних установ, що здійснюється відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»	на утримання, облаштування, ремонт і придбання майна бюджетних установ	з урахуванням фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання таких показників за період, що передусе планованому
підгрупа 4 - надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна)	ремонт, модернізацію чи придбання нових необоротних активів і матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на прий-мальні пункти; на господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату кому-нальних послуг і енергоносіїв	

Джерело: побудовано на основі [310, с. 31]

Держаудитор перевіряє правильність формування замовником проекту кошторису, розрахунків за кожним джерелом доходів та/або фінансування доходів, а також правомірність зазначення джерела фінансування в річному плані закупівель. Інші джерела власних надходжень бюджетних установ також можуть плануватися для здійснення закупівель та підлягають аудиту (табл. 4.14).

Таблиця 4.14

Аудит відповідності перерозподілу інших джерел власних надходжень бюджетних установ на здійснення публічних закупівель

Підгрупа та вид надходжень	Напрями використання для публічних закупівель	Планування показників надходжень
підгрупа 1 - благодійні внески, гранти та дарунки	на організацію основної діяльності замовника	на підставі договорів
підгрупа 2 - надходження, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, зокрема заходів із відчуження для суспільних потреб земельних ділянок і розміщення на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб	на виконання відповідних цільових заходів	на підставі договорів календарних планів проведення централізованих заходів та інших документів, якими передбачено отримання таких коштів

<p>підгрупа 3 - надходження, що отримують державні і комунальні заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні та комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектора для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти</p>	<p>на організацію основної діяльності бюджетних установ</p>	<p>за видами надходжень, які передбачається розміщувати на депозитах і поточних рахунках</p>
--	---	--

Джерело: побудовано на основі [310, с. 32]

Іншим напрямком аудиту відповідності є перевірка діяльності відповідальних осіб замовника законодавчим вимогам. Особливу увагу аудитор приділяє наявності Уповноваженої особи у замовника, яка має виключні повноваження щодо організації та проведення спрощених закупівель.

Основним критерієм при аудиті відповідності запланованої потреби є її обґрунтованість та доцільність в запланованих до придбання предметів закупівель. Особливу увагу аудитор повинен звернути на дотримання замовником ч.10 с.3 Закону України «Про публічні закупівлі», яким забороняється ділити предмет закупівлі на частини з метою проведення процедур відкритих торгів.

Особливу увагу аудитор повинен звертати на законність та правильність визначення процедур відповідно до видів закупівель. Відповідно до ч. 2 ст. 4 базового Закону [256], замовник у річному плані вказує вид закупівлі та орієнтовний початок проведення.

Відповідно, для кожного виду публічних закупівель використовуються різні процедури. Особливості здійснення процедур для різних типів публічних закупівель наведено в табл. 4.15.

Так, при допорогових закупівлях є можливість (але не зобов'язання) її опублікувати, однак можна обмежитися лише публікацією плану. Також потрібно публікувати Звіт про укладений договір. В частині надпорогів можна використовувати відкриті торги/відкриті торги з публікацією англійською мовою, переговорну процедуру/спрощену процедуру/процедуру для потреб оборони, конкурентний діалог або конкурентний діалог з публікацією

англійською мовою, рамкові угоди, а також здійснення закупівель через центральну закупівельну організацію (єдину в Україні) - Державна установа «Професійні закупівлі».

На цьому етапі планування аудитори керуються вихідними положеннями Наказу Мінекономрозвитку «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 17.03.2016 № 454 [242] на предмет правильного та коректного визначення предмета закупівлі замовником, а відтак, і правильності вибору тендерної процедури.

Таблиця 4.15

Ідентифікація законності застосування процедур публічних закупівель для цілей аналізу та державного аудиту

ДОПОРОГОВІ ЗАКУПІВЛІ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
до 50 тис. грн.		пряма закупівля або через ProZorro (від 3 тис. грн.)
від 50 до 200 тис. грн для товарів та 1,5 млн. грн для робіт	від 50 до 1 млн. грн для товарів та 5 млн. грн для робіт	закупівля або через ProZorro або звіт (вимог до термінів та документів немає)
УКРАЇНСЬКІ ПОРОГИ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
від 200 тис. грн. до 133 тис. євро для товарів та від 1,5 млн. грн. до 5,15 млн. євро для робіт	від 1 млн. грн. до 133 тис. євро для товарів та від 5 млн. грн. до 5,15 млн. євро для робіт	Відкриті торги (15 днів), Конкурентний діалог, Переговорна процедура, Скорочена процедура, Для потреб оборони Рамкові угоди
ЄВРОПЕЙСЬКІ ПОРОГИ		
ЗВИЧАЙНІ ЗАМОВНИКИ	ЗАМОВНИКИ МОНОПОЛІСТИ	ЯК ПРОВОДИТИ ЗАКУПІВЛЮ
133 тис. євро для товарів та 5,15 млн. євро для робіт	від 1 млн. грн. до 133 тис. євро для товарів та від 5 млн. грн. до 5,15 млн. євро для робіт	Відкриті торги (30 днів) з публікацією англійською мовою, Конкурентний діалог з публікацією англійською мовою, Переговорна процедура з публікацією англійською мовою

Джерело: сформовано на основі [295]

Сутність предмета закупівлі у новій редакції Закону [231] значно розширена, ніж в попередній редакції Закону [256]. Так, під предметом закупівлі варто розуміти товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі або в межах проведення спрощеної закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції/пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури

закупівлі). Предмет закупівлі визначається замовником у порядку, встановленому Уповноваженим органом, із застосуванням Єдиного закупівельного словника (CPV), затвердженого у встановленому законодавством порядку [231]. Тобто, попереднє визначення предмету закупівлі додано інформацією щодо застосування спрощеної закупівлі, а також передбачається обов'язкове використання Єдиного закупівельного словника (далі – CPV) – системи класифікації, найактуальнішої версії якого присвоєно код ДК 021:2015 та в якій товари, роботи і послуги згруповано за відповідними категоріями (рис. 4.18).

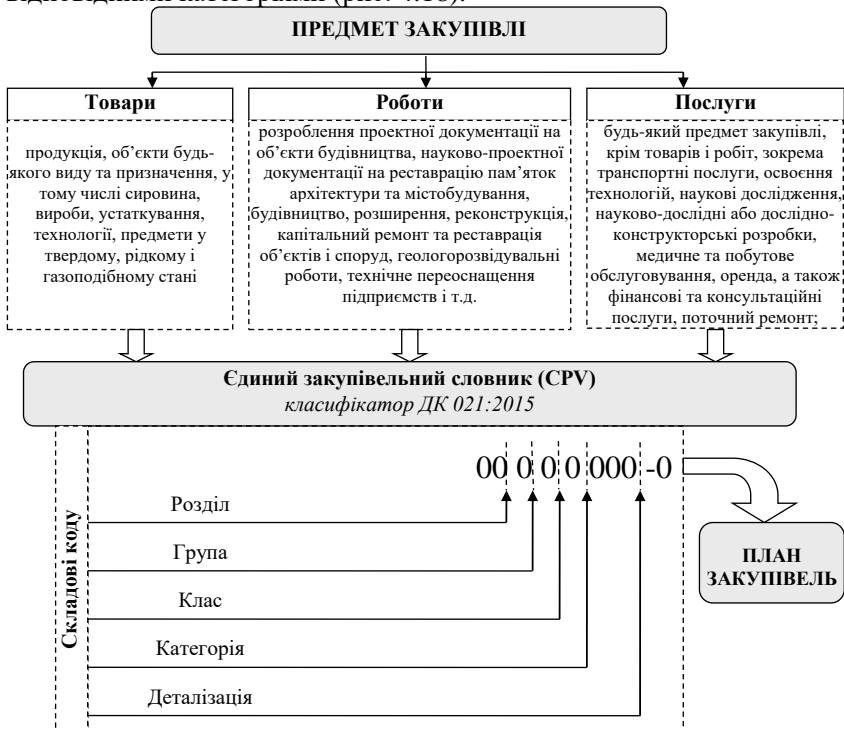


Рис. 4.18. Алгоритм аудиту відповідності при перевірці правильності визначення предмету закупівлі

Джерело: сформовано авторами

Важливим є врахування аудитором окремих особливостей при перевірці правильності визначення предмету закупівлі, наприклад, для товарів. Так, при їх закупівлі (крім будівель, споруд і і

медикаментів), предмет закупівлі визначається за четвертою цифрою класифікатора ДК 021:2015 із зазначенням конкретної назви предмету закупівлі. При закупівлі будівель виробничого або невиробничого призначення або інженерних споруд різного функціонального призначення, предмет закупівлі визначається за показником 2 цифри із зазначенням конкретної назви будівлі або інженерної споруди. При закупівлі медикаментів потрібно користуватись 3 цифрою та вказувати в дужках Міжнародну непатентовану назву лікарського засобу. Якщо предмет закупівлі містить два або більше лікарських засобів, замовником у дужках вказується МНН кожного лікарського засобу [27].

При перевірці правильності та законності визначення предмета закупівель для послуг, аудитор також повинен враховувати деякі особливості. Предмет закупівлі для послуг визначається так само, як і для товарів – за четвертою цифрою класифікатора ДК 021:2015 із зазначенням конкретної назви предмету закупівлі. Поточний ремонт відноситься до послуг. Предмет закупівлі послуг з поточного ремонту визначається за кожною спорудою окремо. При закупівлі послуг з професійної підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації застосовується класифікатор класифікатор професій. При закупівлі послуг з виконання науково-технічних робіт для визначення предмету закупівлі застосовується державний класифікатор видів науково-технічної діяльності [27].

Існує багато суперечностей при визначенні предмету закупівлі для робіт, які можуть належати до робіт чи послуг. В самому визначенні робіт є досить чіткий перелік, що саме можна вважати роботами. Наприклад, до робіт належить капітальний ремонт. Також до робіт належить технічне переоснащення будинків, наприклад, реставрація. Отже, проектування, будівництво, капітальний ремонт та інші будівельні роботи відносяться до робіт і визначаються за об'єктом будівництва [27].

Важливо зазначити, що не всі послуги з назвою «капітальний ремонт» є роботами. Наприклад, капітальний ремонт комбайна чи капітальний ремонт електродвигунів відносяться до послуг ремонту та технічного обслуговування.

Одним із нововведень, які набирають чинності згідно внесених змін до Закону [231] є зобов'язання замовників здійснювати чітку «прив'язку» однієї закупівлі до однієї статті Річного плану, що дещо ускладнює роботу замовників в частині деталізації та «дрібнення»

інформації. Тобто, якщо до квітня 2020 року дозволено було на основі одного плану зробити декілька закупівель, то згідно нового Закону [231] це забороняється.

Недоліком в електронній системі є нововведена «прив'язка» один план - одна закупівля, оскільки, як уже було обумовлено, така деталізація призводить до перевантаження замовника аналітичною інформацією. Також, якщо по будь-якому плану закупівля не відбулась, то відсутні технічної можливості голосити закупівлю з того самого плану і виникає необхідність у створенні нового лану, а відтак і оголошення нової процедури.

Такий порядок значно ускладнює роботу замовників через ускладнення оперативності його роботи через несвоєчасність забезпечення предметами закупівель. Важливою є зміна з 01.11.2019 року в системі Прозоро статусів планів з «Опублікований» на «Запланований», «Скасований» та «Оголошено тендер». Статус «Запланований» присвоюється Плану відразу після його створення, та означає його публікацію та очікування на початок проведення закупівель. Тільки при наявному статусі замовник має можливість редагувати план або скасувати його. Статус «Оголошено тендер» означає, що замовником укладено договір з учасником і він уже завантажений до електронної системи. Статус «Скасований» присвоюється у випадках, коли відпала потреба у проведенні публічних закупівель.

Про доцільність поєднання аудиту відповідності та аудиту ефективності на етапі планування свідчить потреба в ефективності діяльності Тендерного комітету та Уповноваженої особи (в т.ч. ефективності прийняття управлінських рішень).

1.2. Аудит відповідності публічних закупівель на стадії переддоговірних та договірних процедур в ЕСЗ.

На етапі проведення процедур публічних закупівель аудиторі повинні здійснювати перевірку як замовників, так і учасників.

Порядок проведення процедур публічних закупівель, визначені в частині предметної області державного аудиту (в т.ч. аудиту відповідності), розглянуті в попередніх пунктах роботи.

Вважаємо за доцільне навести особливості аудиту відповідності в частині діяльності учасника на етапі проведення процедур в електронній системі закупівель. Основні помилки та порушення учасників, виявлені під час аудиту відповідності публічних закупівель наведені в табл. 4.16.

Таблиця 4.16

Основні помилки та порушення учасників, виявлені під час аудиту відповідності публічних закупівель

№ з/п	Помилка, порушення	Зміст порушення
1	2	3
1	Подача неповного пакету документів в складі тендерної пропозиції	Громіздка та погано структурована тендерна документація інколи стає причиною недооцінення учасником затребуваного обсягу документації. Тендерна пропозиція має містити всі документи за переліком, що вимагається тендерною документацією.
2	Ігнорування вимог замовника	Подача учасниками одних і тих самих документів для різних закупівель. Наприклад, при потребі скан копії аналогічного договору, постачальник надає відгук від контрагента, оскільки обидва документи підтверджують його досвід. Надання учасником «подібних» документів є підставою для його дискваліфікації.
3	Завантаження документів після аукціону	З метою економії часу постачальники лише частину документів своєї тендерної пропозиції, розраховуючи додати решту документів після аукціону. Однак, відповідно до законодавства, всі документи, подані після аукціону, не вважаються його тендерною пропозицією.
4	Подача документів в останні хвилини завершення прийому тендерної пропозиції	Функціонування в системі Prozorro більше 20 майданчиків для проведення закупівель інколи призводить до її перенавантаження і створення черги файлів до центральної бази даних, що призводить до відсутності реєстрації системою тендерної пропозиції.
5	Застосування КЕП/ЕЦП особами зі сторони учасника, які не уповноважені на підпис документів	Існують випадки, коли учасники використовують КЕП/ЕЦП бухгалтера, якщо в нього немає права підписувати документи тендерної пропозиції. Важливим для перевірки є не сам факт наявності такого підпису, а право особи на підпис.
6	Участь у закупівлях при невідповідності товару вимогам	Інколи учасник настільки впевнений в своєму товарі, що не вважає на вимоги тендерної документації та задоволення всіх технічних параметрів. Що є причиною відхилення замовником такої пропозиції.
7	Подання банківської гарантії без КЕП банку	Існує перелік вимог до видачі банківських гарантій (сума, посилання на тендерну документацію, окремим файлом). Помилкою зі сторони учасників є завантаження не всіх файлів, наданих банком, або зміна їх назви, розширення.

Джерело: узагальнено авторами

До основних загроз з боку учасників, які можуть бути причиною неуспішних торгів належать:

- демпінг цінової пропозиції під час аукціону та відмова від підписання договору з метою затягування проведення тендера та спонукання замовника до закупівлі до/без проведення процедур

закупівлі;

- «тендерний тролінг», оскарження процедур закупівлі з метою затягування її проведення та спонукання замовника до закупівлі до/без проведення процедур закупівлі;

- невиконання зобов'язань перед замовником після підписання договору про закупівлю з вимогою необґрунтованого збільшення ціни за одиницю товару або загроза розірвання договору, що призведе до необхідності проведення нової процедури закупівлі;

- невиконання зобов'язань перед замовником після підписання договору про закупівлю з вимогою прийняти товари, роботи та послуги, які не відповідають технічним, якісним характеристикам предмета закупівлі, або загроза розірвання договору, що призведе до необхідності проведення нової процедури закупівлі.

У серпні 2019 року Уряд затвердив нові граничні суми витрат на закупівлі для замовників (державних органів, бюджетних установ та організацій). Вони зросли, зокрема, на придбання комплекту меблів для службового кабінету: керівника ЦОВВ, голів облдержадміністрацій - з 15 000 грн до 25 000 грн; керівників інших державних органів, бюджетних установ і організацій - з 6500 грн до 15 000 грн. [229].

1.3. На етапі використання предметів закупівель аудитор повинен звернути увагу, насамперед, на правильність нарахування зносу та відповідність їх використання заявленим термінам, а також на законність їх списання.

2. Об'єкт аудиту – **публічні ресурси**. В процесі державного аудиту повинна бути проведена оцінка законодоцільності та обґрунтованості управління публічними ресурсами на всіх рівнях (в частині аудиту відповідності), оцінка правильності відображення в обліку та фінансовій (бюджетній) звітності отримання і витрачання бюджетних коштів та використання придбаних предметів закупівель (в частині фінансового аудиту) та оцінка ефективності використання публічних ресурсів (в частині аудиту ефективності).

При проведенні аудиту відповідності показників, які характеризують дотримання законності використання бюджетних коштів, аудитором встановлюються обсяги нецільового та незаконного використання бюджетних коштів, розміри нанесених державі збитків, витрачання бюджетних коштів з порушенням бюджетного законодавства.

3. Об'єкт аудиту – **діяльність відповідальних державних**

органів. При здійсненні аудиту відповідності сфери публічних закупівель в комплексі з фінансовим аудитом та аудитом ефективності аудитор здійснює оцінку діяльності відповідно до їх функцій і повноважень, правильності спрямування і використання публічних коштів та розпорядження державним майном для управління сферою публічних закупівель, а також оцінку діяльності відповідальних органів щодо підвищення ефективності електронної системи закупівель.

Законом України «Про публічні закупівлі» [256] передбачено, що Уповноважений орган (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства) здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах своїх функцій та повноважень.

Узагальнюючи напрями діяльності Мінекономіки є розроблення і затвердження нормативно-правових актів; аналіз та звітування щодо функціонування системи публічних закупівель; наповнення інформаційного ресурсу; організація нарад та семінарів з питань закупівель; розроблення та затвердження форм Звітів, необхідних для здійснення закупівель; інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель; авторизація електронних майданчиків.

ДУ «Професійні закупівлі» утворена з метою забезпечення науково-дослідної, консультаційної та іншої діяльності, спрямованої на організацію та проведення процедур закупівель і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», та є державною неприбутковою організацією, що належить до сфери управління Мінекономрозвитку. Основна діяльність у 2017-2018 роках полягала в реалізації пілотного проєкту з організації діяльності ЦЗО.

ДП «Прозорро.Продажі» утворено Мінекономрозвитку з метою здійснення консультаційної та підприємницької діяльності, спрямованої на забезпечення функціонування, обслуговування і розвиток електронної торгової системи, отримання прибутку від здійснення підприємницької діяльності, та належить до сфери управління цього міністерства. Фактично основна діяльність підприємства полягає в забезпеченні функціонування електронної торгової системи Prozorro.Продажі (далі – ЕТС) з продажу державного, комунального та іншого майна, а також слугує центральною базою даних для електронних торгів.

Отже, аудитор повинен оцінити діяльність уповноваженого

органу та підпорядкованих йому підприємств і установ відповідно до їх функцій та завдань в сфері закупівель.

Регулювання системи публічних закупівель опосередковано здійснюється різними державними органами за різними напрямками, що визначено Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [262].

З метою підвищення якості аудиту відповідності, вважаємо, що Мінекономрозвитку, як регулюючий орган має проявляти законодавчі ініціативи, і перш за все здійснити законодавчу уніфікацію і упорядкування взаємопов'язаної нормативно-правової бази в сфері публічних закупівель у відповідності до останніх змін. Також, Міністерством повинні бути врегульовані питання щодо функціонування електронної інформаційної системи, майданчиків та веб-порталу щодо встановлення та накопичення інформації в сфері публічних закупівель, як джерела економічного аналізу та державного аудиту для їх ефективного здійснення та проведення.

Аудитором визначаються критерії в залежності від предмету аудиту, які повинні бути актуальними, надійними, повними, об'єктивними, зрозумілими, співставними та доступними.

Аудит відповідності публічних закупівель повинен проводитися в три етапи:

I – планування аудиту;

II – виконання (проведення) аудиту;

III – підготовка Звіту (Акту, висновку).

На етапі планування аудитор повинен чітко ідентифікувати ймовірних користувачів та відповідальних сторін аудиту. Відповідальна сторона повинна забезпечити відповідність критеріям, що виникатимуть згідно вимог законодавства, нормативних актів, бюджетного права та фінансових регламентів.

На етапі планування аудитор повинен визначити ключові питання, які необхідно оцінити (дослідити, виміряти) за встановленими критеріями.

Предмет аудиту відповідності взаємопов'язаний із критеріями аудиту, які можуть бути визначені повноваженнями Вищого органу аудиту (де-факто – Рахункова палата, де-юре - не затверджена Конституцією України, як Вищий орган аудиту).

ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності» рекомендує

проведення аудиту відповідності з врахуванням критеріїв законодоцільності (зосередження на питаннях законодавчої відповідності) та обґрунтованості (виправдання очікувань по управлінню публічними ресурсами зі сторони посадових осіб).

Вихідною базою для оцінки обґрунтованості є:

1) очікування держави та суспільства щодо управління публічними ресурсами в частині створення і функціонування ефективної системи внутрішнього контролю;

2) очікування самих замовників щодо якості предметів закупівель (товарів, робіт, послуг);

3) вимога прозорого розпорядження публічними ресурсами.

Характеристики визначених критеріїв аудиту відповідності з врахуванням законодоцільності та обґрунтованості наведені в табл. 4.17. Щоб бути доречними, критерії аудиту відповідності повинні бути актуальними, повними, надійними, нейтральними, зрозумілими, корисними, сумісними, прийнятними і доступними (ISSAI 400/12; ISSAI 4000/118).

Таблиця 4.17

Основні характеристики критеріїв законодоцільності та обґрунтованості в аудиті відповідності

№ з/п	Характеристика критерію	Сутність характеристики
1	2	3
1	Актуальність	Надання інформації по предмету аудиту, яка допомагає при винесенні ймовірними користувачами рішення.
2	Повнота	Критерії вважаються повними, якщо в інформації по предмету аудиту не ігноруються фактори, які можуть вплинути на рішення ймовірних користувачів
3	Надійність	Забезпечення однакових висновків (звітів) при їх уніфікованому використанні між різними аудиторами в однакових умовах
4	Нейтральність	Забезпечення відсутності вигід, користі, інтересу в даних по предмету аудиту
5	Зрозумілість	Надання інформації по предмету аудиту, яка є зрозумілою ймовірними користувачами
6	Корисність	Сприяння отриманню спостережень і висновків відповідно до інформаційних потреб користувачів
7	Сумісність	Забезпечення однаковості та єдності з тими, що використовуються та проводяться іншими суб'єктами або при попередніх аудитах відповідності
8	Прийнятність	Погодження незалежними експертами, установами, законодавчими органами, ЗМІ та громадськістю.
9	Доступність	Забезпечення доступу до документації

Джерело: узагальнено та сформовано авторами

Аудитор повинен володіти інформацією щодо підконтрольного

суб'єкта, включаючи його внутрішню систему контролю, метою функціонування якої є зниження ризику викривлення інформації щодо предмету аудиту. Система внутрішнього контролю складається з політик, структур, процедур, процесів і задач, які допомагають підконтрольному суб'єкту забезпечити профілактику ризику невідповідності критеріям в сфері публічних закупівель. Аудитор повинен дослідити всі компоненти системи внутрішнього контролю: середовище контролю, процес оцінки ризиків суб'єкта, систему інформування, заходи по контролю і їх моніторинг.

На етапі планування аудитор повинен розробити стратегію та план аудиту відповідності в залежності від предмету перевірки (ISSAI 4000/137). Стратегія аудиту визначатиме, які дії потрібно виконати, а план деталізуватиме, як саме ці дії будуть виконуватися. Основною метою стратегії аудиту відповідності є розробка загальних питань щодо:

- визначення завдань та предмета аудиту відповідно до повноважень контролюючого органу;
- розподілу робіт в складі контрольної групи, включаючи необхідність залучення експертів в частині галузевої та предметної специфіки публічних закупівель;
- розподілу обов'язків щодо опрацювання документації, збору аудиторських доказів та формування звіту згідно визначених питань аудиту.

У відповідності до визначеної стратегії формується план аудиту, який включає:

- 1) характер, терміни та перелік запланованих процедур аудиту;
- 2) оцінку ризиків і системи внутрішнього контролю (аудиту) підконтрольного суб'єкта;
- 3) заплановані аудиторські докази, що будуть отримані під час аудиту.

На другому етапі аудитор проводить аудит та збирає аудиторські докази, які повинні бути доцільними, дійсними та надійними. Поєднання різних технік та методів, а також співставлення інформації з різних джерел забезпечує якість та достатність аудиторських доказів.

Джерела державного аудиту публічних закупівель відрізняються в залежності від стадій життєвого циклу предметів закупівель. Так, на етапі планування вихідним документом є Річний план публічних закупівель та кошториси. Проведення державного аудиту законності,

правильності та ефективності операцій, які буди проведені на етапі переддоговірних та договірних процедур в ЕСЗ потребує перевірки досить широкого спектру первинної та зведеної документації (внутрішніх джерел) в розрізі предметів перевірок (табл. 4.18).

Таблиця 4.18

Внутрішні джерела державного аудиту публічних закупівель на мікрорівні на стадії переддоговірних та договірних процедур в ЕСЗ

№ з/п	Предмет публічних закупівель	Первинні документи	Зведені реєстри, звітність
1	<p>Товари: Основні засоби. Інші необоротні матеріальні активи. Нематеріальні активи. Виробничі запаси, Біологічні активи, Інші нефінансові активи (готова продукція, МШП)</p>	<p>Тендерна документація. Тендерні пропозиції</p> <p>Звіт про результати проведення процедури закупівель</p> <p>При передоплаті: - рішення головного розпорядника бюджетних коштів; - договір; рахунок.</p> <p>При післяоплаті: - договір; акт виконаних робіт / поставки товарів; - накладна; - акт приймання-передачі наданих послуг; - акт придбання матеріальних цінностей.</p>	
2	<p>Роботи</p>	<p>Тендерна документація. Тендерні пропозиції.</p> <p>Звіт про результати проведення процедури закупівель</p> <p>У разі здійснення попередньої оплати: - рішення головного розпорядника бюджетних коштів; - договір; рахунок; - експертний звіт щодо розгляду кошторисної частини проєктної документації; - наказ, рішення про затвердження проєктно-кошторисної документації на чергу будівництва, пусковий комплекс або об'єкт; зведений кошторисний розрахунок вартості будівництва; об'єктний кошторис. - календарний графік виконання робіт.</p> <p>При післяоплаті: - договір; експертний звіт щодо розгляду кошторисної частини проєктної документації; - наказ, рішення про затвердження проєктно-кошторисної документації на чергу будівництва, пусковий комплекс або об'єкт; - зведений кошторисний розрахунок вартості будівництва; об'єктний кошторис; - календарний графік виконання робіт; - акт приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в); - накладна</p>	<p>Меморіальні ордери №2, №3, №4, №6, №11.</p> <p>Книга Журнал-Головна.</p> <p>Форми фінансової, бюджетної та оперативної звітності</p>
3	<p>Послуги</p>	<p>Тендерна документація. Тендерні пропозиції.</p> <p>При передоплаті: рішення головного розпорядника бюджетних коштів; договір; рахунок.</p> <p>При післяоплаті: договір; накладна; акт приймання-передачі наданих послуг; акт виконаних робіт; кошторис на виконання робіт з поточного ремонту; зведений реєстр звітів</p>	

Джерело: узагальнено авторами

Насамперед, аудитор перевіряє відповідність тендерних пропозицій тендерній документації, а також правомірність визначення найбільш вигідної пропозиції та переможця торгів. В залежності від форми розрахунків (передплата, післяплата) аудитор може здійснювати перевірку в залежності від предметів закупівель. Крім первинних документів (договори, рахунки, накладні, акти виконаних робіт, акти придбання матеріальних цінностей), перевірячі підлягають меморіальні ордери №2, №3, №4, №6, №11, Книга Журнал-Головна, форми фінансової, бюджетної та оперативної звітності.

При придбанні робіт і послуг аудитор особливу звертає свою увагу на правильність та законність формування тендерної документації. Так, на початку розроблення документації на ремонт, замовник проводить технічне обстеження і визначає фізичний/моральний стан об'єкта. Виходячи з технічної та технологічної складності ремонтів замовник розробляє документи, які визначають фізичний обсяг робіт та їх вартість.

Одним із документів, який складається перед виконанням поточного ремонту є дефектний акт, в якому від повноти опису робіт залежить якість кошторисної документації, оскільки на його підставі розробляють кошторисну документацію.

Внутрішні джерела державного аудиту публічних закупівель на мікрорівні на стадії використання придбаних предметів закупівель наведені в табл. 4.19.

Для проведення аудиторських перевірок за специфічними галузями, аудиторами можуть долучатися зовнішні експерти, які наділені необхідними компетентностями, навиками та професіоналізмом.

До зовнішніх джерел державного аудиту відноситься нормативно-правові документи різних рівнів та напрямів (кодекси, закони, положення, інструкції, накази та ін.).

Аудитор повинен вчасно підготувати детальну та постійно оновлену документацію, що надає чітке розуміння проведених робіт, отриманих аудиторських доказів і висновків.

Звіт державного аудитора повинен включати наступні елементи: заголовок, визначення законодавчої бази (стандартів, положень), опис об'єкту, предмету та обсягів аудиту, критерії аудиту, методи та процедури, перевірка, оцінка, висновки, рекомендації (ISSAI 4000/210).

**Внутрішні джерела державного аудиту публічних закупівель
на мікрорівні на стадії використання придбаних предметів
закупівель**

№ з/п	Предмет публічних закупівель	Первинні документи	Зведені реєстри, звітність
1	Товари: Основні засоби, Інші необоротні матеріальні активи, Нематеріальні активи Виробничі запаси, Біологічні активи, Інші нефінансові активи (готова продукція, МШП)	Акт списання основних засобів. Акт списання транспортних засобів, Акт списання вилучених об'єктів з бібліотечного фонду Меню-вимога на видачу продуктів харчування Накопичувальна відомість з витрачання продуктів харчування, Книга Журнал-Головна	Меморіальні ордери №9, №10, №12, №13, №17, Книга Журнал-Головна Форми фінансової, бюджетної та оперативної звітності
2	Роботи	Дефектний акт, накладна (якщо умови договору передбачають придбання будівельних матеріалів, обладнання, конструкцій тощо за власні кошти підрядника, з подальшою оплатою замовником); - акт приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в).	1) Меморіальний ордер №17 2) Книга Журнал-Головна 3) Фінансова, бюджетна та оперативна звітність
3	Послуги	Акт виконаних робіт	

Джерело: узагальнено авторами

З метою офіційного затвердження та законодавчого регулювання аудиту відповідності нами розроблено проєкт Стандарту «Аудит відповідності публічних закупівель» (Додаток Н), який спрямований на проведення незалежного та ефективного аудиту відповідності, а також надання підтримки практикуючим аудиторам в розробці власного професійного підходу у відповідності до специфіки підконтрольного предмету та національного законодавства.

При проведенні аудиту відповідності в комплексі з фінансовим аудитом та аудитом ефективності аудитор повинен керуватися принципами професійного судження та скептицизму, незалежності, об'єктивності, ретельності, які застосовуються на протязі всього процесу аудиту з метою оцінки його основних елементів (предмета, критеріїв, ризиків та процедур).

Державний аудит у формі трьох описаних форм аудиту, який проводиться Рахунковою палатою відноситься до наступного аудиту, моніторинг (ДАСУ) і перевірки (АМКУ) – попереднього аудиту, та перевірки Казначейською службою – поточного державного аудиту.

Аудит відповідності публічних закупівель, як форму державного аудиту, можна визначити, як об'єктивну оцінку аудиторських доказів

для перевірки відповідності діяльності замовників/учасників, відповідальних державних органів у сфері публічних закупівель, а також використання публічних ресурсів чинному законодавству.

Аудит відповідності публічних закупівель в єдності з фінансовим аудитом та аудитом ефективності передбачає збір аудиторських доказів шляхом використання методів (ISSAI 4000/160) (табл. 4.20):

Таблиця 4.20

Застосування методів державного аудиту публічних закупівель за об'єктами перевірки

№ з/п	Метод	Сутність, складові	Об'єкт державного аудиту		
			Діяльність замовника (учасника) на різних стадіях життєвого циклу предметів закупівель	Публічні ресурси	Діяльність відповідальних державних органів
1	2	3	Критерії: законність, правильність, продуктивність		
4					
1	Спостереження	дослідження процесів та процедур, що виконуються іншими особами	Робота Тендерного комітету, Уповноваженої особи, керівництва замовника, бухгалтерської служби	Процес прийняття управлінських рішень щодо використання коштів та придбаних предметів закупівель	Посадових осіб відповідальних органів щодо виконання ними функцій та повноважень
2	Перевірка	документальна (арифметична, формальна, перевірка присутності) та фактична перевірка	Складання Плану закупівель, тендерна документація, тендерні пропозиції, договори, документи щодо оприбуткування, використання та списання предметів закупівель. Оцінка фактичного стану закуплених предметів закупівель	Доцільність та обґрунтованість планування та витрачання коштів згідно кошторисів та планів, використання та списання предметів закупівель,	Розпорядження бюджетними коштами та державним майном при забезпеченні функціонування Уповноваженого органу та державних підприємств, установ (витрати на утримання веб-порталу, ел.майданчиків, ЕСЗ; організація нарад і семінарів)
3	Дослідження	опитування, співбесіди, анкетування, тестування	Отримання інформації від керівництва замовника/учасника та працівників бухгалтерсько-економічних служб щодо їх діяльності	Отримання відповідей від суб'єктів закупівель та відповідальних органів щодо управління публічними ресурсами	Оцінка заходів, прийнятих та проведених посадовими особами для підвищення ефективності функціонування системи публічних закупівель

1	2	3	4	5	6
4	Підтвердження	отримання письмових відповідей від третіх осіб під час зустрічних перевірок та запитів	Оцінка відповідей учасників щодо кількісних і вартісних показників предметів закупівель, а також перевірка наявності ознак антиконкурентних узгоджених дій між замовником та учасником	Надсилання запитів відповідальним суб'єктам щодо особливостей використання публічних коштів та закуплених предметів закупівель	Запити третім особам щодо особливостей забезпечення діяльності відповідальних органів
5	Аналітичні процедури	аналітична оцінка, співставлення даних, а також аналіз відхилень	Оцінка показників фінансово-господарської діяльності.	Аналіз використання коштів та придбаних предметів закупівель на макро, мезо- та мікрорівнях за різними аналітичними розрізами.	Оцінка показників фінансово-господарської діяльності

Джерело: сформовано авторами

1) спостереження (дослідження процесів та процедур, що виконуються іншими особами);

2) перевірка (документальна (в т.ч. арифметична, формальна та перевірка по-суті) і фактична перевірка);

3) дослідження (пошук та отримання інформації від пов'язаних з предметом аудиту осіб – опитування, співбесіди, анкетування, тестування);

4) підтвердження (отримання аудитором письмових відповідей від третіх осіб під час зустрічних перевірок та запитів);

5) аналітичні процедури – аналітична оцінка та співставлення даних, а також дослідження відхилень отриманих даних від очікуваних результатів.

Основну відповідальність за виявлення і запобігання недобросовісній діяльності у сфері публічних закупівель несуть замовники та відповідальні органи. Для цього вони повинні впроваджувати і підтримувати необхідну систему внутрішнього аудиту. Хоча процедура внутрішнього аудиту відіграє більше профілактичну роль щодо недобросовісної діяльності, вона не призначена для виявлення такої діяльності.

Отже, загальні організаційні і методичні положення щодо проведення аудиту відповідності публічних закупівель як невід'ємної складової державного аудиту наведено на рис. 4.19.

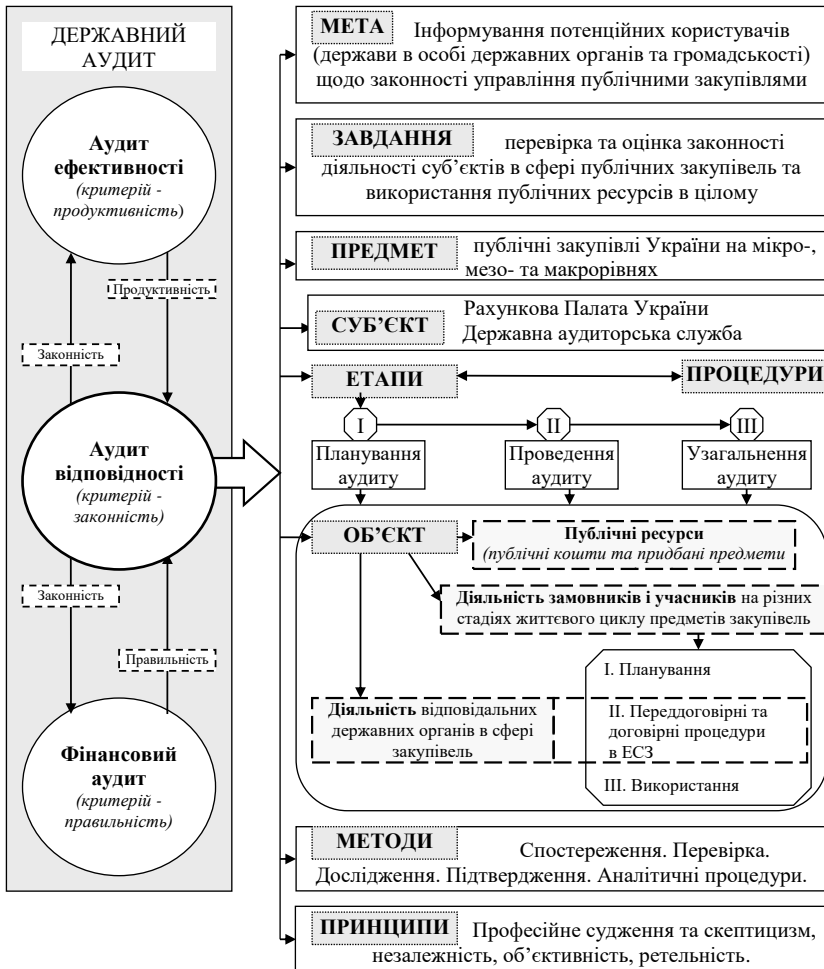


Рис. 4.19. Основні структурні елементи Стандарту з аудиту відповідності публічних закупівель

Джерело: розроблено авторами

Отже, визнаючи аудит відповідності окремим самостійною формою державного аудиту, вважаємо, що його результативність в частині перевірки сфери публічних закупівель може бути підвищена лише шляхом нероздільного поєднання з аудитом ефективності та фінансовим аудитом.

РОЗДІЛ 5

ЕНЕРГЕТИЧНИЙ АУДИТ ЯК ПЕРСПЕКТИВНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ



- 5.1. Необхідність впровадження енергоаудиту в Україні та імплементації найкращих зарубіжних практик*
- 5.2. Система енергетичного аудиту в Україні та його класифікація*
- 5.3. Незалежний та державний енергоаудит в забезпеченні Енергетичної Стратегії України*

5.1. Необхідність впровадження енергоаудиту в Україні та імплементації найкращих зарубіжних практик

У світі відбуваються зміни у підходах до формування енергетичної політики держав: здійснюється перехід від застарілої моделі функціонування енергетичного сектору, в якому домінували великі виробники, викопне паливо, неефективні мережі, недосконала конкуренція на ринках природного газу, електроенергії, вугілля - до нової моделі, в якій створюється більш конкурентне середовище, вирівнюються можливості для розвитку й мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії або джерел та/або шляхів постачання палива [61]. Разом з цим віддається перевага підвищенню енергоефективності й використанню енергії із відновлюваних та альтернативних джерел. Це ставить перед Україною нові економічні та технологічні виклики, але водночас відкриває нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання і споживання енергії, що зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави [61].

Україна відноситься до енергодефіцитних країн, яка задовольняє свої потреби в паливно-енергетичних ресурсах (ПЕР) за рахунок власного їх видобутку менш, ніж на 50 % [252, с. 3].

Видобуток власних ПЕР проводиться в таких гірничо-геологічних умовах, які роблять їх неконкурентоздатними з імпортованими ПЕР. Це перш за все відноситься до видобутку нафти і газу. Не краща сучасна ситуація і у вугільній промисловості, де більшість шахт мають низькі економічні показники. Хоча Україна має великі поклади вугілля, якого вистачило б на сотні років, однак для їх розробки необхідні великі капітальні вкладення, яких в умовах економічної кризи держава не може забезпечити. Поряд з цим ефективність використання ПЕР в економіці України та соціальної сфері дуже низька. Енергоємність валового внутрішнього продукту в Україні на сьогодні більш, ніж вдвічі вища за енергоємність промислово розвинутих країн Західної Європи і продовжує зростати [252, с. 3].

Енерговитрати в Україні розподіляються наступним чином: найбільша частка припадає на побутовий сектор (33%) та промисловість (30%), транспорт – 19% та інші напрями – 18 % [125, с. 25]. Оскільки Україна є аграрною країною, вважаємо за доцільне здійснити оцінку структури витрат підприємств на виробництво продукції (робіт, послуг) сільського господарства у 2020 році (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Структура витрат підприємств на виробництво продукції (робіт, послуг) сільського господарства у 2020 році¹

Види витрат	Продукція (роботи, послуги) сільського господарства		Продукція (роботи, послуги) рослинництва)		Продукція (роботи, послуги) тваринництва	
	млн.грн	у % до підсумку	млн.грн	у % до підсумку	млн.грн	у % до підсумку
1	2	3	4	5	6	7
Витрати – усього	369 313,6	100,0	278 990,6	100,0	90 323,0	100,0
Прямі матеріальні витрати – усього	205 418,5	55,6	136 622,4	49,0	68 796,1	76,2
<i>у тому числі</i>						
насіння та посадковий матеріал	27 423,5	7,4	27 423,5	9,8	х	х
корми	53 333,1	14,4	х	х	53 333,1	59,0
інша продукція сільського господарства	6 215,3	1,7	2 716,6	1,0	3 498,7	3,9

¹ Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Продовження табл. 5.1

1	2	3	4	5	6	7
мінеральні добрива	45 878,4	12,4	45 878,4	16,4	x	x
пальне і мастильні матеріали	23 567,3	6,4	22 230,4	8,0	1 336,9	1,5
електроенергія	3 775,8	1,0	1 793,0	0,6	1 982,8	2,2
паливо й енергія	1 708,3	0,5	1 081,9	0,4	626,4	0,7
запасні частини, ремонтні та будівельні матеріали для ремонту	17 231,9	4,7	14 717,0	5,3	2 514,9	2,8
Прямі витрати на оплату праці	25 850,3	7,0	18 147,2	6,5	7 703,1	8,5
Інші прямі витрати – усього	85 807,1	23,3	77 742,7	27,8	8 064,4	8,9
<i>у тому числі</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
відрахування на соціальні заходи	5 691,5	1,5	4 000,9	1,4	1 690,6	1,9
орендна плата за: земельні частки (паї)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
майнові паї	38 510,0	10,4	38 510,0	13,8	x	x
амортизація	623,4	0,2	619,9	0,2	3,5	0,0
	29 562,2	8,0	24 604,2	8,8	4 958,0	5,5
Загальновиробничі витрати – усього	52 237,7	14,1	46 478,3	16,7	5 759,4	6,4
<i>з них</i>						
оплата послуг сторонніх організацій	26 866,0	7,3	24 024,2	8,6	2 841,8	3,1

Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

Отже, найбільшу частку витрат підприємств на виробництво продукції сільського господарства становлять прямі матеріальні витрати (55,6%), інші прямі витрати (23,3%), загальновиробничі витрати (14,1%), прямі витрати на оплату праці (7,0%).

Витрати на паливно-енергетичні ресурси є значними в структурі всіх витрат і становлять 29051,4 млн. грн (7,9%), з них найбільшу частку становлять витрати на пальне і мастильні матеріали – 23567,3 млн. грн, електроенергію – 3775,8 млн. грн, паливо й енергію – 1708,3 млн. грн. Наведені витрати по різному розподіляються в розрізі рослинництва та тваринництва через особливості організації робіт за галузями. Так, 94,3 % витрат на пальне і мастильні матеріали понесено в рослинництві (22230,4 млн. грн), а 5,7% – в тваринництві. В частині витрат на електроенергію, більша їх частка понесена підприємствами в тваринництві 1982,8 млн. грн. (52,5%), а в

рослинництві – 1793,0 млн. грн (47,5 %). Витрати на паливо й енергію становлять найменшу частку в структурі прямих матеріальних витрат і більша їх частина (1081,9 або 63,3%) понесена підприємствами в рослинництві, решта (626,4 або 36,7 %) – в тваринництві (рис. 5.1, 5.2).

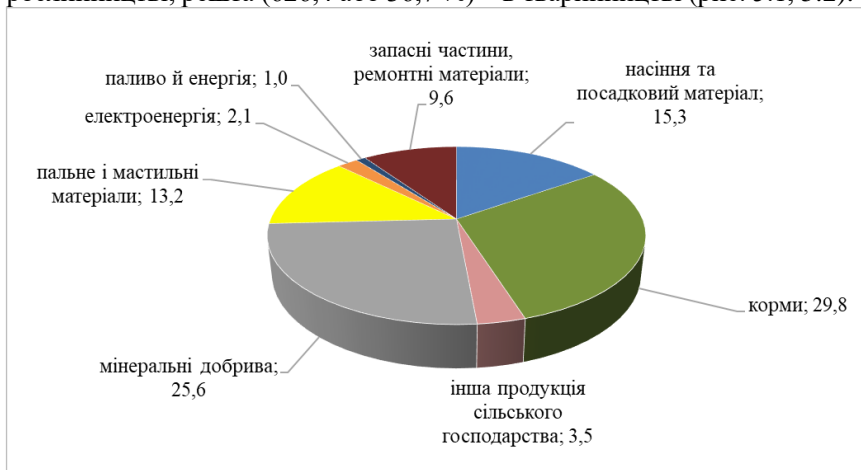


Рис. 5.1. Структура прямих матеріальних витрат підприємств на виробництво продукції сільського господарства у 2020 році, млн. грн.
Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

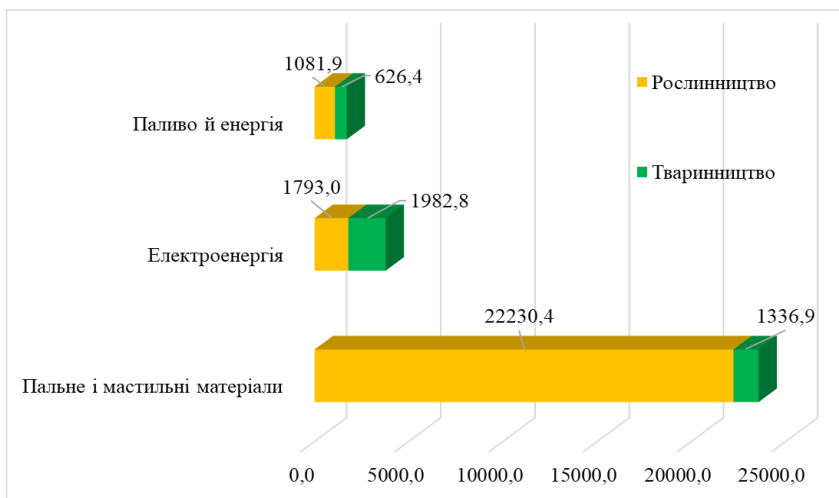


Рис. 5.2. Розподіл витрат на паливно-енергетичні ресурси за галузями рослинництва та тваринництва, 2020 р., млн. грн.
Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

Рівень забезпеченості економіки України власними ресурсами протягом 1990-2019 років свідчить, що, наприклад, забезпеченість потреб вугіллям і торфом зменшилася вдвічі: з 104,5% до 54,8% (рис. 5.3), однак, як свідчать статистичні дані, забезпеченість економіки України сировою нафтою та природнім газом зроста з 9,0% до 65,5% та з 24,6% до 69,8% відповідно (рис. 5.4).

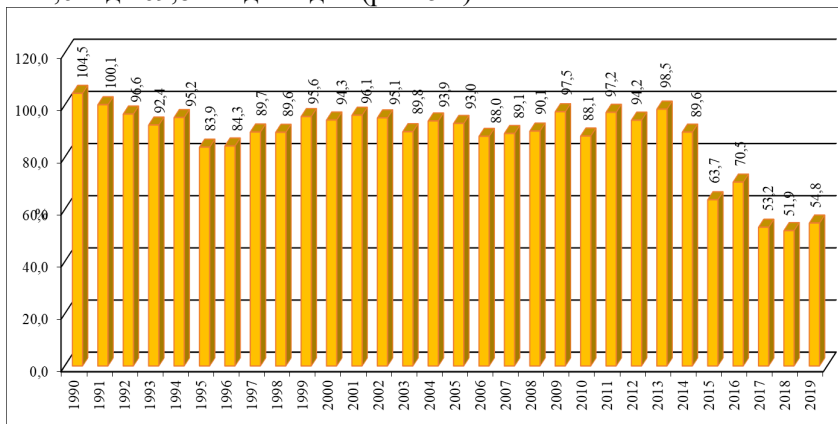


Рис. 5.3. Забезпеченість потреб вугіллям і торфом власного виробництва за 1990-2019 роках, %

Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

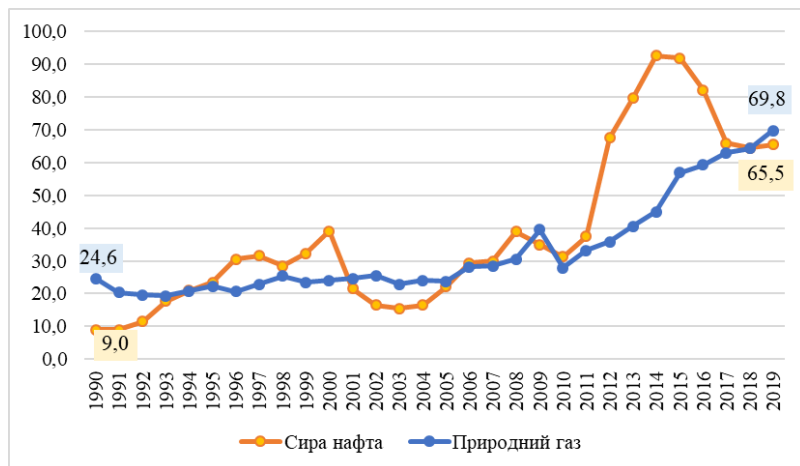


Рис. 5.4. Забезпеченість економіки України нафтою та природнім газом за 1990-2019 роках, %

Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

Згідно даних Державної служби статистики України запаси палива з кожним роком зменшуються (табл. 5.2). Варто зазначити, що серед усіх видів палива відсутні дані щодо нафти сирої (включаючи газовий конденсат), оскільки саме ця інформація не оприлюднюється з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

Таблиця 5.2

Запаси палива в Україні станом на 1 серпня 2021 року²

Види палива	На 1 серпня 2021р., тис.т	Приріст, зниження (–) на 1 серпня 2021р, у % до	
		1 липня 2021р.	1 серпня 2020 р.
Вугілля кам'яне	2287,6	-18,1	-44,2
Бензин моторний	120,9	-2,8	-18,3
Газойлі (паливо дизельне)	309,8	-5,7	-26,4
Мазути паливні важкі	82,5	-4,6	-18,0
Пропан і бутан скраплені	18,7	-2,6	-13,8

Джерело: побудовано за даними Держстату [195]

Отже, ми бачимо, що, наприклад, запаси кам'яного вугілля зменшилися на 44,2% (або 1812,0 тис.т). Така ж негативна тенденція до зменшення спостерігається і по інших вадах палива, що лише поглиблюватиме кризові явища в енергетиці України. Згідно статистичних даних забезпеченість потреб вугіллям і торфом власного виробництва у 1990 році становила 104,5%, у 2019 році – 54,8% [195].

Як ми бачимо із табл. 5.2, основна частка палива (51,6%) використовується на перетворення його в інші види палива та енергію; 40,3% припадає на кінцеве споживання, 4,8% використовуються для неенергетичних цілей; 2,3% споживаються енергетичним сектором.

Дані таблиці вказують, що на перетворення в інші види палива та енергію використовуються, в основному, вугілля кам'яне, вугілля буре, торф паливний, брикети, газовий конденсат, мазути паливні важкі, нафтові дистилати, дерев'яні стружки та біогаз. На кінцеве споживання, в основному, використовуються брикети, кокс з вугілля кам'яного, бензин, газойлі, пропан і бутан скраплені, дрова.

² без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях)

Таблиця 5.3

**Використання палива за напрямками витрат
за 2020 рік в Україні**

Види палива	Використано всього	у тому числі за напрямками використання									
		на перетворення в інші види палива та енергію		на власне споживання енергетичним сектором		для неенергетичних цілей		кінцеве споживання		втрати при розподілі, транспортуванні та зберіганні	
		у натур. вимірі	у %	у натур. вимірі	у %	у натур. вимірі	у %	у натур. вимірі	у %	у натур. вимірі	у %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Паливо-всього, т у.п.	100528244	51819883	51,6	2369398	2,3	4814445	4,8	40478751	40,3	1045767	1,0
<i>з нього</i>											
Вугілля кам'яне - всього, тонн	37999605	33854380	89,1	к	к	144077	0,4	3729505	9,8	5943	0,0
Вугілля буре, тонн	3015	2025	67,2	-	-	к	к	176	5,8	-	-
Торф неагломерований паливний, тонн	281365	260457	92,6	к	к	к	к	к	к	к	к
Брикети, котуни та подібні види твердого палива з вугілля кам'яного, тонн	3259	1468	45,1	-	-	-	-	к	к	-	-
Брикети, котуни та подібні види твердого палива з вугілля бурого, тонн	504	204	40,4	-	-	-	-	300	59,6	-	-
Брикети, котуни подібних видів палива з торфу, тонн	133623	64849	48,5	61	0,0	-	-	67966	50,9	к	к
Кокс з вугілля кам'яного; кокс газовий, тонн	10441656	4249248	40,7	-	-	376492	3,6	5815916	55,7	-	-
Коксовий газ, отриманий як попутний продукт, тис.м ³	3985000	1101747	27,6	2233185	56,0	-	-	650068	16,3	-	-
Доменний газ, отриманий як попутний продукт у доменних печах, тис.м ³	24169907	8268041	34,2	-	-	к	к	15858341	65,6	-	-
Газ природний, тис.м ³	29939927	11655501	38,9	755537	2,5	2866521	9,6	13775099	46,0	887270	3,0
Газовий конденсат, т	557565	552205	99,0	к	к	к	к	к	к	-	-
Бензин моторний, т	1767680	150	0,0	29	0,0	33	0,0	1767382	100,0	86	0,0

Продовження таблиці 5.3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Газойлі (паливо дизельне), т	5173851	12023	0,2	2647	0,1	855	0,0	5158034	99,7	292	0,0
Паливо для реактивних двигунів типу гас, т	98790	-	-	-	-	68	0,1	98723	99,9	-	-
Гас, т	6388	-	-	-	-	799	12,5	5588	87,5	-	-
Мазути паливні важкі, т	98169	79469	81,0	к	к	853	0,9	13467	13,7	к	к
Дистиляти нафтові легкі, т	1991	к	к	-	-	1097	55,1	752	37,8	к	к
Дистиляти нафтові середні, т	16804	10160	60,5	-	-	к	к	5296	31,5	-	-
Оливи та мастила нафтові; дистиляти нафтові важкі, т	218438	к	к	-	-	214224	98,1	3158	1,4	-	-
Пропан і бутан скраплені, т	1384150	4823	0,3	к	к	226	0,0	1378352	99,6	226	0,0
Бітум нафтовий (уключаючи сланцевий), т	397492	-	-	-	-	381292	95,9	к	к	-	-
Вазелін нафтовий, парафін, воски нафтові та інші, т	78	-	-	-	-	76	97,4	к	к	-	-
Інші види нафтопродуктів, т	38685	к	к	-	-	8407	21,7	3940	10,2	-	-
Вугілля деревне, т	447	к	к	-	-	к	к	320	71,6	-	-
Паливні брикети та гранули з деревини та іншої природної сировини, т	471771	394279	83,6	к	к	к	к	52473	11,1	к	к
Дрова для опалення, щільн.м ³	3865426	1478096	38,2	159	0,0	к	к	2341214	60,6	-	-
Стружка і тріска деревні, т	1009468	932917	92,4	254	0,0	к	к	76225	7,6	к	к
Інше тверде біопаливо рослинного походження, т	1707861	1503176	88,0	к	к	к	к	123090	7,2	к	к
Біогаз, тис.м ³	180345	180345	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Інші види палива, т	1690297	1581255	93,5	-	-	13636	0,8	95405	5,6	-	-

Примітка: к - дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

Джерело: узагальнено за даними Держстату [195]

За даними Державної служби статистики, попри збільшення

установленої потужності електростанцій у 2020 році в порівнянні з попереднім на 3694,0 тис. кВт, відпуск електроенергії зменшився на 4016,0 млн. кВт·год (табл. 5.4).

Таблиця 5.4

Установлена потужність і відпуск електроенергії за типами електростанцій

Типи генеруючих підприємств	Установлена потужність електростанцій на кінець року, тис. кВт		Відхилення 2020+/- 2019	Відпуск електроенергії, млн. кВт·год		Відхилення 2020+/- 2019
	2019	2020		2019	2020	
Усього	51444	55138	3694	141213	137197	-4016
у тому числі						
теплові електростанції	22265	22311	+46	40910	36300	-4610
теплоелектроцентрально	5855	5890	+35	10738	12837	+2099
атомні електростанції	13835	13835	0	77948	71249	-6699
гідроелектростанції ³	6326	6335	+9	7712	7415	-297
інші електростанції	3163	6767	+3604	3906	9396	+5490
з них			0			0
вітрові електростанції	795	1110	+315	1760	3271	+1511
сонячні електростанції	1953	5194	+3241	1883	5684	+3801

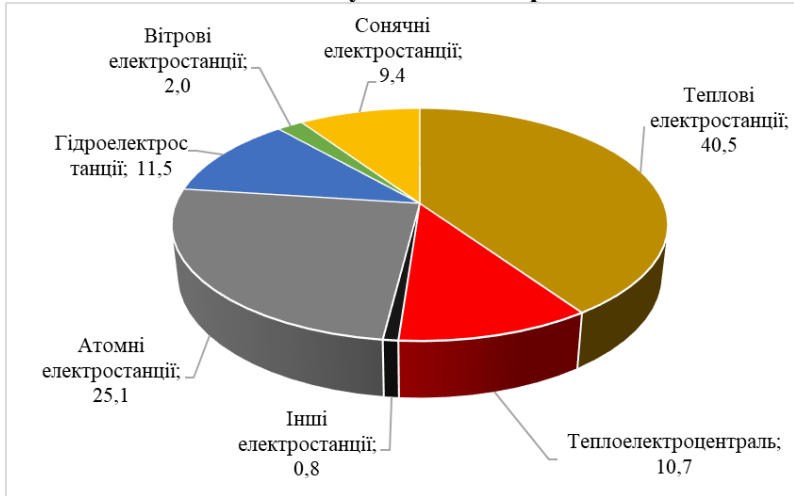
Джерело: узагальнено за даними Держстату [195]

В розрізі типів генеруючих підприємств, варто зазначити про позитивну тенденцію в роботі вітрових та сонячних електростанцій, адже одночасно з приростом їх потужності на 315 та 3241 тис. кВт відповідно, спостерігається збільшення відпуску електроенергії на 1511 та 3801 млн. кВт·год відповідно, що є ще одним аргументом та підтвердженням необхідності переходу України на використання альтернативних джерел енергії.

Отже, для полегшення наочного сприйняття аналітичних даних вважаємо за необхідне представити їх в графічному вигляді (рис. 5.2). За відсотковим співставленням та співвідношенням бачимо, що, наприклад, відпуск електроенергії атомними електростанціями становить 51%, хоча їх складає 25,1% в загальній структурі. І, навпаки, при 40,5% потужності, яку забезпечують теплові електростанції, відпуск електроенергії становить 26,5%.

³ З урахуванням гідроакумуюючих електростанцій

Установлена потужність електростанцій



Відпуск електроенергії

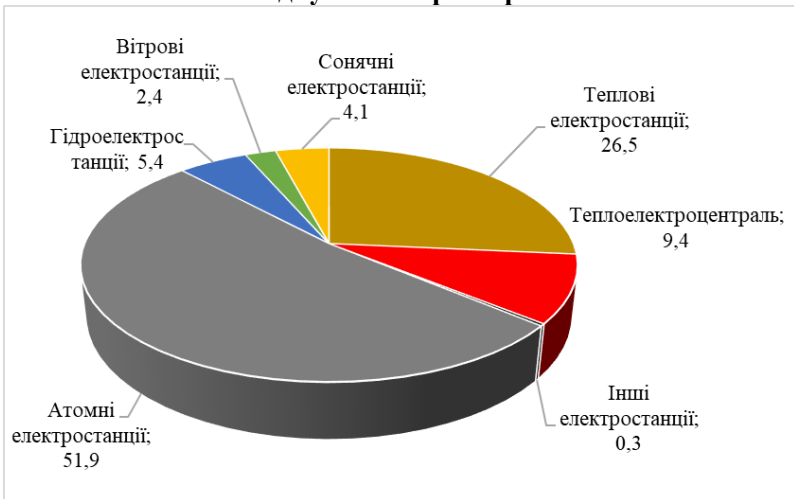


Рис. 5.5. Структурне відображення установленної потужності електростанцій та відпуску електроенергії в Україні, 2020 р., %

Джерело: побудовано на основі Держстату [195]

Вважаємо за необхідне провести оцінку змін в потужності і відпуску теплоенергії за типами генеруючих підприємств (установок). В порівнянні з минулим роком спостерігаємо тенденції

до зменшення установленої потужності електростанцій (на 15661 Гкал/год), а також відпуску теплоенергії (на 2055 тис. Гкал). За всіма видами генеруючих підприємств (крім утилізаційних установок) також спостерігаємо суттєві зменшення. Установлена потужність утилізаційних установок збільшилася у 2020 році на 220 Гкал/год, а відпуск теплоенергії – на 432 тис. Гкал (табл. 5.5).

Таблиця 5.5

Установлена потужність і відпуск теплоенергії за типами генеруючих підприємств (установок)

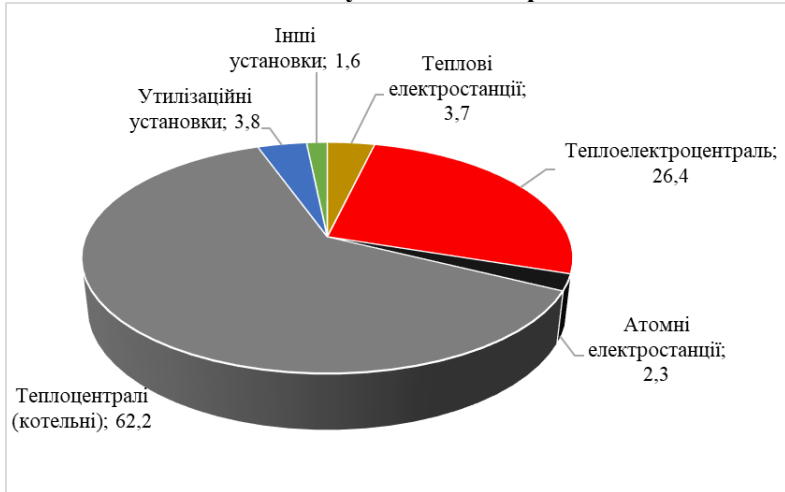
Типи генеруючих підприємств	Установлена потужність електростанцій на кінець року, Гкал / год		Відхилення 2020+/- 2019, Гкал / год	Відпуск теплоенергії, тис. Гкал		Відхилення 2020+/- 2019, тис. Гкал
	2019	2020		2019	2020	
Усього	129045	113384	-15661	91009	88954	-2055
у тому числі						
теплові електростанції	4240	4207	-33	1241	1125	-116
теплоелектроцентраль	31959	29896	-2063	26733	25517	-1216
атомні електростанції	2596	2596	0	1443	1387	-56
теплоцентралі (котельні)	83974	70485	-13489	53954	52954	-1000
утилізаційні установки	4138	4358	+220	6656	7088	+432
інші установки	2138	1843	-295	983	883	-100

Джерело: узагальнено за даними Держстату [195]

Стан теплової енергетики України незадовільний. Згідно інформаційних матеріалів Міненерговугілля близько 80 % енергоблоків ТЕС та ТЕЦ перевищило межу фізичного зношення у 200 тисяч годин [265]. Тому докорінна її модернізація та будівництво нових потужностей є вкрай актуальним. Бачення майбутньої теплової енергетики має виходити із загальних обсягів та структури енергетики в державі цілому, які в свою чергу повинні базуватися на обсягах і структурі суспільного виробництва, враховувати можливості ресурсної бази, екологічні стандарти та забезпечення енергетичної безпеки держави [265].

По відсотковому співвідношенню потужностей електростанцій та відпуску електроенергії існують невеликі відхилення. Так, при потужності в 3,7% теплових електростанцій, відпуск теплоенергії становить 1,3%, а при потужностях утилізаційних установок в 3,8%, відпуск ними теплоенергії становить 8,0% (рис. 5.6).

Установлена потужність електростанцій



Відпуск теплоенергії

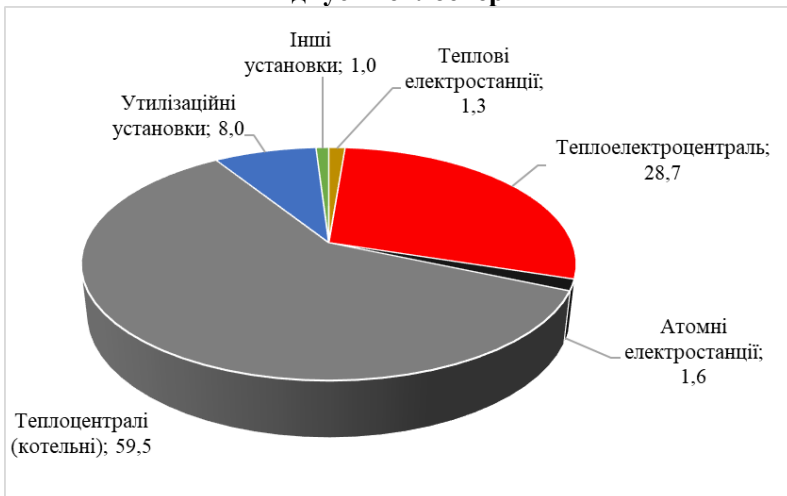


Рис. 5.6. Структурне відображення установленної потужності електростанцій та відпуску теплоенергії в Україні, 2020 р., %

Джерело: побудовано на основі Держстату [195]

Використання енергоефективних технологій та практик безумовно впливає на добробут громадян, збереження їх здоров'я, покращення умов праці, тобто, можна сказати, стимулювання

суб'єктів до енергоощадності та енергоефективності сприяє досягненню окремих цілей сталого розвитку на період до 2030 року:

- 1) спонукає до відповідального споживання;
- 2) сприяє боротьбі зі зміною клімату;
- 3) забезпечує гідну працю та економічне зростання;
- 4) сприяє розвитку інновацій та інфраструктури.

Важливою для забезпечення належного рівня добробуту населення є оцінка структури кінцевого споживання енергії домогосподарствами за цілями призначення за останніми статистичними даними (2019 р.), що наведена в табл. 5.6.

Таблиця 5.6

Структура кінцевого споживання енергії домогосподарствами за цілями призначення у 2019 році, %

Джерела енергії	Призначення					
	Опалення житлових приміщень	Кондиціонування (охолодження) житлових приміщень	Підігрів води	Приготування їжі	Освітлення та живлення побутових пристроїв	Інше
1	2	3	4	5	6	7
Електроенергія	5,2	2,8	10,3	8,5	73,0	0,2
Теплова енергія	63,1	-	36,9	-	-	-
Природний газ	57,5	-	12,5	30,0	-	-
Тверде паливо	94,0	-	5,6	0,4	-	-
Нафтопродукти	10,0	-	11,1	78,9	-	-
Біопаливо та відходи	97,1	-	2,9	-	-	-
Усього	52,9	0,6	14,1	16,6	15,8	0,0

Джерело: узагальнено за даними Держстату [195]

Отже, дані таблиці вказують, що електроенергія використовується за різними напрямками, найбільша частка з яких припадає на освітлення та живлення побутових пристроїв (73%). Теплова енергія використовується для опалення житлових приміщень (63,1%) та підігріву води (36,9%). Споживання природного газу розподіляється в пропорції: опалення – 57,5%, підігрів води – 12,5%, приготування їжі – 30%. Тверде паливо, а також біопаливо та відходи використовується, в основному, на опалення житлових приміщень (94,0% та 97,1% відповідно), нафтопродукти – на приготування їжі (78,9%). Вважаємо, що одним із важливим напрямом для підвищення енергоефективності має стати розширення напрямів використання біопалива та відходів, екологічнобезпечних та порівняно дешевших видів паливних ресурсів.

Досить цікавими є аналітичні дослідження Міжнародного енергетичного Агенства (далі МЕА) 2021 року щодо субсидування палива в 35 країнах: Алжир, Ангола, Ангола, Аргентина, Азербайджан, Азербайджан, Бахрейн, Бангладеш, Болівія, Бруней, Китай, Колумбія, Еквадор, Єгипет, Сальвадор, Габон, Гана, Індія, Індонезія, Ірак, Іран, Казахстан, Корея, Кувейт, Лівія, Малайзія, Мексика, Мексика, Нігерія, Оман, Пакистан, Катар, Росія, Саудівська Аравія, Південна Африка, Шрі Ланка, Тайбей, Таїланд, Тринідадан і Тобаго, Туркменістан, Україна, Об'єднані Арабські Емірати, Узбекистан, Венесуела, В'єтнам (рис. 5.7).

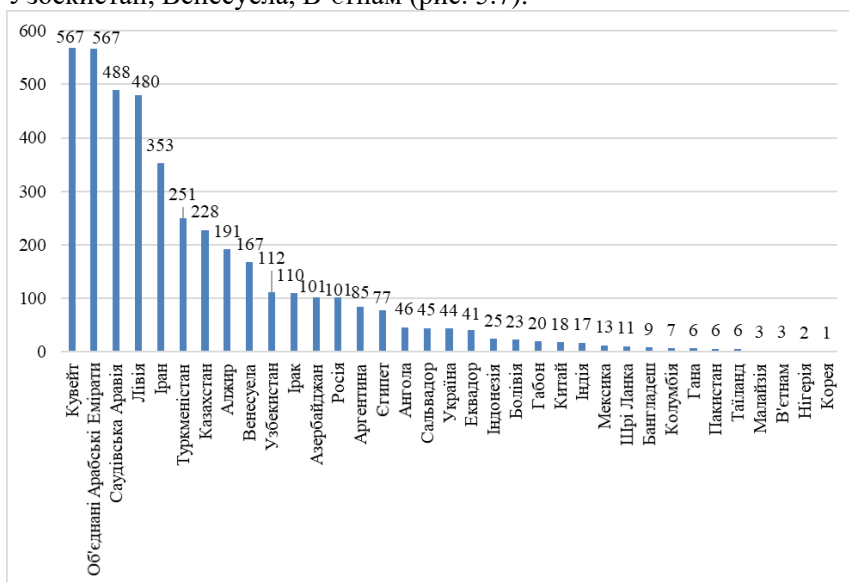


Рис. 5.7. Субсидія на душу населення у 2020 році, (\$/особа)

Джерело: За даними International Energy Agency, <https://www.iea.org/>

Дані рисунку свідчать, що найбільші субсидії на душу населення у 2020 році були в Кувейті та Об'єднаних Арабських Еміратах (567 доларів на душу населення). В Україні це значення становить лише 44 долари на душу населення, а найменше значення – в Кореї, 1 долар на душу населення.

Порядок і механізм субсидування в Україні далекі від досконалості, зокрема через величезний тіньовий сектор економіки. Також, в Україні в питанні надання будь-яких соціальних пільг завжди була і залишається проблема «мертвих душ» [32].

Україною підписані та ратифіковані міжнародні угоди, згідно яких Україна зобов'язана скорочувати енергоємність власної економіки, стимулюючи споживачів енергії до енергоощадності та енергоефективності:

– Рамкова конвенція ООН про зміну клімату, що встановлює основу для розв'язання проблем зміни клімату;

– Паризька угода, за якою Україна зобов'язана робити свій національно визначений внесок для досягнення цілей сталого низьковуглецевого розвитку всіх галузей економіки та підвищення здатності адаптуватися до несприятливих наслідків зміни клімату, зокрема шляхом скорочення обсягу викидів парникових газів.

Для реалізації національних планів дій з енергоефективності та енергетичної політики державні органи влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (далі - Держенергоефективності), а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі - нацкомісія)) реалізують свої повноваження (рис. 5.8).

Крім перерахованих державних органів, які здійснюють регулювання енергетичної сфери є Міністерства.

Міністерство енергетики та захисту довкілля ресурсів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Відповідно до покладених завдань, Мінекоенерго в межах наданих повноважень має можливість впливати на енергоефективність в процесі нормативно-правового регулювання у сфері охорони атмосферного повітря та зміни клімат, зокрема, в частині створення та організації функціонування національної системи торгівлі викидами парникових газів [125, с. 33].

Мінекоенерго з вересня 2019 року також є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в паливно-енергетичному комплексі. Відповідно до покладених завдань Мінекоенерго в межах наданих повноважень має можливість впливати на енергоефективність в промисловості в процесі формування нормативно-правового поля на відповідних ринках ПЕК та забезпечення реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. [125, с. 33].

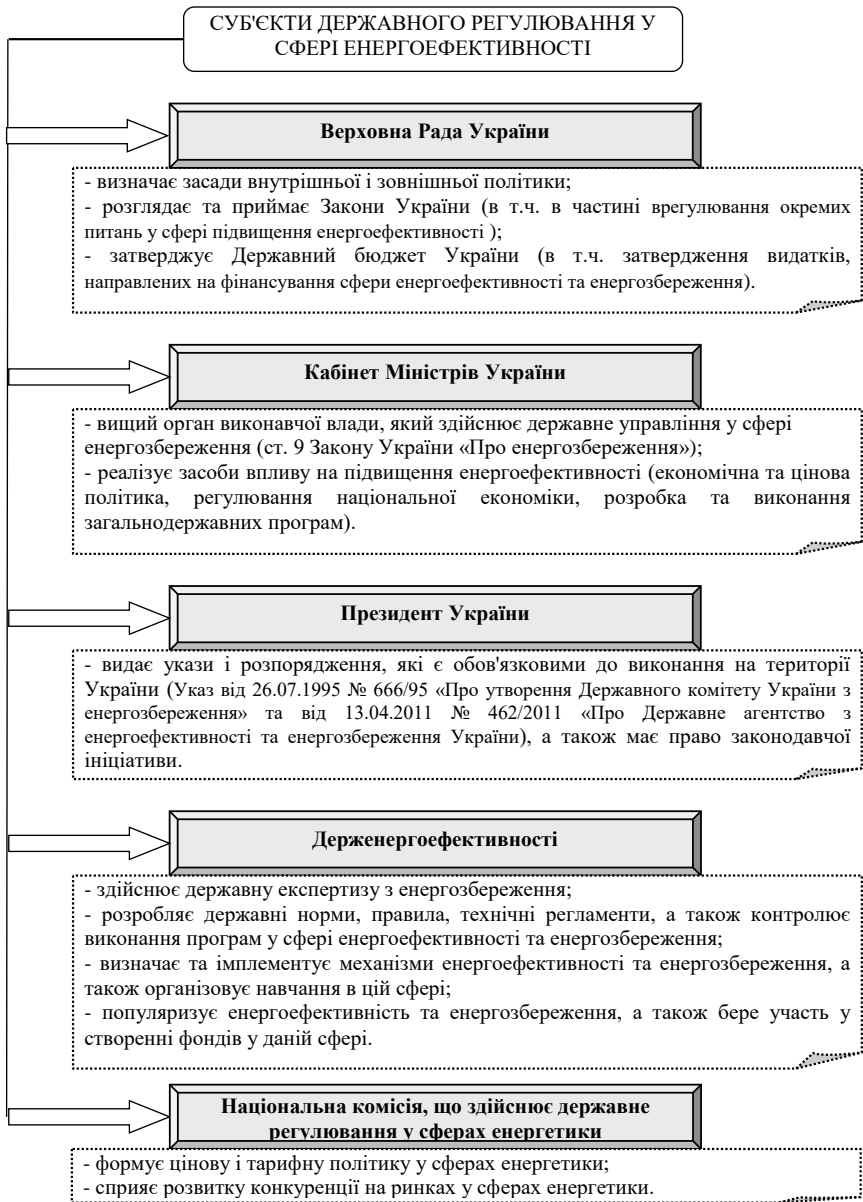


Рис. 5.8. Повноваження суб'єктів державного регулювання у сфері енергоефективності

Джерело: узагальнено авторами

Варто звернути увагу, що Європейською Директивою з енергоефективності 2012/27/ЄС [49] передбачені вимоги щодо запровадження енергоаудиту, однак, на сьогодні, більшість з них потребують більш активного впровадження та реалізації (табл. 5.7).

Таблиця 5.7

Вимоги Європейської Директиви з енергоефективності 2012/27/ЄС щодо дотримання зобов'язань в частині енергоаудиту

№ п/п	Зобов'язання щодо енергоаудиту	Зміст вимог
1	Сприяти доступності високоякісних та економічно ефективних енергоаудитів для всіх кінцевих споживачів	Аудити повинні відповідати мінімальним критеріям згідно з Додатком VI Директиви і мають проводитися кваліфікованими і/або сертифікованими експертами або під наглядом незалежних органів. Енергоаудити можуть проводитися власними експертами організації або енергоаудиторами, за умови наявності схеми, яка забезпечує і перевіряє їх якість.
2	Встановити прозорі і недискримінаційні мінімальні критерії для енергоаудитів	Встановити мінімальні критерії для енергоаудитів і стосовно якості використаних даних, рівня деталізації, пропорційності і репрезентативності, включення аналізу витрат протягом життєвого циклу та достовірності розрахунків потенційних заощаджень.
3	Встановити у національному законодавстві вимоги до енергоаудиторів і нагляду, який здійснюється національними органами	Держави-члени повинні заохочувати створення навчальних програм для забезпечення атестації енергоаудиторів з метою сприяння наявності достатнього числа експертів. Це зобов'язання пов'язане із статтею 16 Директиви тією мірою, якою вона вимагає наявності схем атестації, акредитації і сертифікації для постачальників послуг енергоаудитів.
4	Забезпечити розробку програм заохочення малих і середніх підприємств (МСП) до проходження енергоаудитів та впровадження рекомендацій цих аудитів	Це можуть бути схеми підтримки щодо покриття витрат на енергоаудит і впровадження найбільш економічно ефективної рекомендації аудиту, якщо запропоновані заходи будуть реалізуватися. Конкретні приклади того, яким чином системи енергетичного менеджменту можуть допомогти МСП, мають бути доведені до відома малих і середніх підприємств.
5	Забезпечити незалежне й економічно ефективне проведення обов'язкових і регулярних аудитів великих підприємств	Перший аудит таких підприємств повинен бути проведений у період з дати набуття чинності ДЄЕ. Подальші аудити мають проводитися з максимум 4-річними інтервалами. Великі підприємства, які запровадили системи енергетичного або екологічного менеджменту, звільняються від вимоги проведення енергоаудитів кожні 4 роки, за умови, що система менеджменту передбачає енергоаудит, який відповідає мінімальним критеріям.
6	Забезпечити розробку програм підвищення інформованості домогосподарств про переваги проведення енергоаудитів	Держава повинна проводити роз'яснювальну роботу щодо доцільності та переваг проведення енергоаудитів для домогосподарств, а також їх пропагування.

Джерело: сформовано на основі [49, 195]

На сьогодні уряд України приділяє велику увагу рішенням високоенергетичної виробничої системи в країні. Однією з основних причин низької ефективності державних та регіональних програм енергозбереження є відсутність затверджених стандартів і алгоритмів в області енергоаудиту. Практика свідчить, що діапазон технічних та економічних параметрів енергоаудиту коливаються у великому діапазоні, що пов'язано не лише з різною складністю аудиту, а й незрілістю самого енергетичного ринку.

Населенням України поки що не сприйнято енергоефективність як соціальну цінність, тому невелика частка споживачів (фізичних і юридичних осіб) зацікавлені інвестувати в підвищення енергоефективності своїх об'єктів і, отже, використовувати алгоритми для енергоаудиту.

Вважаємо, що проведення незалежних енергоаудитів для суб'єктів малого та середнього бізнесу, а також домогосподарств повинно супроводжуватися наданням державної підтримки.

Успішним механізмом фінансування проєктів енергоефективності на підприємствах і в муніципалітетах показав себе Болгарський фонд енергоефективності і відновлюваних джерел енергії [264, с. 23]. Гарним прикладом субсидійної підтримки МСП є німецька програма «Енергетичне консультування для МСП», яка надає кошти на енергетичне консультування МСП, які відповідають вимогам енергоаудитів відповідно до Директиви про енергоефективність ЄС. У Швеції схема підтримки енергоаудитів для МСП існує з 2010 року, і до неї було внесено зміни щодо надання підтримки для імплементації статті 8 ДЄЕ. Ця підтримка надається у формі так званих «перевірок енергоаудитів» [264, с. 23].

Фактором успіху програм підтримки малих та середніх підприємств, а також домогосподарств є залучення державою громадських організацій до проведення роз'яснювальних та інформаційних заходів для пропагування енергоаудитів.

5.2. Система енергетичного аудиту в Україні та його класифікація

Згідно Директиви Європейського Парламенту і Ради 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 року про енергоефективність (далі - Директива), «енергетичний аудит» означає систематичну процедуру, метою якої є отримання належних знань про поточний профіль енергоспоживання будівлі або групи будівель, промислової або комерційної діяльності чи установки, або приватних чи публічних служб шляхом визначення та кількісного вираження результативних за витратами можливостей заощадження енергії, і надання звіту про отримані результати [49].

Енергетичні аудити повинні давати змогу здійснювати детальні та підтвержені розрахунки пропонувані заходів, щоб надавати чітку інформацію про потенційні заощадження, можуть проводитися власними фахівцями або енергетичними аудиторами. Дані, які використовують при енергетичних аудитах, повинні бути придатними до зберігання задля аналізу статистики та відстеження результативності.

Директивою визначено, що Національні плани дій з енергоефективності повинні включати кількість енергетичних аудитів, проведених за попередній період; кількість енергетичних аудитів, проведених на великих підприємствах за попередній період; кількість великих компаній на їхній території, із зазначенням кількості тих, до яких застосовна стаття 8 (тобто, які проводили енергетичні аудити) [49]. Однак, вважаємо, що Національний план повинен передбачати не кількісні показники аудитів чи компаній, а комплекс взаємопов'язаних, системних та взаємообумовлених заходів, які б сприяли підвищенню енергоефективності та енергоощадності в Україні.

Міжнародною організацією по стандартизації (ISO) затверджено міжнародний стандарт ISO:50002 «Аудит енергетичний. Вимоги та настанови щодо застосовування» [5]. З метою забезпечення уніфікації та узгодження з міжнародними стандартами, на основі ISO 50002 на національному рівні прийнято ДСТУ ISO 50002:2016 «Енергетичні аудити. Вимоги та настанова щодо їх проведення» [62]. Згідно вищенаведеного міжнародного і національного стандарту, **енергетичний аудит** - систематичний аналіз використання енергії і споживання енергії в межах заданої області застосування

енергетичного аудиту з метою ідентифікації, вираження у кількісній формі та подання в звітних матеріалах можливостей для покращення енергетичних результатів [5, 62]. Згідно Директиви, енергетичний аудит повинен відповідати певним критеріям (рис. 5.9).



Рис. 5.9. Мінімальні кваліфікаційні критерії проведення енергетичних аудитів

Джерело: побудовано авторами за [49]

Областю застосування енергетичного аудиту є область використання енергії і пов'язаних з цим процесів, які підлягають включенню в енергетичний аудит, згідно з тим, як це визначено організацією за участю аудитора з енергетики [5, 62].

Одним із нормативних документів, якими регулюється здійснення енергетичного аудиту є Типова методика «Загальні вимоги до організації та проведення енергетичного аудиту», затверджена Національним агентством України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (Наказ №56 від 20.05.2010 р.), (далі - Методика) [247].

Згідно затвердженої Методики, **енергетичний аудит** є однією з форм реалізації державної політики з енергозбереження, яка полягає в наданні допомоги в підвищенні рівня ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів (далі - ПЕР) [247].

Методикою визначені основні мета, завдання, об'єкти та суб'єкти енергетичного аудиту (рис. 5.10).



Рис. 5.10. Існуючі визначення мети, завдань, об'єктів та суб'єктів енергетичного аудиту

Джерело: узагальнено авторами за [247]

Вважаємо, що мета, об'єкти та завдання мають бути розширені і модернізовані до сучасних викликів сьогодення та будуть представлені в наступному пункті даного дослідження.

Деталізації, на нашу думку, потребують поняття суб'єктів енергетичного аудиту: «замовник» та «виконавець». Методикою не визначено зміст даних понять, однак є очевидним, що замовником є підприємство, установа, організація, яка потребує оцінки та замовляє послуги з енергоаудиту, а виконавець – енергетичний аудитор (фірма). Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 грудня 2017 року встановлено, що замовник – юридична або фізична особа, яка відповідно до законодавства зобов'язана або має право замовляти аудиторські послуги [76].

Чіткість у визначення цих понять вносить ДСТУ ISO 50002:2016 «Енергетичні аудити. Вимоги та настанова щодо їх проведення», в якому передбачені два суб'єкти: організація (замовник) та енергетичний аудитор (виконавець). Так, «організація» визначена, як компанія, корпорація, фірма, підприємство, орган влади чи установа, або їх частина чи поєднання окремих частин, офіційно зареєстрована або ні, державної або приватної форми власності, яка має свої власні функції та адміністрацію і в обов'язки яких входить забезпечення контролю та керування енерговикористанням та енергоспоживанням [62]. В Примітках зазначено, що організацією може бути особа або група осіб, що, на нашу думку, викликає понятійні суперечності, оскільки вважаємо несумісним в понятті «організація» всіх вищенаведених суб'єктів, тому надалі означатимемо їх, як «замовники», тим більше, що в законодавчому ключі це є правильним.

Держстандартом ДСТУ ISO 50002:2016 визначено, що енергетичний аудитор (energy auditor) – окрема особа або група осіб, які проводять енергетичний аудит [62]. В Примітках зазначено, що енергетичний аудит може проводити організація, використовуючи власні або залучені ресурси (це можуть бути енергоконсалтингові та енергосервісні компанії) [62].

Із законодавчо-теоретичної точки зору даний Стандарт та інші правові акти щодо енергоаудиту знаходяться в понятійному конфлікті по відношенню до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 грудня 2017 року, оскільки останнім передбачено, що аудитор – фізична особа, яка

підтвердила кваліфікаційну придатність до провадження аудиторської діяльності, має відповідний практичний досвід та включена до Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності [76]. Зрозуміло, що енергоаудитори не відповідають всім цим критеріям, однак, за нашими попередніми дослідженнями встановлено, що причиною такого понятійного конфлікту є розуміння Міжнародними стандартами ISSAI поняття «аудит» більш всеохоплююче, ніж «контроль», так як і «аудитор» по відношенню до «контролер». Таким чином, для усунення цих невідповідностей та уніфікації з Міжнародними стандартами, варто було б внести суттєві законодавчі корективи в частині аудиту (в т.ч. держаудиту).

Директива про енергоефективність вимагає, щоб енергоаудит проводився незалежним і економічно ефективним чином атестованими та/або акредитованими експертами, або щоб він проводився і контролювався незалежними органами [264, с. 20]. Відповідно до цього, більшість європейських країн запровадили конкретні вимоги до енергоаудиторів щодо їх професійних знань, отриманих в результаті навчання або професійної атестації, і практичного досвіду роботи. У деяких країнах впроваджуються програми сертифікації, за якими аудитори отримують сертифікацію після проходження професійного навчання і здачі екзамену (Болгарія, Словаччина), або лише після екзамену (Швеція, Чеська Республіка). Сертифікати можуть мати обмежений строк дії у кілька років (наприклад, 5 років у Швеції, проходження курсів підвищення кваліфікації кожні 3 роки у Словаччині) [264, с. 20].

Нормативно-правове регулювання, яке передбачено в Методиці також потребує оновлення. Так, Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» №1490-III від 22 лютого 2000 року (втратив чинність ще у 2008 році) потребує заміни на Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 року. Відповідно, всі посилання та витяги з вищезазначеного Закону варто оновити та відкорегувати згідно нового правового забезпечення.

Вважаємо за необхідне розглянути принципи та види енергетичного аудиту.

Для проведення ефективного енергоаудиту аудитори повинні дотримуватися наступних загальних принципів, які передбачені в ДСТУ ISO 50002:2016 [62]:

1) **компетентність**, про що можуть свідчити: відповідний

рівень освіти, навичок, досвіду; технічні навички, специфічні для використання енергії, характеру робіт, меж і мети енергоаудиту; знання про види енергії, яку використовують та яка підлягає обстеженню; знання вимог національних та стандартів на місцевому рівні щодо енергоаудиту; наявність навичок з управління;

2) **конфіденційність** – охоплює належне поводження з інформацією з обмеженим доступом або з конфіденційною інформацією (інформацію про енергоаудит не може використовувати енергетичний аудитор неналежним чином, для особистої вигоди або із завданням шкоди законним інтересам організації);

3) **об'єктивність** – енергетичний аудитор повинен діяти незалежно й неупереджено. Конфлікти інтересів (особистих, фінансових чи інших) необхідно своєчасно виявляти і доводити до відома керівництва організації;

4) **доступ до обладнання, ресурсів та інформації** – забезпечення доступу аудитором до організації, технічних споруд/приміщень, обладнання, систем і процесів; персоналу (інженерного, експлуатаційного, з техобслуговування), постачальників та підрядників; інших джерел інформації, таких як креслення, інструкції (посібники), звіти за результатами; досліджень, дані рахунків за комунальні послуги за минулі періоди, дані моніторингу та контролю, електричні схеми щитів електрообладнання та записи (протоколи) випробувань.

Держстандартом також визначені окремі спеціальні принципи проведення енергоаудиту:

1) аудит повинен відповідати узгодженому характеру та обсягу робіт з енергоаудиту, межах та цілям аудиту;

2) застосовувані вимірювання та спостереження повинні враховувати особливості використання і споживання енергії;

3) зібрані дані про рівень досягнутої/досяжної енергоефективності мають бути типовими для тих видів діяльності, процесів, обладнання та систем, що підлягають енергоаудиту;

4) використовувані дані для кількісного оцінювання рівня досягнутої/досяжної енергоефективності та виявлення можливостей поліпшення мають бути узгодженими та однозначно визначеними;

5) процес збирання, перевірки та аналізування даних має бути простежуваним;

6) звіт за результатами енергетичного аудиту повинен висвітлювати можливості для підвищення рівня досягнутої/досяжної

енергоефективності на основі відповідного технічного та економічного аналізу [62].

Дещо доповненим є перелік принципів у Методиці [247], які не знайшли свого відображення у Держстандарті та є, на нашу думку, одними з визначальних:

- 1) наукова **обґрунтованість** і **легітимність** енергоаудиторського висновку;
- 2) **достовірність** і **повнота** енергоаудиторської інформації;
- 3) **врахування досягнень** науково-технічного прогресу, норм і правил технічної та екологічної безпеки, вимог регламентів, стандартів, міжнародних вимог;
- 4) **незалежність** енергоаудиторів під час виконання ними енергоаудиторської діяльності;
- 5) **відповідальність** виконавців енергоаудиту за організацію, проведення та якість аудиту [247].

Отже, узагальнюючи вищесказане, принципи енергетичного аудиту можна систематизувати за двома групами: загальні і спеціальні (рис. 5.11).



Рис. 5.11. Загальні і спеціальні принципи енергетичного аудиту
Джерело: узагальнено авторами на основі [247, 62]

Строк проведення енергоаудиту залежить від виду та об'єкту, який споживає ПЕР, розмірів об'єкту, величини споживання ПЕР.

Термін проведення енергоаудиту може бути скоригований до узгоджених з Замовником термінів за рахунок збільшення кількості енергоаудиторів або зменшення обсягу робіт [247].

Особливу увагу вважаємо за доцільне звернути на класифікацію енергетичного аудиту.

Специфічною особливістю енергетичного аудиту є класифікація на **типи** (в ДСТУ ISO 50002:2016) і **види** (в Методиці), що, на нашу думку, потребує детального розгляду та удосконалення.

Отже, згідно ДСТУ ISO 50002:2016 енергетичний аудит поділяється на 3 типи (рис. 5.9), які можуть проводитися як окремо, так і переходити від експрес-аудиту, наприклад, до детального або комплексного аудиту.

Проведення аудиту 3-го класу вимагає від аудитора багато професійних зусиль, часу, професійних та фінансових навиків. Саме тому, цей тип аудиту зазвичай застосовують не для всієї компанії чи цілого об'єкта, а лише для обраних заходів, визначених аудитом 1-го або 2-го типу. Особливістю даного типу аудиту є те, що інтенсивність кожного кроку в процесі енергоаудиту значною мірою збільшується.

Відповідний рівень деталізації, необхідної для проведення аудиту, залежить від об'єкта аудиту, видів використання енергії та споживання енергії, а також від ресурсів, доступних для аудиту [62, с. 18].

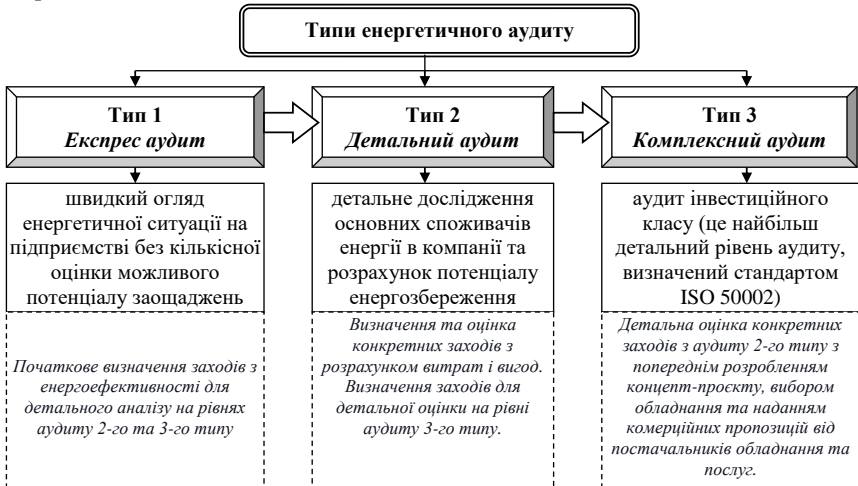


Рис. 5.12. Типи енергетичного аудиту згідно ДСТУ ISO 50002:2016

Джерело: побудовано авторами на основі [62]

На етапі попередньої підготовки до проведення аудиту організації та енергетичному аудиту потрібно встановити наявність даних для енергоаудиту та визначити, чи достатньо цих даних для проведення аудиту більш детального типу [62, с. 18].

Якщо потрібно провести додаткове вимірювання, організації і аудиту слід, як правило, узгодити ступінь необхідних вимірювань, перш ніж приступати до аудиту. Під час проведення аудитів 2-го типу або вище організації та аудиту доцільно узгодити поточний або базовий тариф, який буде використано для фінансового аналізу [62, с. 18].

Відмінності між детальним (2-ий тип) та комплексним (3-ій тип) енергоаудитом представлено в табл. 5.8.

Розглянувши типи енергоаудиту, вважаємо за необхідне, висвітлити види енергоаудиту з метою приведення його класифікації у відповідність та внесення пропозицій щодо її оптимізації.

Таблиця 5.8

Відмінності між детальним та комплексним енергетичним аудитом

№ п/п	Детальний енергоаудит	Комплексний енергоаудит
1	2	3
1	Зазвичай проводиться для всього підприємства.	Проводиться для конкретного проекту з чіткою метою залучення інвестицій. Може застосовуватися для всього підприємства, але, економічно ефективний для організації з високими енергетичними затратами.
2	Необхідні знання щодо процесів споживання енергії. Наприклад, для оцінки ефективності роботи звичайних холодильних установок, котлів тощо.	Необхідні специфічні знання про конкретні процеси та/або технології. Наприклад, для аудиту 3-го типу печі на цементному заводі аудиту потрібні спеціальні експертні навички в цій галузі.
3	За потреби можуть проводитися вимірювання. Відсутня потреба в тривалій безперервній реєстрації вимірюваних даних.	Вимірювання та іноді довгострокове ведення даних необхідні для розуміння повних експлуатаційних характеристик обладнання та впливу змінних.
4	Попередній перелік заходів може бути наданий клієнтові перед проведенням детального аналізу.	Попередній перелік заходів обов'язково надається клієнтові для вибору декількох, найбільш доцільних для реалізації заходів, для яких буде розроблено інвестиційний проект.
5	Стосовно витрат можна використовувати доступні цінові пропозиції. Наприклад, ціни на двигуни за даними з Інтернету.	Необхідно звернутися до постачальників, щоб дізнатися про новітні технології та конструкції. Витрати повинні ґрунтуватися на попередньому проектуванні обладнання та обговоренні з постачальниками.

1	2	3
6	Необхідно виявляти неенергетичні вигоди. Вони можуть обчислюватися в кількісному вираженні, якщо це можливо.	Неенергетичні вигоди, мають обчислюватися в кількісному вираженні, якщо це можливо, і враховуватися у фінансовому аналізі. Наприклад, податкові вигоди, скорочення витрат на утримання тощо.
7	Використання методів експрес-аналізу.	Для визначення взаємозв'язку між споживанням енергії та відповідними змінними слід використовувати відповідні методи аналізу. Необхідно проаналізувати наявну систему обліку споживання енергії та запропонувати шляхи її вдосконалення. Слід враховувати бізнес-стратегії

Джерело: [145, с. 17]

Варто зазначити, що п. 5.4 Методики [247, с. 8] визначені наступні види енергоаудиту:

1) первинний – проводять на передпусковому та передексплуатаційному етапах функціонування об'єкту енергоаудиту для перевірки відповідності монтажу та налагодження згідно вимог нормативно-правових актів за показниками енергетичної ефективності обладнання, яке споживає ПЕР. За результатами цього виду енергоаудиту приймають рішення про пуск або введення в експлуатацію обладнання, яке споживає ПЕР.

2) періодичний – проводять через визначений період часу для визначення основних показників, що характеризують ефективність використання ПЕР в умовах підприємства.

3) позачерговий – проводять в інтервалі між періодичними енергоаудитами у випадках, коли достовірність результатів попереднього енергоаудиту викликає сумніви, а також у випадках зниження ефективності використання ПЕР.

4) локальний – проводять для оцінки ефективності використання за окремими видами ПЕР, вторинних енергоресурсів або за окремими показниками енергоефективності роботи підприємства. В локальний енергоаудит можуть бути включені енергетичні аудити найбільш енергоємних споживачів згідно з вимогами Замовника.

5) експрес-аудит – проводять на переддоговірному етапі проведення енергоаудиту, а також за наявності обмеження на обсяг та термін проведення для визначення показників енергоефективності роботи об'єкта, що споживає ПЕР, окремих агрегатів або окремих груп агрегатів.

б) специфічний – проводять в разі вирішення спеціальних завдань, пов'язаних з енергоаудитом, в яких зацікавлений Замовник (наприклад, визначення технологічної та аварійної броні об'єкту, визначення споживачів-регуляторів електричної потужності) [247, с. 8].

Вважаємо, що недоліком такої класифікації є відсутність класифікаційних ознак, що призводить до відсутності чіткого розуміння його видів та можливостей замовників енергоаудиту.

До того ж, існує окрема плутанина щодо співзвучності окремих типів (визначених Директивою) та видів (визначених Методикою) енергоаудитів, які носять різне змістовне навантаження. Наприклад, згідно Директиви, експрес-аудит (як тип) – швидкий огляд енергетичної ситуації на підприємстві без кількісної оцінки можливого потенціалу заощаджень, який проводиться вже на дослідному етапі та результати якого є першоосною для детального (2-ий тип) та комплексного (3-ій тип) енергоаудиту. Однак, експрес-аудит, як вид, згідно Методики, проводиться на переддоговірному етапі, що, зрозуміло, передує плануванню енергоаудиту, а тим більше проведенню його на дослідному етапі. Отже, за своєю сутністю експрес-аудит за рідними нормативними документами має суттєві відмінності за масштабами охопленням, за призначенням та термінами проведення при однаковому термінологічному визначенні, що, вважаємо, не може бути прийнятним та потребує суттєвого коригування і виправлення.

На відміну від Директиви, Методикою визначені види енергетичного аудиту. Отже, за формою проведення енергоаудит може бути двох видів:

1) добровільний - здійснюють стосовно будь-яких об'єктів енергоаудиту на замовлення зацікавленого суб'єкта за згодою керівника чи власника об'єкта аудиту;

2) обов'язковий - здійснюють на замовлення та за рахунок коштів зацікавлених органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування щодо об'єктів державної форми власності, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України або уповноважений ним орган.

Вважаємо, що сутність обов'язкового аудиту суттєво звужена і з метою дієвого проведення енергоаудиту та забезпеченні енергоефективності в цілому варто розширити зміст обов'язкового енергоаудиту. Першою причиною обмеженості змістовного навантаження є відсутність хоча б наближеного розуміння такого

виду аудиту згідно визначеному в основному Законі в частині проведення аудиту в Україні – «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [76]. Так, обов'язковий аудит визначається Законом як аудит суб'єктів господарювання, які відповідно до законодавства зобов'язані оприлюднити або надати фінансову звітність користувачам фінансової звітності разом з аудиторським звітом, що проводиться суб'єктами аудиторської діяльності на підставах та в порядку, передбачених Законом [76]. Отже, і при ініціативному, і при обов'язковому аудиті суб'єктом його проведення виступає аудитор або аудиторська фірма, тобто, вважаємо, що й Методику потрібно уніфікувати й привести у відповідність загальному законодавству в частині змістового навантаження обов'язкового аудиту.

Другою причиною обмеженості змістового навантаження є перелік зацікавлених органів через їх приналежність лише до виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, оскільки одним із важливих напрямів в енергоаудиті має стати використання публічних (бюджетних) коштів на придбання державними підприємствами, установами, організаціями (замовниками) паливно-енергетичних ресурсів. Однак, не лише замовники можуть бути підконтрольними об'єктами, а й учасники закупівельного процесу (постачальники, підрядники). Таким чином, виходячи з об'єктів енергоаудиту, варто зазначити, що зацікавленими сторонами можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й законодавчої (Рахункова палата), президентської (Антимонопольний комітет) та судової гілок влади. Тобто, по визначенню обов'язкового аудиту, наведеному в Методиці, робимо висновок про приналежність його, швидше, до державного.

Вважаємо, що обов'язковий енергоаудит повинен проводитися в обов'язковому порядку всіма державними підприємствами, які здійснюють свою діяльність в галузі енергетики та перелік яких затверджений відповідними законодавчими актами. Так, згідно Господарського кодексу України [41], обов'язковому оприлюдненню державними підприємствами підлягають аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону або за рішенням наглядової ради державного підприємства (у разі її утворення) або суб'єкта управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством [41].

Отже, передбачені в Господарському кодексі законодавчі вимоги ще раз підтверджують необхідність проведення окремими суб'єктами незалежного обов'язкового аудиту, однак, із затвердженням Україною Енергетичної стратегії до 2035 року та з метою забезпечення енергоефективності, такий аудит має передбачати й проведення обов'язкових перевірок ефективності виробництва та реалізації паливно-енергетичних ресурсів.

Таким чином, пропонуємо принципово новий підхід класифікації енергоаудиту та виокремлюємо нову класифікаційну ознаку «за законодавчими вимогами», згідно якої розмежовуємо такі види енергоаудиту (з новим змістовним навантаженням):

1) **незалежний** – аудит ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів, який проводиться суб'єктами аудиторської діяльності, зареєстрованих у Реєстрі аудиторів, з метою висловлення незалежної думки аудитора та надання аудиторського Звіту. Може бути добровільним (ініціативним) та обов'язковим:

а) **добровільний** – енергоаудит, який проводиться з ініціативи суб'єктів господарювання або фізичних осіб (домогосподарств) для визначення рівня енергоефективності та енергоощадності, а також пошуку шляхів економії паливно-енергетичних ресурсів;

б) **обов'язковий** – аудит державних підприємств енергетичної галузі, які відповідно до законодавства зобов'язані оприлюднити інформацію щодо ефективності виробництва та реалізації паливно-енергетичних ресурсів;

2) **державний** енергоаудит – аудит, який проводиться державними контролюючими органами щодо правильності використання бюджетних коштів на придбання паливно-енергетичних ресурсів замовниками, а також економного та ефективного їх споживання.

Отже, з урахуванням вищенаведеного, порядок класифікації енергоаудиту матиме принципово новий вигляд (рис. 5.13).

При проведенні незалежного енергоаудиту оплата за його проведення здійснюється замовниками, при проведенні державою є державними витратами на утримання державних контролюючих органів.

Порядок, особливості та методику незалежного і державного енергоаудиту (в тому числі порядку використання бюджетних коштів на придбання паливно-енергетичних ресурсів) розглянуто в наступних пунктах даного розділу.

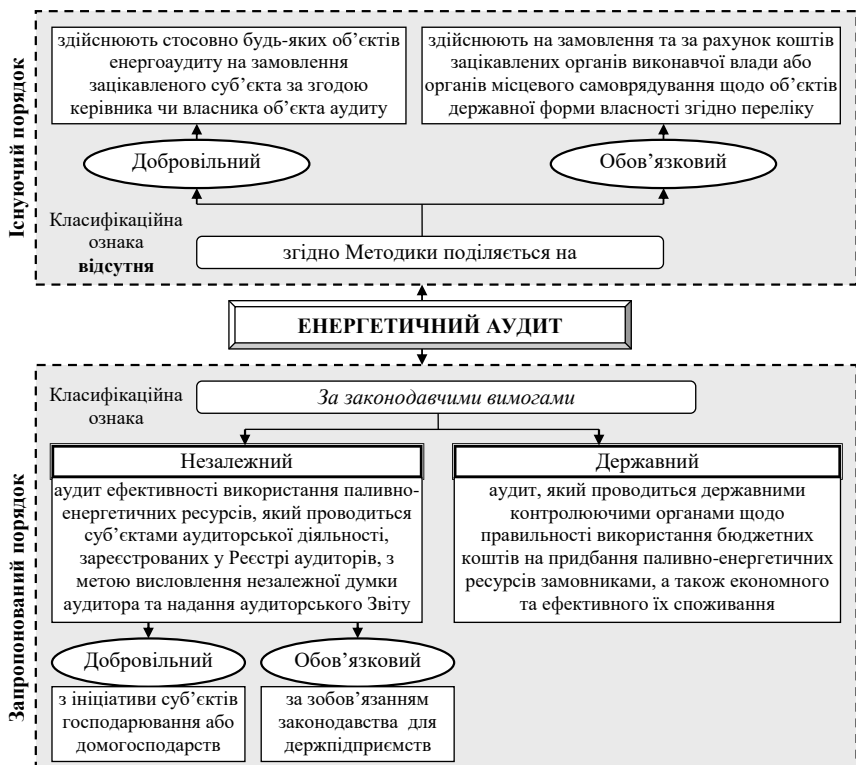


Рис. 5.13. Існуючий та запропонований порядок класифікації енергоаудиту (за законодавчими вимогами)

Джерело: запропоновано авторами

З метою упорядкування, уніфікації та приведення у відповідність класифікації енергоаудиту вважаємо передбачити його однаковий поділ у Директиві та Методиці за наступними класифікаційними ознаками:

1) **за законодавчими вимогами:** незалежний (здійснюється суб'єктом аудиторської діяльності за визначену в договорі суму) та державний (здійснюється державними контролюючими органами);

2) **за порядком призначення:** первинний (проводять на передпусковому та передексплуатаційному етапах функціонування об'єкту) та повторюваний (проводиться замовником протягом визначених періодів);

3) **за масштабами охоплення:** суцільний (аудитом

перевіряються всі об'єкти та процеси) та вибірковий (перевірка окремих процесів, ліній, обладнання);

4) **по відношенню до суб'єкта:** внутрішній (посада енергоаудитора, відділ) та зовнішній (незалежний, державний);

5) **за часом проведення:** попередній (до запуску обладнання, лінії, процесів), поточний (під час роботи суб'єкта в реальному режимі часу) та наступний (після завершення роботи та зупинки процесів (наприклад, сезонних, експериментальних і т.д.);

6) **за способом організації:** плановий (передбачений планом суб'єкта (стосується тільки незалежного енергоаудиту)) та раптовий (пов'язаний з існуванням ймовірності або сигналів щодо навмисного порушення (стосуються тільки державного енергоаудиту)) (рис. 5.14).



Рис. 5.14. Підходи щодо поглиблення класифікації енергетичного аудиту в Україні

Отже, енергоаудит – перевірка суб'єкта господарювання з метою визначення ефективності, ощадності та збереження паливно-енергетичних ресурсів, а також коштів на їх придбання. Запропоновано класифікувати енергоаудит за наступними ознаками: за законодавчими вимогами, за порядком призначення, за порядком призначення, по відношенню до суб'єкта, за часом проведення, за способом організації, що сприятиме поглибленню теоретичних аспектів енергоаудиту та формуванню необхідних аналітичних розрізів.

5.3. Незалежний та державний енергоаудит в забезпеченні Енергетичної Стратегії України

Розроблення типової Методики щодо загальних вимог до організації та проведення енергетичного аудиту об'єктів, що споживають ПЕР, охоплює широке коло питань, пов'язаних з організацією проведення енергетичних аудитів об'єктів, що споживають ПЕР, систем електро-, тепло-, водо-, холодопостачання, каналізації, опалення, освітлення, вентиляції, підігріву повітря і кондиціонування, постачання стисненого повітря, обліку і контролювання споживання енергоносіїв, енергетичного менеджменту, а також визначенням пріоритетності впровадження енергоощадних заходів та оцінкою їх впливу на довкілля [247].

Однак, вважаємо, що питання проведення енергетичного аудиту на сьогодні потребують перегляду та вдосконалення в частині оновлення його цілей, завдань, етапів, організації та узагальнення, що сприятиме економії енергетичних ресурсів та впровадження енергоощадних технологій.

Проблеми низької енергоощадності та енергоефективності в Україні спонукають до пошуку найкращих світових практик в енергетичній галузі. Саме тому, з метою надання рекомендацій щодо підвищення енергоефективності в Україні через використання енергоаудиту, вважаємо за необхідне розглянути найкращі практики його застосування в зарубіжних країнах.

Розглянемо основні аспекти імплементації Директиви про енергоефективність ЄС 2012/27/EU в таких країнах, як Болгарія, Німеччина, Словаччина, Швеція та Чеська Республіка (табл. 5.9).

В наведених прикладах держав енергоаудит є обов'язковим та проводиться на регулярній основі для великих підприємств. Ми вважаємо, що для віднесення підприємств до таких, що підлягають обов'язковому енергоаудиту потрібно керуватися не за класифікацією їх за розмірами, а за джерелами коштів (власні, бюджетні), оскільки саме їх використання (згідно законодавчих вимог) повинно підлягати прозору висвітленню.

Великі підприємства, які є об'єктами енергоаудиту несуть відповідальність за незабезпечення відповідності. У разі встановлення порушень та зловживань сплачуються штрафи в різних розмірах: в Болгарії – від 10000 до 30000 левів; в Німеччині – до 50,0

тис.євро; в Словаччині – від 5,0 до 30,0 тис.євро; в Швеції – не є фіксованим, а розраховується на основі загального обігу компанії, ступеня невідповідності та економічного стану компанії; в Чеській Республіці – 185,0 тис.євро за непроведення аудиту, 7,4 тис.євро за ненадання інформації про завершений аудит Міністерству промисловості і торгівлі.

Таблиця 5.9

Законодавче регулювання імплементації Директиви ЄС щодо енергоаудиту в окремих зарубіжних країнах

Болгарія	Німеччина	Словаччина	Швеція	Чеська Республіка
<i>Законодавство</i>				
<ul style="list-style-type: none"> - Новий закон про енергоефективність; - Постанова про енергоспоживання, енергоефективність та енергоаудити промислових систем; - Постанова про енергоаудиторів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Закон про енергетичні послуги і заходи енергоефективності; - Настанови щодо інтерпретації Федерального управління економіки та експортного контролю; - Національний план дій. 	<ul style="list-style-type: none"> - Новий закон про енергоефективність; - Постанова про енергоаудити; - Постанова про оцінку, метод розрахунку ефективності джерел і розподілу енергії; - Постанова про систему моніторингу, метод і правила моніторингу та обробку даних. 	<ul style="list-style-type: none"> - Закон про енергоаудит на великих підприємствах; - Регламент про енергоаудит у великих компаніях; - Інструкції Шведського енергетичного агентства; - Документ відповідей на розповсюджені запитання Шведського енергетичного агентства. 	<ul style="list-style-type: none"> - Поправка 103/2015 до Закону про енергоефективність - Постанова про енергоаудит і оцінку; - Постанова про енергетичних спеціалістів.
<i>Нагляд</i>				
Агентство сталого енергетичного розвитку (АСЕР)	Федеральне управління енергоефективності (BfEE)	Міністерство економіки / Словацьке інноваційно енергетичне агентство (SIEA), Державна інспекція	Шведське енергетичне агентство	Міністерство промисловості і торгівлі, Державна енергетична Інспекція

Джерело: [264]

Отже, ми бачимо, що практично у всіх країнах прийнятий Закон (Постанова) про енергетичний аудит і спектр законодавчого регулювання енергоаудиту є досить широким. Також здійснюється державний нагляд в сфері енергетики, який здійснюється спеціально створеними Агенствами, Інспекціями, Управліннями.

Варто звернути увагу, що в зарубіжних країнах, на відміну від України, діють спеціальні нормативні вимоги щодо енергоаудиторів – Постанова про енергоаудиторів (Болгарія), Постанова про енергетичних спеціалістів (Чеська республіка). Практики імплементації Директиви ЄС щодо енергоаудиту в окремих зарубіжних країнах в частині вимог до енергоаудиторів наведені в табл. 5.10.

Дані таблиці вказують про високі вимоги до кваліфікації до енергоаудиторів. Так, в Болгарії енергоаудитори повинні мати необхідне технічне обладнання і персонал; існують спеціальні вимоги до персоналу щодо завершеної вищої освіти і стажу роботи на відповідній посаді; існує обов'язкова вимога щодо кваліфікаційного посвідчення після екзамену; повинні бути зареєстровані в публічному реєстрі Агентством АСЕР; щорічне звітування перед АСЕР.

Таблиця 5.10

Практики імплементації Директиви ЄС щодо енергоаудиту в окремих зарубіжних країнах в частині вимог до енергоаудиторів

Болгарія	Німеччина	Словаччина	Швеція	Чеська Республіка
1	2	3	4	5
<i>Вимоги до енергоаудиторів</i>				
<ul style="list-style-type: none"> - Юридичні особи, що мають необхідне технічне обладнання і персонал; - Спеціальні вимоги до персоналу щодо завершеної вищої освіти і стажу роботи на відповідній посаді; - Схема сертифікації; - кваліфікаційне посвідчення після екзамену; - Реєстрація у публічному реєстрі Агентством АСЕР; - Щорічне звітування перед АСЕР. 	<ul style="list-style-type: none"> - Спеціальні вимоги щодо досвіду, отриманого в результаті професійної підготовки, або професійна кваліфікація і практичний досвід; - Немає спеціальної схеми сертифікації; - Управління BAFA веде реєстр енергоаудиторів. 	<ul style="list-style-type: none"> - Конкретні вимоги щодо мінімального необхідного рівня освіти і стажу роботи; - Схема сертифікації під егідою SIEA, включно з професійною підготовкою та екзаменом; - Сертифіковані аудитори реєструються Міністерством економіки і SIEA у базі даних енергоаудиторів; - Підвищення кваліфікації аудиторів кожні 3 роки. 	<ul style="list-style-type: none"> - Сертифікація надається на основі рівня освіти і досвіду роботи; - Сертифікація надається після здачі тесту, який включає письмову і практичну частини; - Сертифікація енергоаудиторів дійсна на період у 5 років 	<ul style="list-style-type: none"> - Існує кваліфікаційна схема енергетичного спеціаліста – ліцензія надається спеціалістам після здачі екзамену (усного і письмового); - Спеціальні вимоги щодо мінімального необхідного рівня освіти і відповідного стажу; - База даних енергетичних спеціалістів.

1	2	3	4	5
Можливості для внутрішніх аудиторів				
Якщо не брали участі у проектуванні, будівництві та/або експлуатації та імплементації заходів енергозбереження у промисловій системі.	Внутрішні аудитори допускаються якщо вони не були безпосередньо залучені до діяльності, що підлягає енергоаудиту.	Внутрішні аудитори допускаються якщо вони вказані у реєстрі, який ведеться Міністерством економіки.	Внутрішні аудитори допускаються якщо вони не були безпосередньо залучені до діяльності аудиту якої має проводитися.	Енергетичні аудити можуть проводитися внутрішнім аудитором, який пройшов професійну підготовку і здав екзамен в акредитованій установі.

Джерело: [264]

В Німеччині існують спеціальні вимоги до енергоаудиторів щодо досвіду, отриманого в результаті професійної підготовки, або професійна кваліфікація і практичний досвід; а також існує веде Реєстр енергоаудиторів, який створюється Управлінням BAFA.

В Словаччині енергоаудитори повинні мати необхідний рівень освіти і стажу роботи; існує схема сертифікації під егідою SIEA, включно з професійною підготовкою та екзаменом; Сертифіковані аудитори реєструються Міністерством економіки і SIEA у базі даних енергоаудиторів; впроваджене обов'язкове підвищення кваліфікації аудиторів кожні 3 роки.

Сертифікація енергоаудиторам Швеції надається на основі рівня освіти і досвіду роботи тільки після здачі тесту, який включає письмову і практичну частини та дійсна на до 5 років.

У Чеській Республіці існує кваліфікаційна схема енергетичного спеціаліста – ліцензія надається спеціалістам після здачі екзамену (усного і письмового), існують спеціальні вимоги щодо мінімального необхідного рівня освіти і відповідного стажу, а також функціонує База даних енергетичних спеціалістів.

Отже, аналізуючи зарубіжний досвід, вважаємо, що для підвищення рівня енергоефективності будь-яких суб'єктів (в тому числі домогосподарств) на законодавчому рівні потрібно, по-перше, визначити загальні вимоги щодо кваліфікації, освіти та досвіду роботи енергоаудиторів; по-друге, запровадити обов'язковий публічний Реєстр енергоаудиторів з інформаційним доступом потенційним замовникам енергоаудиту; по-третє, введення обов'язкової сертифікації та підвищення кваліфікації, як мінімум кожні 3 роки.

Отже, досвід європейських країн свідчить, що аудитор має бути атестованим та/або акредитованими експертом для цілей ефективного та незалежного енергоаудиту.

З метою належного інформаційного забезпечення вважаємо, що для проведення незалежного енергетичного аудиту має бути створена загальнодоступна база даних, яка містила б Довідник сертифікованих аудиторів, а також перелік послуг, які вони б надавали. Оскільки даний масив інформації повинен бути чітко контрольованим та точним, вважаємо, що за його формування має відповідати державний орган (Міністерство енергетики України або Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України).

Інформаційні інструменти слугують для надання інформації про енергоспоживання суб'єктів і розкриття потенційних можливостей покращення їх енергоефективності.

Існує ряд належних практик державної підтримки просвітницьких і консультативних заходів [264]. Варто згадати консультативні і дорадчі послуги, які надаються домогосподарствам у Німеччині 670 центрами для споживачів по всій країні. Дорадчі центри були створені також і в Словаччині. Консультанти з питань енергії у всіх 290 муніципалітетах Швеції також надають консультації і рекомендації з питань енергоефективності, енергоспоживання і впливу на клімат. Велике число інвестиційних проєктів з підтримкою державного фінансування у Державахчленах також продемонстрували загалом громадськості цілі й результати енергоаудитів. Гарними прикладами тут можуть бути чеська програма «Зелені заощадження» і болгарська Національна програма енергоефективності для багатоквартирних будинків [264].

Інформаційні платформи також повинні забезпечувати можливість представлення найкращих прикладів енергоощадності та енергоефективності, а також обмін досвідом. Таким чином, просвітницькі, інформаційні і комунікаційні заходи повинні стати інструментами, які використовувалися б задля здійснення ефективних енергетичних реформ з одночасним забезпеченням захисту навколишнього природного середовища.

В частині проведення незалежного енергоаудиту, варто зазначити, що національним стандартом України ДСТУ ІБО 50002:2016 визначено, що організації повинні усвідомлювати, що характер та обсяг робіт з енергетичного аудиту та вимоги для аналізу можуть мати помітний вплив на вартість аудиту. До числа чинників,

які можуть вплинути на вартість аудиту, входять:

- 1) рівень невизначеності/точності;
- 2) якою мірою досліджують можливості довшого періоду окупності;
- 3) характер та обсяг робіт/межі аудиту;
- 4) наявність даних: даних щодо рівня досягнутої/досяжної енергоефективності та даних стосовно обладнання;
- 5) наявність звітів про результати попередніх енергоаудитів/досліджень;
- 6) складність об'єкта і той факт, чи процеси та обладнання є нестандартними або спеціально створеними [62, с. 18].

Етапи здійснення енергетичного аудиту наведені на рис. 5.15.

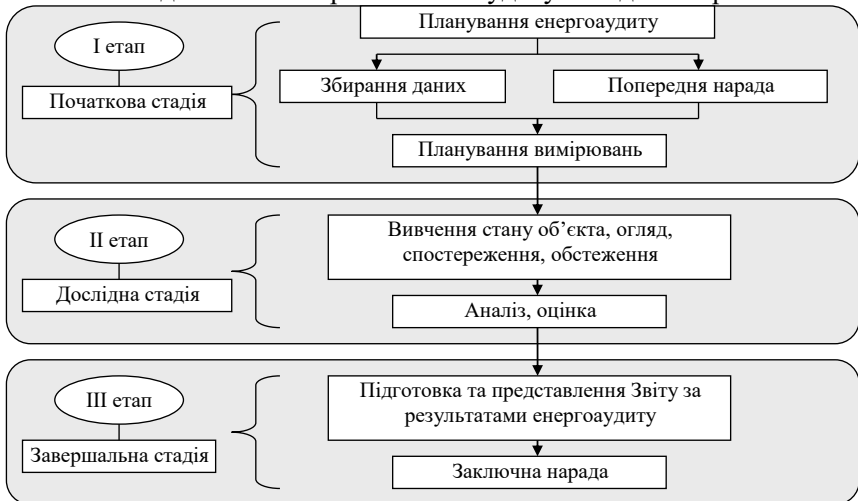


Рис. 5.15. Основні етапи здійснення енергетичного аудиту

Джерело: узагальнено авторами

На етапі планування аудитором разом із замовником визначаються обсяг, межі та цілі аудиту. Стандарти ISO 50001 чи ISO 50002 не надають критеріїв визначення «суттєвого» обсягу споживання, але існуючі практики рекомендують розглядати всіх споживачів, сумарне споживання певного типу енергії яких становить не менше ніж 80% загального обсягу [145, с. 20].

В частині меж аудиту варто зазначити, що він може проводитися на всіх об'єктах і майданчиках підприємства, на одній локації, в межах одного цеху чи навіть одного виробничого процесу, тобто

межі енергоаудиту визначаються замовником.

Перед відвідуванням об'єкта енергоаудиту аудитор проводить попередній збір важливої інформації, яка може включати перелік основних споживачів енергії; інформацію про основні виробничі процеси; перелік точок, де проводяться вимірювання; дані про попереднє споживання; графіки споживання енергії; плани будівель; рахунки від постачальників комунальних послуг; звіти попередніх енергоаудитів; інструкції до обладнання та інші технічні документи; інформацію про заплановані заходи оптимізації та зміни у виробничих процесах [145, с. 21].

Попередня нарада проводиться з метою обговорення та інформування всіх сторін щодо обсяги, часові рамки та основні вимоги аудитора щодо необхідних йому даних з боку відповідальної особи замовника. У зв'язку із необхідністю визначення енергопотоків в енергоаудитора має бути наявне відповідне надійне та сертифіковане обладнання. До показників, які підлягають вимірюванню та оцінці, належать:

1) основні параметри систем змінного і постійного струму: напруга (В), сила струму (А), коефіцієнт потужності (cosφ), активна потужність (кВт), повна потужність (кВ·А), реактивна потужність (кВ·Ар), споживання електроенергії (кВт*год), частота (Гц);

2) додаткові параметри: температура, величина потоку тепла, потоки повітря й газів, обсяги потоків рідин, частота обертання (об/хв), швидкість руху повітря, шум та вібрація, концентрація пилю, вміст твердих розчинених речовин, рН (водневий показник), вологовміст, відносна вологість, аналіз відпрацьованих газів – вміст CO₂, O₂, CO, SO_x, NO_x, повнота згоряння палива.

Ретельне вимірювання наведених показників є запорукою точного визначення потенціалу енергозбереження. Вимірювальні прилади, які використовуються енергоаудитором наведені в табл. 5.11.

Таблиця 5.11

Вимірювальні інструменти енергоаудитора при оцінці потенціалу енергозбереження

№ п/п	Обладнання	Функції	Мета використання
1	2	3	4
1	Ватметр на основі істинного середньоквадратичного значення (True RMS)	Вимірювання активної потужності (кВт), повної потужності (кВ А), коефіцієнта потужності, сили струму, напруги, опору, частоти	Вимірювання електричних характеристик обладнання і визначення енергетичного балансу

Продовження табл. 5.11

1	2	3	4
2	Люксметр	Вимірювання освітленості	Порівняння потоку рівня фактичної освітленості з нормативними значеннями
3	Цифровий термометр	Вимірювання температури	Визначення балансу теплової енергії
4	Інфрачервоний термометр	Вимірювання температури поверхонь у важкодоступних місцях	Визначення балансу теплової енергії
5	Вимірювальні кліщі на основі істинного СКЗ (True RMS)	Вимірювання сили струму та напруги на конкретній ділянці	Швидке визначення сили струму і напруги в кабелях
6	Реєстратор температури і вологості	Вимірювання температури і вологості	Реєстрація умов середовища
7	Аналізатор газів	Визначення вмісту CO ₂ , O ₂ , CO, SO _x , NO _x ; повноти згоряння газу (%), визначення ККД котла	Оцінка ефективності котлів та/чи печей
8	Анемометр	Визначення середньої швидкості руху повітря за проміжок часу та в різних точках	Перевірка руху повітря в системі вентиляції
9	Витратомір для рідин	Вимірювання об'ємної витрати рідин	Аналіз роботи частотно-регульованих приводів у системах подачі води
10	Тахометр	Вимірювання швидкості обертання двигуна, насоса чи вентилятора	Визначення режиму роботи системи в межах її робочого діапазону
11	Тепловізор/інфрачервона камера	Вимірювання температури поверхні та навколишнього середовища	Визначення точок втрати тепла у будівлях та в теплопроводах

Джерело: сформовано на основі [145, с. 24]

Важливим для енергоаудитора є отримання даних щодо попереднього споживання, де джерелом інформації слугують комерційні рахунки за енергоносії, показники лічильників і систем технічного обліку даних.

Під час енергоаудиту аудитором збирається інформація про об'єкт (рік будівництва, тип власності, проведені ремонтні роботи, типи продукції, річний та добовий графік роботи), рахунки за енергоресурси за останні 2-3 роки, щомісячні дані про обсяги виробництва за останні 2-3 роки продукції, розділеної за видами; архіви вимірювань, що здійснювалися наявним обладнанням; плани будівель та обладнання; інформація про встановлені системи обліку різних енергопотоків; звіти попередніх енергоаудитів.

Далі вважаємо за необхідне розкрити необхідність та особливості державного енергетичного аудиту. Важливим є те, що на сьогодні, все ж проводяться контрольні заходи щодо перевірки окремих об'єктів енергетичної сфери. Так, за даними Звіту Рахункової палати за 2020 рік державний контроль проводився у сфері енергетичного комплексу, однак, інформація подана суцільним розділом «Заходи у сфері безпеки, зв'язку, обороноздатності держави та паливно-енергетичного комплексу», що не дозволяє відокремити контрольні дані в частині енергетичної галузі. Втім, зазначено, що у 2020 році здійснено 7 заходів зовнішнього державного фінансового контролю (аудиту), із них п'ять аудитів ефективності та 2 фінансових аудити, при цьому двом контрольним заходам присвоєно гриф «Цілком таємно», одному – гриф «Тасмно» [86, с. 92].

За результатами зазначених заходів встановлено порушень і недоліків на загальну суму 5,5 млрд грн, що становить 21 % загальної суми виявлених Рахунковою палатою порушень та недоліків за звітний рік (рис. 5.16).

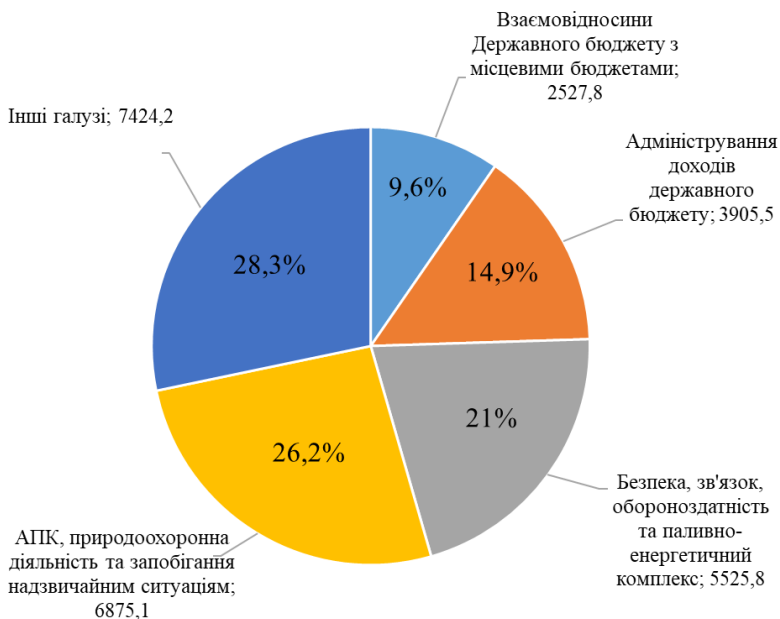


Рис. 5.16. Структура виявлених Рахунковою палатою у 2020 році порушень та недоліків за напрямками, млн грн.

Джерело: побудовано за даними Звіту Рахункової палати [86].

Отже, дані рисунка вказують про негативні тенденції, оскільки 21% порушень (5525,8 млн грн) встановлені саме у сфері безпеки, зв'язку, обороноздатності держави та паливно-енергетичного комплексу. У Звіті за 2019 рік порушення даної об'єднаної групи галузей розподілялися наступним чином:

- 1) порушення у сфері Державної безпеки та обороноздатності держави - 5 390,2 млн грн (90,5%);
- 2) порушення у сфері паливно-енергетичного комплексу - 565,4 млн грн. (9,5%).

Недоліком Звіту Рахункової палати за 2020 рік є об'єднання порушень цих сфер в одну групу, що унеможлиблює надання об'єктивної оцінки ефективності енергетичної галузі.

За даними Рахункової палати України, протягом 2019-2020 років Державна інспекція енергетичного нагляду України не здійснювала заходи нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання, про що свідчать результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній інспекції енергетичного нагляду України [305].

За два роки на керівництво та управління у сфері енергетичного нагляду Держенергонагляд загалом використав 226,6 млн грн (95,1% затверджених бюджетних призначень). При цьому через неефективне управління залишилися не використаними 11,5 млн грн, а ще 25 млн грн використані з порушенням вимог чинного законодавства та непродуктивно. Крім того, неефективно використано державне майно вартістю понад 5 млн грн через неналежне приймання-передачу з балансу приватного акціонерного товариства «Національна енергетична компанія «Укренерго» [305].

В Україні майже 60 тисяч суб'єктів, підлягають державному енергетичному нагляду (контролю). Відсутність перевірок вплинула на стале функціонування об'єднаної енергетичної системи країни і сфери теплопостачання, адже технічний стан обладнання, що використовується цими суб'єктами, наближається до критичного через високий ступінь зношеності і є джерелом підвищеної небезпеки. Як наслідок – постійно відбуваються позапланові відключення споживачів від електро- та теплопостачання для проведення ремонтних робіт.

Зокрема, у незадовільному стані перебувають 95% розподільчих електричних мереж, які безпосередньо живлять споживачів. Через технологічні порушення цих мереж споживачі не отримали у 2019

році 39,5 млн кВт. г електроенергії, у 2020 році – 53 млн кВт. годин. Проектний термін експлуатації обладнання більшості електростанцій вичерпаний. Зростання у 2020 році на 13% кількості технологічних порушень призвело до вимушених простоїв (з 409 у 2019 році до 461 у 2020 році). Кількість технологічних порушень під час опалювального періоду 2019-2020 років зросла в 3,7 раза у порівнянні з 2016-2017 роками [305].

Вважаємо, що державний енергоаудит обов'язково повинен бути законодавчо затверджений і проводитися за напрямком використання бюджетних коштів на придбання паливно-енергетичних ресурсів, а також ефективності використання самих ресурсів, як предметів закупівель.

Так, за результатами аналітичного модуля VI.Prozorro [268], економія коштів замовників через придбання у 2020 році нафтопродуктів, палива, електроенергії та інших джерел енергії займає друге місце в загальній структурі і становить 13305,7 млн грн.

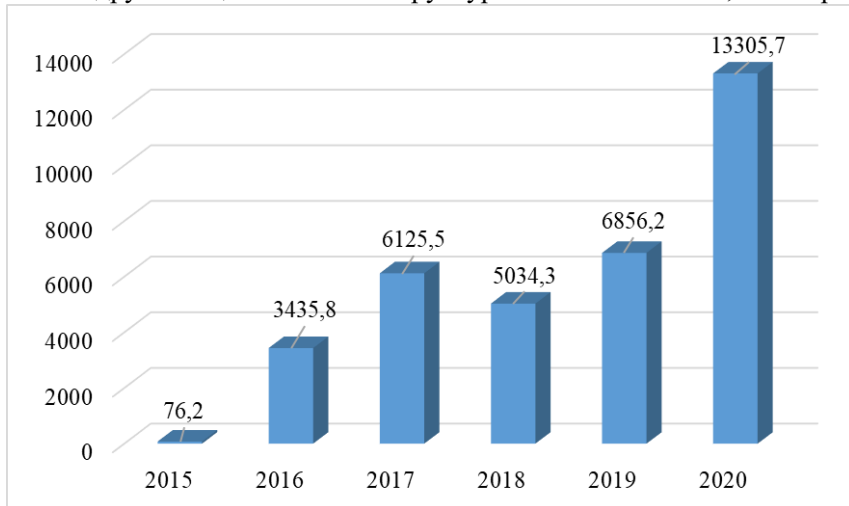


Рис. 5.17. Економія коштів державними замовниками при придбанні нафтопродуктів, палива, електроенергії та інших джерел енергії, 2020 р., млн грн.

Джерело: побудовано за даними публічного модуля VI.Prozorro [268]

Цікавим є факт, що найбільша частка економії коштів (67,3%) у 2020 році забезпечена через придбання підприємствами, установами, організаціями палива, 31,9 % – електричної, теплової, сонячної та

атомної енергії, решта, 0,8% – нафти, вугілля і нафтопродуктів (рис. 5.18).



Рис. 5.18. Структура економії коштів від закупівлі паливно-енергетичних ресурсів, 2020 р., млн грн.

Джерело: побудовано за даними публічного модуля VI.Prozorro [268]

Однак, попри економію коштів та, враховуючи попередні дослідження, варто зазначити, що аналітичний модуль VI.Prozorro не виокремлює комерційних та державних закупівель, а отже, цифрові дані стосуються всіх замовників всіх організаційно-правових форм.

Варто зазначити, що кількість здійснених публічних закупівель паливно-енергетичних ресурсів щороку зростає (рис. 5.19).

Так, якщо у 2015 році було проведено 595 тендерів щодо закупівлі палива, то у 2020 році – 71603 процедур публічних закупівель. В частині закупівлі електричної, теплової, сонячної та атомної енергії у 2015 році проведено 178 процедур, то в 2020 році – 65116 тендерів. Аналогічна ситуація і з придбанням нафти, вугілля і нафтопродуктів: у 2015 році – 21 процедура закупівель, у 2020 році – 25354 тендерів.

Дані тенденції свідчать про кардинальне збільшення об'ємів ринку публічних закупівель, переважна частина коштів на якому використовується державними замовниками, що, згідно законодавчо затвердженими прозорістю та публічністю, повинні підлягати перевіркам з боку контролюючих органів у формі державного енергоаудиту.

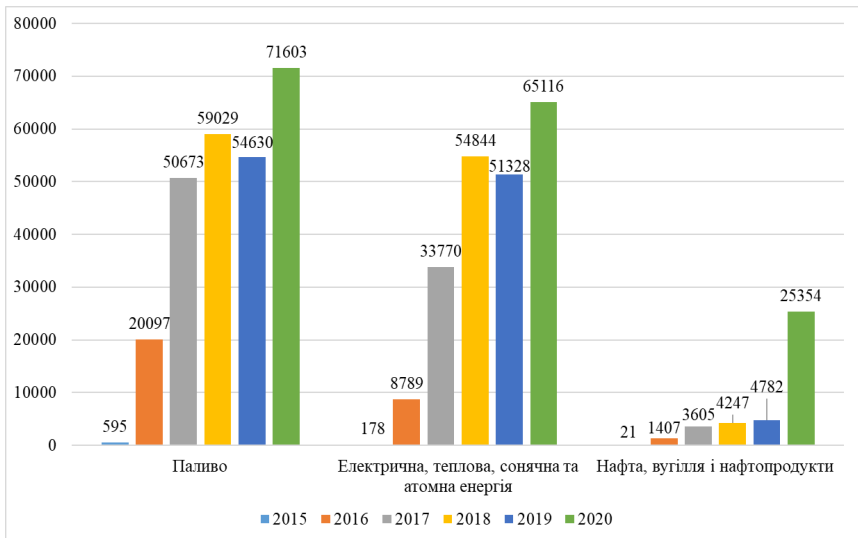


Рис. 5.19. Кількість тендерів на придбання паливно-енергетичних ресурсів, 2015-2020 р., од.

Джерело: побудовано за даними публічного модуля BI.Prozorro [268]

Вважаємо за необхідне розглянути Топ-20 учасників, якими укладено договори на найбільші суми у 2020 році, і які, на нашу думку, обов'язково повинні підлягати державному аудиту на предмет правомірності їх пропозиції, як найвигіднішої та відсутності домовленості із замовниками (табл. 5.12).

Таблиця 5.12

Учасники ринку публічних закупівель із найбільшою вартістю договорів по реалізації паливно-енергетичних ресурсів, 2020 р.

№ п/п	Учасник	Сума договорів, тис.грн
1	2	3
1	ТОВ "АНВІТРЕЙД"	2435152,8
2	ТОВ "АЛЬЯНС ЕНЕРГО ТРЕЙД"	2343302,9
3	ПП "ОККО КОНТРАКТ"	1396185,3
4	ТОВ "ТЕК"	1135052,4
5	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ВОГ КАРД"	944974,0
6	КП "КИЇВТЕПЛОЕНЕРГО"	856374,8
7	ТОВ ТОРГОВИЙ ДІМ СОКАР УКРАЇНА	753403,1
8	ТОВ "ЛЮКС КРАЇНА"	695418,4
9	ТОВ "Газопостачальна компанія "Нафтогаз Трейдинг"	677158,5

Продовження табл. 5.12

1	2	3
10	ТОВ "ЕК "ЕНОЛЛ"	671466,5
11	ТОВ "ГЛУСКО УКРАЇНА"	604802,7
12	ТОВ "ДНІПРОВСЬКІ ЕНЕРГЕТИЧНІ ПОСЛУГИ"	488417,4
13	ТОВ "Енерго Збут Транс"	474064,6
14	ТОВ "УКР ГАЗ РЕСУРС"	437590,8
15	ТОВ "ЮНАЙТЕД ЕНЕРДЖІ"	434028,5
16	ТОВ ФІРМА "ФІДЕЯ"	417101,1
17	ТОВ "НЬЮ СТРИМ ЕНЕРДЖІ"	400536,4
18	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ЕНЕРГЕТИЧНА КОМПАНІЯ "УКРЕНЕРГОВУГІЛЛЯ"	400126,8
19	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ "ЛІВАЙН ТОРГ"	394225,6
20	КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ТЕПЛОЕНЕРГО» ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	393631,5

Джерело: побудовано за даними публічного модуля Ві.Prozorro [268]

Дані таблиці вказують, що найбільшими учасниками укладені договори від 393,6 тис.грн (КП «Теплоенерго») до 2,4 млрд. грн. (ТОВ «АНВІТРЕЙД»).

Цікавою є статистика щодо Топ-20 покущів на ринку паливно-енергетичних ресурсів з найбільшою вартістю договорів у 2020 році (табл. 5.12).

Таблиця 5.13

Замовники паливно-енергетичних ресурсів із найбільшою вартістю договорів по реалізації паливно-енергетичних ресурсів

№ п/п	Учасник	Сума договорів, тис.грн
1	2	3
1	Міністерство інфраструктури	5762023,0
2	Міністерство оборони України	5499341,3
3	Міністерство економічного розвитку і торгівлі	1930360,0
4	Міністерство внутрішніх справ України	1702441,4
5	Міністерство енергетики та вугільної промисловості	1573462,8
6	КМДА	1569725,4
7	Дніпровська міська рада	1156300,8
8	АТ "ВІННИЦЯОБЛЕНЕРГО"	563470,6
9	Одеська міська рада	386268,4
10	Міністерство освіти	381767,6
11	Державне підприємство «Шахта ім. М.С. Сургая»	335490,1
12	АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО "СУМІОБЛЕНЕРГО"	320472,4
13	Харківська міська рада	284318,4
14	Херсонське обласне управління водних ресурсів	275436,9
15	Миколаївська міська рада	239511,1
16	Державне агентство водних ресурсів України	235557,3

Продовження табл. 5.13

17	Маріупольська міська рада	209450,2
18	Міністерство екології та природних ресурсів України	207715,6
19	Міністерство охорони здоров'я України	188548,4
20	Запорізька міська рада	153157,2

Отже, за даними таблиці бачимо, що найбільша сума бюджетних коштів спрямована окремими міністерствами: Міністерством інфраструктури – 5,76 млрд грн., Міністерством оборони України – 5,49 млрд грн., Міністерством економічного розвитку і торгівлі – 1,93 млрд грн., Міністерством внутрішніх справ України – 1,7 млрд грн., Міністерством енергетики та вугільної промисловості – 1,57 млрд грн., Міністерством освіти і науки – 0,38 млрд грн., Міністерством екології та природних ресурсів – 0,21 млрд грн., Міністерством охорони здоров'я – 0,19 млрд грн. та міськими радами: КМДА – 1,57 млрд грн., Одеською міською радою – 0,38 млрд грн., Харківською міською радою – 0,28 млрд грн. та ін.

Основними об'єктами державного енергоаудиту є бюджетні кошти, спрямовані на придбання паливно-енергетичних ресурсів, а також, власне, самі ці ж ресурси як предмети публічних закупівель на предмет ефективного та ощадливого їх використання.

Загальні підходи щодо організації та методики перевірки вищенаведених об'єктів в складі публічних ресурсів наведені в попередніх розділах роботи.

Отже, управління енергоефективністю, розробка заходів щодо енергозбереження, оцінка енергетичного потенціалу будь якого об'єкта, і України в цілому вимагає повної, достовірної та об'єктивної інформації, яка може забезпечуватися в результаті проведення енергетичних аудитів. Енергетична політика країни повинна сприяти скороченню асиметрії інформації та прогалини в знаннях за рахунок прозорості даних щодо енергоспоживання на мікро-, мезо- та макрорівнях.



ВИСНОВКИ

Традиційні підходи до розуміння сутності публічних закупівель не дозволяють здійснювати повний та всеохоплюючий аналіз і державний аудит публічних ресурсів (бюджетних видатків та власних коштів державних/комунальних підприємств, а також придбаних предметів закупівель) через обмежене трактування закупівель як придбання замовником товарів, робіт і послуг. Аналітично-аудиторське збагачення сутності публічних закупівель проявляється через розуміння їх, як діяльності замовника з приводу прозорого планування, здійснення переддоговірних і договірних процедур, а також використання придбаних предметів закупівель із застосуванням електронної системи у встановленому законодавством порядку з метою задоволення потреб держави, бізнесу та суспільства, що розширює предметну область аналізу і державного аудиту й уможливорює проведення комплексної оцінки публічних закупівель за різними аналітичними розрізами на всіх стадіях життєвого циклу.

Існуюча класифікація публічних закупівель не задовольняє інформаційні потреби зацікавлених користувачів через неможливість формування аналітичних розрізів, необхідних для ефективного управління у сфері публічних закупівель на основі даних аналізу та державного аудиту. У зв'язку з цим додатково до існуючих запропоновано виокремити наступні класифікаційні ознаки для класифікації публічних закупівель: за кодами CPV (продукція сільського господарства та мисливства; продукція лісового господарства; продукція рибного господарства і т.д.) – для проведення чіткої та достовірної оцінки розвитку суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності та галузями національної економіки; за походженням (імпортні; вітчизняні) – для об'єктивної та реальної оцінки ефективності функціонування СПЗ через відкриття доступу до вітчизняного ринку публічних закупівель і розроблення політики протекціонізму; за вартісною межею (допорогові; надпорогові) – для оцінки рівня конкуренції в закупівельному процесі; за джерелами фінансування (закупівлі за

кошти державного, місцевого та власного бюджету замовників) – для уможливлення оцінки соціально-економічної та екологічної результативності використання публічних коштів (бюджетних видатків і власних коштів державних/комунальних підприємств). Це дозволяє систематизувати інформацію сфери публічних закупівель за відповідними аналітичними розрізами й окреслити вектори реформування національної економіки в умовах сталого розвитку в напрямі стимулювання економічного зростання.

Проведення аналізу та державного аудиту окремих елементів системи публічних закупівель із постійним внесенням законодавчих змін перешкоджає комплексному та повному баченню ефективності її функціонування. Об'єктною зоною не охоплені проблеми, невизначеності та суперечності, що виникають на перетині взаємодії окремих елементів системи публічних закупівель. З метою формування комплексного бачення ефективності здійснення публічних закупівель на макро-, мезо- та мікрорівнях запропоновано ідентифікувати об'єктом аналізу та державного аудиту систему публічних закупівель через взаємодію підсистем: теоретичної (сутність, мета, завдання, предмети та суб'єкти публічних закупівель), організаційної (самостійна або централізована організація закупівельної діяльності), методичної (принципи та процедури публічних закупівель, стадії життєвого циклу предметів закупівель) та класифікаційної (види закупівель за різними ознаками), що дозволяє отримувати повну й цілісну інформаційну базу для прийняття управлінських рішень з урахуванням міжсистемної взаємодії.

Система управління сферою публічних закупівель натепер здебільшого реалізується та концентрується за окремим функціями, їх різною пріоритетністю по рівнях управління. Відокремлена реалізація управлінських функцій у сфері публічних закупівель на мікро-, мезо- та макрорівнях знижує ефективність управління через відсутність їх взаємозв'язку, що потребує пошуку шляхів їх посилення. Взаємоузгодженість, взаємозв'язок і взаємодія обліково-аналітичної та контрольної функцій з функціями планування, організації, мотивації та регулювання в сфері публічних закупівель забезпечують ту міру синергетичного ефекту, яка дає можливість на мікрорівні як замовникам, так і учасникам працювати з максимальною віддачею, ощадливістю та ефективністю, а на мезо- та макрорівнях –

підвищувати ефективність функціонування системи публічних закупівель у цілому.

Традиційні формальні підходи до визначення параметрів закупівель (потреби, предметів закупівель, їхніх обсягів, очікуваної вартості, процедур) на етапі їх планування перешкоджають здійсненню повноцінного аналізу та державного аудиту через відсутність достовірної інформації, а також оцінці економії публічних ресурсів на рівні замовника і держави в цілому. З метою обґрунтування доцільності в майбутніх закупівлях, достовірного визначення параметрів закупівель під час планування, а також правильного застосування процедур публічних закупівель розроблено регламенти бухгалтерського обліку як складові елементи Наказу про облікову політику - Положення про уповноважену особу, Положення про тендерний комітет, Положення про планування та організацію публічних закупівель. Правильність і точність визначення параметрів закупівель забезпечується через взаємодію відповідальних структурних відділів з ініціаторами закупівель щодо отримання заявок про потребу в товарах, роботах, послугах, оцінку її обґрунтованості, аналіз залишків необхідних предметів закупівель, а також встановлення вартісних характеристик та тендерних процедур. Коректне й обґрунтоване визначення замовником параметрів публічних закупівель на етапі планування уможливить здійснення достовірної оцінки економії публічних ресурсів на мікро-, мезо- і макрорівнях та забезпечить повноцінний аналіз і державний аудит на стадії планування та організації публічних закупівель.

Побудова Єдиного закупівельного словника України, як інформаційної бази при визначенні замовниками предметів публічних закупівель на основі європейського закупівельного словника, не враховує національних особливостей та перешкоджає задоволенню інформаційних потреб державних органів управління щодо галузевої належності та специфіки в частині публічних закупівель через нелогічність і неправильність підпорядкування за підрозділами, групами, класами, що унеможливорює здійснення об'єктивної оцінки впливу публічних закупівель на розвиток галузей національної економіки. Запропонований порядок структурування та кодування предметів закупівель, адаптований на основі класифікатора за видами економічної діяльності по секціях, розділах, групах та класах дозволяє систематизувати, групувати, обробляти й аналізувати інформацію щодо здійснення публічних закупівель по галузях

національної економіки для їх розвитку, що створює підґрунтя для розробки дорожньої карти національних реформ за даними напрямками.

На сьогодні, незважаючи на розгалуженість контролюючих органів у сфері публічних закупівель, все ж залишається не вирішеною проблема обмеженості кадрових ресурсів та системності їх діяльності. Проблема посилюється через відсутність методичних рекомендацій з проведення контролюючими органами аудиту публічних закупівель та розробок щодо їх оцінки, що перешкоджає оперативному, якісному, повноцінному аналізу та державному аудиту публічних закупівель. Структуризація процесів за етапами процедур закупівель по стадіях життєвого циклу предметів закупівель дозволяє визначити контрольні точки аналізу і державного аудиту для окреслення їхніх напрямів і методів з урахуванням специфічних особливостей публічних закупівель, що сприятиме підвищенню ефективності та продуктивності роботи суб'єктів аналізу й контролю.

Розбіжність інформації Мінекономрозвитку та відкритого інформаційно-аналітичного ресурсу bi.prozorro.org, що є основою формування його річних Звітів, унеможливило успішну реалізацію таких базових принципів аналізу, як комплексність, системність, об'єктивність, точність, порівнянність, доступність, гласність, оперативність, гнучкість, зіставність, повнота. З метою ефективного управління у сфері публічних закупівель запропоновано науковий підхід до реалізації принципу підзвітності через застосування офіційної фіксації даних на сайтах відповідальних органів у межах їхніх функцій і повноважень шляхом формування та завантаження ними Звітів у форматі Excel та PDF-файлів на певну дату, що сприятиме уніфікації та систематизації інформації за різними аналітичними розрізами, а також надаватиме можливість формування оперативної, надійної та якісної інформації як джерела аналізу та державного аудиту.

Можливість участі в процедурах публічних закупівель будь-яких замовників (у т.ч. господарюючим суб'єктам приватної форми власності) не дозволяє здійснювати повноцінний аналіз ефективності використання саме публічних коштів через неможливість їх виокремлення. Керуючись міжнародним досвідом, з метою упорядкування законодавчої бази та логічного розмежування інформації: «публічні закупівлі – публічні кошти; «комерційні

закупівлі – кошти приватного бізнесу)», запропоновано вилучення модулів на сайтах відповідальних органів, які не даватимуть можливості господарюючим суб'єктам приватної форми власності брати участь в закупівельному процесі, що уможливить відокремлення публічних коштів від приватних (власних) коштів суб'єктів господарювання, а отже інформаційно розмежувати публічні й комерційні закупівлі. Такі суттєві коригування дозволять коректно сформулювати звіти різних відповідальних органів щодо стану та розвитку системи публічних закупівель у межах їхніх функцій та повноважень, що забезпечить достовірну й однакову за різними джерелами інформацію, сприятиме проведенню якісного економічного аналізу, а відтак прийняття ефективних управлінських рішень щодо захисту та підтримки вітчизняних учасників (виробників товарів, підрядників робіт, послуг).

Для успішного та ефективного управління у сфері публічних закупівель має бути створена комплексна система аналізу, функціонування якої забезпечується зв'язками між її елементами. У роботі сформовано авторську теоретико-методологічну конструкцію аналізу публічних закупівель, представлену як взаємодію загальнотеоретичних положень (уточнення мети (оцінка стану публічних закупівель на етапах їх життєвого циклу для ідентифікації проблем функціонування СПЗ, що дає змогу забезпечувати комплексну інформаційну підтримку для прийняття управлінських рішень на мікро-, мезо- та макрорівнях) і завдань (оцінка обґрунтованості витрат щодо публічних закупівель; оцінка тендерних пропозицій та рівня конкуренції; оцінка виконання умов договору; оцінка ефективності публічних закупівель), визначення об'єкта (системи публічних закупівель, представленої через взаємодію теоретичної, організаційної, методичної та класифікаційної підсистем) і суб'єктів – держави (в особі замовників, регулюючих та контролюючих органів), представників бізнесу (учасники – постачальники, підрядники) та суспільства (в особі громадян та громадських організацій)) та методологічних положень (розробка основних та додаткових показників), що дозволить формувати якісний інформаційно-аналітичний простір щодо управління публічними ресурсами на макро-, мезо- та мікрорівнях.

Міжнародними стандартами ISSAI передбачено концепції підзвітності та прозорості, що передбачають оцінку і контроль органами державного аудиту своєї діяльності та звітність перед

суспільством щодо ефективності використання власних коштів і ресурсів. Відсутність затвердженої методики та розроблених показників для оцінки діяльності контролюючих органів, формування ними звітів за різними формами, стилями та структурою, а також завантаження їх у різних форматах ускладнює повноцінну оцінку їх діяльності. Запропоновані методичні положення оцінки показників діяльності контролюючих органів шляхом розробки нових та адаптації існуючих показників дають можливість оцінити продуктивність; результативність; економність та ефективність (як роботи всього апарату органу контролю, так і окремих аудиторів), що дозволяє поглиблено і комплексно оцінити діяльність контролюючих органів у цілому та в сфері публічних закупівель зокрема.

Звіти про укладені договори та їх виконання, які завантажуються замовником в ІТС «Prozorro», не формують вичерпної інформації про закупівельну діяльність замовника, необхідної для якісного аналізу та державного аудиту. З метою забезпечення достовірної та повної інформації, розроблено електронну Аналітичну картку предмета публічних закупівель, яка узагальнює дані за всіма видами закупівель по стадіях життєвого циклу предметів закупівель, дозволяє сформувати Реєстр предметів публічних закупівель, перевірити достовірність даних окремих форм фінансової та бюджетної звітності й систематизувати інформацію за різними аналітичними розрізами в межах обраних замовників, закупівель, процедур залежно від потреб заінтересованих користувачів.

Відсутність законодавчого регулювання у сфері аудиту відповідності публічних закупівель перешкоджає повноцінному здійсненню державного аудиту та свідчить про наявність неузгодженості з міжнародними стандартами ISSAI 400 «Основоположні принципи аудиту відповідності» та ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності». З метою уніфікації українського законодавства в частині державного аудиту з міжнародними стандартами розроблено проєкт Стандарту «Аудит відповідності публічних закупівель», яким визначено загальні положення, принципи та критерії аудиту відповідності публічних закупівель, порядок планування, напрями, методи та контрольні точки при виконанні аудиту відповідності публічних закупівель, узагальнення та реалізація результатів, що дозволяє окреслити, як загальні, так і специфічні підходи до аудиту відповідності з урахуванням процедур

закупівель та стадій життєвого циклу предметів закупівель, що модифікують завдання, методи й контрольні дії аудитора.

Існуючі проблеми аналізу та державного аудиту (асиметрія інформації, що генерується як суб'єктами закупівельного процесу, так і контролюючими й регулюючими органами; фрагментарність інформаційного забезпечення; дублювання функцій та відсутність комунікації між контролюючими органами; поверховість аналізу; недосконалість звітності) перешкоджають формуванню ефективної системи публічних закупівель з метою стимулювання розвитку національної економіки. Запропоновані заходи інституціонального впорядкування, нормативно-правового й науково-методичного спрямування та заходи організаційного, інформаційно-технічного й звітного характеру сприятимуть ефективній розбудові вітчизняної системи публічних закупівель, забезпечуючи синергію інформаційних, методичних та організаційних зусиль регулюючих, контролюючих та громадських інституцій з одночасним вирішенням існуючих проблем.

Незадовільне інформаційне забезпечення, розбіжність даних та відсутність окремих аналітичних розрізів щодо стану публічних закупівель унеможливує проведення якісного аналізу та державного аудиту, а отже, й підвищення ефективності управління та регулювання у закупівельній сфері на мікро-, мезо- та макрорівнях. Автоматизоване заповнення даних за розробленими електронними формами уніфікованого звітування дозволило означити нові можливості щодо створення єдиного публічно-інформаційного закупівельного простору, заснованого на сучасних інформаційних технологіях. Формування е-простору забезпечуватиметься через інтеграцію інформаційних даних на основі розробленої звітності: квартальної статистичної звітності - Звіту про публічні закупівлі на сайті Державної служби статистики України та квартальної бюджетної звітності – Звіту про використання коштів на публічні закупівлі на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів органів Державної казначейської служби України, що дасть змогу здійснити повний автоматизований збір даних, ідентифікацію всіх фрагментів звітності та систематизацію їх за необхідними аналітичними розрізами (стадіями життєвого циклу предметів закупівель, видами закупівель та видатків на їх здійснення), що унеможливить дублювання даних і підвищить їх точність, доступність та повноту для цілей управління і регулювання.

Узагальнені результати діяльності контролюючих органів щодо публічних закупівель характеризуються фрагментарністю і відсутністю комплексної, цілісної та повної інформації щодо замовників, оскільки публічні закупівлі не виступають окремим об'єктом державного аудиту, а лише одним із питань програми перевірки. Для уможливлення комплексного відображення результатів перевірок з боку всіх контролюючих органів по кожному замовнику розроблено Звіт про порушення в сфері публічних закупівель, який дозволяє систематизувати дані по використанню коштів державного, місцевого та власного бюджету за такими розділами: 1) обсяг охоплених контролем публічних закупівель (по видах та формах контролю за терміном проведення); 2) відомості про виявлені порушення та недоліки (за стадіями життєвого циклу предметів закупівель); 3) відшкодовано втрат ресурсів, допущених під час закупівель; 4) попереджено порушень законодавства у сфері закупівель; 5) вжиті заходи за результатами контролю; 6) впровадження результатів контролю. Впровадження Звіту сприятиме комунікації між контролюючими органами, забезпечить підзвітність, прозорість і доступність інформації згідно з вимогами ISSAI 20 «Принципи прозорості і підзвітності» та ISSAI 21 «Принципи прозорості і підзвітності. Принципи і кращі практики» та дозволить отримувати, обробляти, систематизувати і зберігати великі масиви інформації з використанням технології BigData на відкритому порталі за принципом «One Page» (однієї сторінки) за потребою заінтересованих користувачів (держави, бізнесу чи суспільства).

Управління енергоефективністю, розробка заходів щодо енергозбереження, оцінка енергетичного потенціалу будь якого об'єкта, і України в цілому вимагає повної, достовірної та об'єктивної інформації, яка може забезпечуватися в результаті проведення енергетичних аудитів. Енергетична політика країни повинна сприяти скороченню асиметрії інформації та прогалини в знаннях за рахунок прозорості даних щодо енергоспоживання на мікро-, мезо- та макрорівнях. Розроблені теоретико-методичні аспекти проведення енергетичного аудиту в Україні сприятимуть наближенню його до найкращих світових практик та забезпечать підвищення енергоефективності, енергозбереження та енергоощадності для досягнення цілей Енергетичної Стратегії України.



ЛІТЕРАТУРА

1. Агапцов С. А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. Москва : Финансовый контроль, 2004. 16 с.
2. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/> (дата звернення 29.09.2020 р.).
3. Алексеєнко Л. М., Олексієнко В. М. Економічний тлумачний словник: власність, приватизація, ринок цінних паперів (українсько-англійсько-російський). Тернопіль : Астон, 2003. 672 с.
4. Аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 р. : Звіт М-ва розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=56aa9516-079c-449d-b67a-ae56589dcd9> (дата звернення: 09.02.2021).
5. Аудит енергетичний. Вимоги та настанови щодо застосування: ISO 50002. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:50002> (дата звернення 26.08.2021 р.).
6. Аудит: основи державного, незалежного професійного та внутрішнього аудиту. Підручник / Немченко В. В. та ін. ; за ред. проф. В. В. Немченко, О. Ю. Редько. Київ : Центр навч. літ., 2012. 540 с.
7. Аширов Д. А. Трудовая мотивация : учеб. пособие. Москва : Велби : Проспект, 2005. 448 с.
8. Аюбов Н. А. Аудит эффективности планирования и использования государственных средств. *Учет и статистика*. 2008. № 9. С. 124-132.
9. Багиев Г. Л. Планирование и организация государственных закупок // Багиев Г. Л., Асаул А. Н. Организация предпринимательской деятельности. URL: http://www.aup.ru/books/m72/4_3.html (дата звернення 17.02.2017 р.).
10. Бази́ка С. К. Аудит ефективності як перспективна форма аудиту публічного сектору в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 1. С. 24-38.

11. Баклан О. В. Інформаційно-правовий аналіз забезпечення конкуренції підприємницької діяльності та діяльності у сфері державних закупівель. *Інформація і право*. 2012. № 1. С. 136-140.

12. Бардаш С. В., Баранюк Ю. Р. Формування моделі класифікації державного аудиту. *Технологический аудит и резервы производства*. 2016. № 5(4). С. 57-62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv_2016_5%284%29_12 (дата звернення 08.01.2020 р.).

13. Басанцов І. В. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю. *Вісн. Сум. держ. ун-ту. Серія: Економіка*. 2004. № 6(65). С. 149-156.

14. Батенко Л. П., Загородніх О. А., Ліщинська В. В. Управління проектами : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с.

15. Блакита Г., Откаленко О. Державний фінансовий аудит системи вищої освіти. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 3. С. 100-113. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/3\(86\)/10.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/3(86)/10.pdf) (дата звернення 17.10.2020 р.).

16. Большой энциклопедический словарь. URL: <http://dictionaries.rin.ru/> (дата звернення 29.07.2020 р.).

17. Брадул О. М., Юнацький М. О. Державний фінансовий аудит в Україні. *Вісн. Криворізь нац. ун-ту*. 2012. Вип. 32. С. 286-290. URL: http://knu.edu.ua/Files/32_2012/72.pdf (дата звернення 07.11.2020 р.).

18. Брижатий Є. І. Мотиви та мотивація у професійній діяльності майбутнього офіцера. *Зб. наук. пр. Хмельн. ін-ту соціальних технологій ун-ту «Україна»*. 2013. № 1. С. 38-41. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2013_1_10 (дата звернення 22.05.2020 р.).

19. Бровкина Н. Д. Основы финансового контролю : навч. посіб. Москва : Магістр, 2007. 382 с.

20. Будник Л. А., Голіш І. Д. Класифікація державного аудиту. *Економіка та суспільство*. 2016. № 2. С. 661-665. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/2_ukr/118.pdf (дата звернення 15.06.2020 р.).

21. Бюджетний кодекс України: від 8 липня 2010 року №2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 22.05.2020 р.).

22. Валовой внутренний продукт (ВВП) в Украине 2020. URL: <https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/> (дата звернення 08.01.2020 р.).

23. Васильева М. В. Оценка эффективности использования государственных средств при проведении аудита эффективности. *Экономический анализ: теория и практика*. 2009. № 20(149). С. 53-60.
24. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова. Донецьк : БАО, 2008. 704 с.
25. Вернадський А. А. Механізм мотивації персоналу. Київ, 2000. 410 с.
26. Вершинина Е. С. Эффективность государственных закупок. *Молодой ученый*. 2015. № 5. С. 339-340.
27. Визначення предмету закупівлі. URL: <https://education.zakupki.prom.ua/viznachennya-predmeta-zakupivli/> (дата звернення 06.01.2020 р.).
28. Вимоги щодо розкриття інформації на порталі, що визначені в Інструкції користувача Єдиного веб-порталу використання публічних коштів. URL: <https://confluence.spending.gov.ua/pages/viewpage.action?pageId=3178847> (дата звернення 07.05.2020 р.).
29. Височан О. О., Литвиненко Н. О. Аудит ефективності як засіб підтвердження результативності, економності та продуктивності використання бюджетних коштів у державному секторі економіки України. *Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. Ужгород, 2019. Вип. 25, ч. 1. С. 44-48.
30. Височан О. С., Борис І. Я. Принципи, методи і механізм фінансування бюджетних установ. *Економічний аналіз*. 2015. Т. 19(1). С. 171-177.
31. Височан О. С., Литвиненко Н. О. Порядок проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів: intosai-підхід. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. Вип. 3(2). С. 184-193.
32. Виплата субсидій: чи допомагає українцям та в чому проблема. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/02/04/pogljad/ekonomika/vyplata-subsydij-chy-dopomahaye-ukrayincyam-ta-chomu-problema>.
33. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
34. Всесвітній словник української мови. URL : <http://https://uk.worldwidictionary.org> (дата звернення 03.11.2020 р.).
35. Голота О. Аналіз міжнародного досвіду підходів до формування та управління системою державних закупівель для потреб оборони. *Social development & Security*. 2019. Vol. 9, Iss. 2. С. 80-100.

36. Голоядова Т. О. Правове регулювання державного фінансового аудиту в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 55-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2016_1_19 (дата звернення 15.06.2020 р.).

37. Гончаренко Т. І. «Мотивація» як предмет економічного дослідження. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2019. Вип. 25. С. 257. URL: <http://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/Blok.-Vypusk-25.pdf> (дата звернення 06.01.2020 р.).

38. Гордєєва Т. А., Петришина О. В. Імплементация аудиту ефективності використання бюджетних коштів у практику державного фінансового контролю. *Вісн. Хмельн. Нац. ун-ту. Серія: Економічні науки*. 2015. № 3(3). С. 32-34.

39. Горшенина Д. А. Совершенствование инструментария оценки и контроля эффективности использования бюджетных средств в современных условиях. *Модернизация. Инновации. Развитие*. 2015. Т. 6. № 2. С. 112-115.

40. Горячева К. С., Лоза В. М. Аналіз парламентського контролю за сферою оборонних закупівель в країнах Євросоюзу. *Зб. наук. пр. Військ. ін.-ту Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка*. 2017. Вип. 58. С. 155-160.

41. Господарський Кодекс України : від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 18 ; № 19-20 ; № 21-22. Ст. 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення 02.04.2020 р.).

42. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. Москва : Велби : Проспект, 2005. 272 с.

43. Гріфін Р., Яцура В. Основи менеджменту : підручник. Львів : БаК, 2001. 624 с.

44. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.]. Київ : ЦУЛ, 2009. 424 с.

45. Гуцаленко Л. В., Здирко Н. Г. Обліково-контрольне забезпечення прямої державної підтримки фермерських господарств: монографія. Вінниця: ПП «ТД «Едельвейс і К», 2014. 234 с.

46. Данчевська І. Р. Перспективи розвитку державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів. *Інтелект XXI*. 2017. № 5. С. 107-110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2017_5_22 (дата звернення 09.07.2020 р.).

47. Державна аудиторська служба України – ефективна

інституція урядового контролю: презентація діяльності Держаудитслужби. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131380> (дата звернення 07.11.2019 р.).

48. Державний менеджмент в контексті адміністративної реформи : навч.-метод. посіб. / [уклад. М. В. Гордон]. Донецьк : ДОЦППК, 2013. 36 с.

49. Директива Європейського парламенту і Ради 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 року «Про енергоефективність», внесення змін до директив 2009/125/ЄС і 2010/30/ЄС та про скасування директив 2004/8/ЄС і 2006/32/ЄС

50. Дікань Л. В., Голуб Ю. О., Синюгіна Н. В. Державний аудит : [навч. посіб.]. Київ, 2011. 503 с.

51. Дмитренко Г. А., Шарапатова Е. А., Максименко Т. М. Мотивация и оценка персонала : [учеб. пособие]. Київ : МАУП, 2002. 248 с.

52. Довгань М. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 238 с.

53. Долбнева Д. В. Сучасний стан проведення державного фінансового аудиту в Україні та перспективи його розвитку. *Бізнес Інформ.* 2017. № 11. С. 328-334. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suchasniy-stan-provedennya-derzhavnogo-finansovogo-auditu-v-ukrayini-ta-perspektivi-yogo-rozvitku> (дата звернення 06.04.2020 р.).

54. Дрозд І. К. Контроль економічних систем : монографія / Київськ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченко. Київ : Імекс ЛТД, 2004. 311 с.

55. Дрозд І. К., Письменна М. С. Аналіз альтернативності процедур публічних закупівель для фінансування державних програм. *Центральноукраїнський науковий вісник. Економічні науки.* 2019. Вип. 2. С. 216-225.

56. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Київ : Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.

57. Дубровик-Рохова А. Кожна 20 гривня витрачена з порушеннями / Голова Рахункової палати України відзвітував перед парламентом за 2018 рік. *День.* 2019. № 93. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/kozhna-20-gryvnya-vytrachena-z-porushennyamy> (дата звернення 14.02.2020 р.).

58. Егоршин А. П. Управление персоналом. Нижний Новгород, 1997. 607 с.

59. Економіка: від А до Я: Понятійно-термінологічний словник

/ О. В. Куроченко та ін. Київ : Персонал, 2008. 368 с.

60. Економічний аналіз : навч. посіб. / Болюх М. А. та ін. ; за ред. акад. НАНУ, проф. М. Г. Чумаченка. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : КНЕУ, 2003. 556 с.

61. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р

62. Енергетичні аудити. Вимоги та настанова щодо їх проведення: ДСТУ ISO 50002:2016. URL: http://normativ.info/list_files.php?put=excel_base/norms/dstuiso.csv&n=157 (дата звернення 23.08.2021 р.).

63. Економічний словник-довідник / за ред. д-ра екон. наук, проф. С. В. Мочерного ; худож. оформ. В. М. Штогриня. Київ : Феміна, 1995. 368 с.

64. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба ; наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. 524 с.

65. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (спів гол.), І. В. Розпуненко (спів гол.) та ін. 748 с.

66. Євмешкіна О. Реалізація функції прогнозування на різних рівнях державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 68-73.

67. Єрмічук Н. І. Практика проведення державного фінансового аудиту в Україні. *Економіка. Управління. Інновації*. 2013. № 1. С. 9-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_20 (дата звернення 22.06.2020 р.).

68. Жирна Ж. А. Концепція побудови цілісної системи державного аудиту. *Вісн. Ун-ту банків. справи НБУ*. 2010. № 3. С. 292-296.

69. Жирна Ж. А. Необхідність побудови системи державного аудиту в Україні // *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»* : зб. наук. пр. Луц. нац. техн. ун-ту. Луцьк, 2010. Вип. 7(25), ч. 4. С. 207-219.

70. Жирна Ж. А. Становлення системи державного аудиту в Україні // *Науковий вісн. Ужгород. ун-ту. «Удосконалення обліку,*

аналізу, аудиту і звітності в сучасних умовах глобалізаційних процесів у світовій економіці». Серія: Економіка. Спец. вип. 29. Ч. 2. ДВНЗ «Ужгородський університет», 2010. С. 29-36.

71. Жуков В. А., Опеньшев С. П. Государственный финансовый контроль. Москва, 1999. 385 с.

72. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 2-ге вид., виправ. та допов. Київ : Знання : КОО, 2000. 587 с.

73. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Партин Г. О. Облік і аудит: Термінологічний словник. Львів : Центр Європи, 2002. 671 с.

74. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 4-те вид., випр. та допов. Київ : Знання : КОО ; Львів : Львів. банк. ін-ту НБУ. 2002. 566 с.

75. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. 3-те вид., випр. та допов. Київ : Знання : КОО. 2000. 587 с.

76. Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 грудня 2017 року

77. Запоточний І. В., Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки. Харків ; Львів ; Одеса : Одиссей, 2003. 592 с.

78. Звіт про результати аналізу звіту Антимонопольного комітету України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету / затв. рішенням Рахункової палати від 28.05.2019 р. № 12-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/12-1_2019/Zvit_12-1_2019.pdf (дата звернення 08.01.2020 р.).

79. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках / затв. рішенням Рахункової палати від 15.12.2015 р. № 11-6. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2015/zvit_11-6_2015/zvit_11-6.pdf (дата звернення 29.07.2020 р.).

80. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015-2016 роках / затв. рішенням Рахункової палати від 31 січ. 2017 р. № 3-1. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/3-1_2017/Zvit_3-1_2017.pdf (дата звернення 29.07.2020 р.).

81. Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році / затв. рішенням Рахункової палати від 31.05.2018 р. № 13-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/13-1_2018/Zvit_13-1_2018.pdf (дата звернення 14.12.2020 р.).

82. Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену

інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель / затв. рішенням Рахункової палати від 28.05.2019 № 12-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/12-2_2019/Zvit_12-2_2019.pdf (дата звернення 29.02.2020 р.).

83.Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ», що мають фінансові наслідки для державного бюджету / затв. рішенням Рахункової палати від 27.12.2019 р. № 39-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2_2019/Zvit_39-2_2019.pdf (дата звернення 08.01.2020 р.).

84.Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державної установи «ПРОФЕСІЙНІ ЗАКУПІВЛІ», що мають фінансові наслідки для державного бюджету / затв. рішенням Рахункової палати від 08.10.2019 р. № 28-4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/28-4_2019/Zvit_28-4_2019.pdf (дата звернення 08.01.2020 р.).

85.Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL : <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=133> (дата звернення 16.07.2019 р.).

86.Звіт Рахункової палати за 2020 рік. URL : <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=851> (дата звернення 12.08.2021 р.).

87.Здирко Н. Г. Адаптація міжнародних стандартів фінансової звітності в сільськогосподарському виробництві. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2016. № 12. С. 92-100

88.Здирко Н. Г. Адаптація міжнародних стандартів фінансової звітності в сільськогосподарському виробництві // *Земля України – потенціал продовольчої, енергетичної та екологічної безпеки держави* : матеріали V Міжнар. наук.-техн. конф., Вінниця, 7-9 верес. 2016 р.

89.Здирко Н. Г. Бухгалтерський облік короткострокової державної підтримки фермерських господарств України // *Wirtschaftswissenschaften, management, recht: probleme der wissenschaft und praxis: Sammelwerk der wissenschaftlichen artikel*. Vol. 1. Verlag SWG imex GmbH, Nürnberg, Deutschland, 2015. 268 S.

90.Здирко Н. Г. Контроль публічних закупівель в Україні: проблеми та шляхи вирішення. *Проблеми і перспективи інноваційного розвитку аграрного сектору економіки в умовах інтеграційних процесів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю екон. освіти в ХНАУ ім. В.В. Докучаєва (м. Харків, 3-4 жовт. 2019 р.).

Харків: ХНАУ, 2019. С. 152-156.

91.Здирко Н. Г. Облік державної підтримки сільськогосподарських підприємств за міжнародними стандартами. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 5. С. 999-1003.

92.Здирко Н. Г. Облік капітальних трансфертів та довгострокових позик фермерських господарств. *Економіка. Фінанси. Право*. 2015. № 5/1. С. 51-58.

93.Здирко Н. Г. Оцінка порушень у сфері публічних закупівель. *Стан та перспективи розвитку обліку, фінансів та підприємництва в умовах трансформації економіки*: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 січ. 2020 р.). К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2020. С. 93-97

94.Здирко Н. Г. Передумови здійснення економічного аналізу публічних закупівель. *Topical issues of the development of modern science: the 7th International scientific and practical conference* (Sofia, March 11-13, 2020). Publishing House «ACCENT», Sofia, Bulgaria. 2020. P. 197-201

95.Здирко Н. Г. Удосконалення інформаційного забезпечення економічного аналізу системи публічних закупівель на основі міжнародного досвіду. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Економічні науки». 2020. № 4. <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2020-4-5889>

96.Здирко Н. Г., Козаченко А. Ю. Мотивація як найважливіша функція в управлінні публічними закупівлями. *Електронне наукове фахове видання «Економіка та держава»*. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.in.ua/?n=3&y=2020>

97.Здирко Н. Г., Остапчук С. М. Критерій ефективності в аналізі та державному аудиті публічних закупівель. *Облік і фінанси*. 2020. № 1. С. 146-157

98.Здирко Н. Г., Остапчук С. М., Царук Н. Г. Бухгалтерський облік земель сільськогосподарського призначення в Україні: історія становлення та розвитку. *Облік і фінанси*. 2019. № 3. С. 20-33.

99.Здирко Н. Г., Фабіянська В. Ю. Функції обліку, аналізу та контролю в управлінні публічними закупівлями. *Агросвіт*. 2020. № 6. С. 22-35.

100. Здирко Н. Г. Аудит в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Розвиток бухгалтерського обліку, фінансів та оподаткування в аграрному секторі економіки в умовах євроінтеграції*: зб. матеріалів X Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ 24 листоп. 2017 р.) / відпов. за вип. Ю. С. Бездушна. К.: ННЦ «ІАЕ», 2017. С. 49-52.

101. Здирко Н. Г. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. *Міжнародний науковий журнал «Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації»*. 2019. Вип. 3-4. С. 79-89

102. Здирко Н. Г. Екологічні аспекти проведення аудиту ефективності виконання бюджетних програм. *Розвиток бухгалтерського обліку: теорія, професія, міжпредметні зв'язки*: зб. матеріалів ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 лют. 2015 р.) / відпов. за вип. Б. В. Мельничук. К.: ННЦ «ІАЕ», 2015. С. 237-240.

103. Здирко Н. Г. Економічний аналіз економії бюджетних коштів при здійсненні публічних закупівель. *Центральнотраїнський науковий вісник*. 2019. № 3 (36). С. 183-192.

104. Здирко Н. Г. Історико-теоретичні аспекти розвитку обліку, контролю і аналізу в Україні та світі: колективна монографія / за ред. Л.В. Гуцаленко. Вінниця: 2015. 265 с.

105. Здирко Н. Г. Обліково-аналітичне забезпечення управління публічними закупівлями. *Розвиток бухгалтерського обліку, аудиту, фінансів та оподаткування в аграрному секторі економіки: тенденції та перспективи сучасного етапу*: матеріали ХІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 квіт. 2020 р.) / відпов. за вип. Ю. С. Бездушна. К.: ННЦ «ІАЕ», 2020. С. 21-25.

106. Здирко Н. Г. Організаційні аспекти функціонування Аудиторської палати України: проблеми та можливі шляхи вирішення. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 2(30). С. 78-90

107. Здирко Н. Г. Основні етапи економічного аналізу публічних закупівель. *Актуальні питання економіки, фінансів, обліку і права в сучасних умовах*: зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 16 квіт. 2020 р.). Полтава: ЦФЕНД, 2020. Ч. 2. С. 42-44

108. Здирко Н. Г. Особливості застосування методів бухгалтерського обліку та аудиту в умовах комп'ютерної обробки даних. *Проблеми економічного, облікового, контрольного і аналітичного забезпечення управління підприємством*: матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. молодих науковців (м. Вінниця, 14-15 квіт. 2016 р.). Вінниця: ВНАУ, 2016. С. 49-52.

109. Здирко Н. Г. Особливості здійснення процедур публічних закупівель в Україні. *Управління розвитком підприємств в умовах динамічної ринкової кон'юнктури*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 груд. 2019 р.) / відпов. за вип. С. Остапчук. К.: ТОВ «ВІПО», 2019. С. 170-173.

110. Здирко Н. Г. Передумови та необхідність проведення

економічного аналізу публічних закупівель. *Розвиток фінансово-економічного становища на різних рівнях управління: підприємство, регіон, держава*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 18 квіт. 2020 р.) Дніпро: НО «Перспектива». 2020. С. 98-101.

111. Здирко Н. Г. Принципи економічного аналізу процедур публічних закупівель. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку аграрного сектору економіки*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. і молодіжної інтернет-конф. (у заочній формі) (м. Київ, 10 квіт. 2020 р.). С. 46-50

112. Здирко Н. Г. Принципи здійснення публічних закупівель в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2020. Т. 31(70). № 1. С. 231-237.

113. Здирко Н. Г. Проблемні аспекти організації державного фінансового контролю в Україні. *Європейський вектор розвитку бухгалтерського обліку, фінансів та оподаткування в аграрному секторі економіки*: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7 груд. 2018 р.) / відпов. за вип. Ю. С. Бездушна. К.: ННЦ «ІАЕ», 2018. С. 141-143.

114. Здирко Н. Г. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект становлення та розвитку. *Причорноморські економічні студії*. 2019. № 48. С. 139-147

115. Здирко Н. Г. Публічні закупівлі: типи та процедури здійснення. *Агросвіт*. 2019. № 18. С. 51-62.

116. Здирко Н. Г. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7558>.

117. Здирко Н. Г. Удосконалення методичного забезпечення обліку пального на підприємстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2019. № 35. С. 111-118.

118. Здирко Н. Г., Мулик Я. І. Державний фінансовий контроль в системі забезпечення економічної безпеки держави. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. № 7. 2019. С. 112-122.

119. Здирко Н. Г., Томчук О. В. Актуальні питання розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Проблеми економічного, облікового, контрольного і аналітичного забезпечення управління підприємством*: матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених (м. Вінниця, 8 груд. 2016 р.). Вінниця: ПП «ТД Едельвейс і К», 2016. С. 227-229.

120. Здирко Н. Г., Томчук О. В. Сучасний стан і тенденції розвитку аудиторської діяльності в Україні. *Економіка. Фінанси*.

Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2017. № 4 (20). С. 32-42

121. Здирко Н. Г., Шевчук О. Д. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2018. № 5 (33). С. 7-24.

122. Здирко Н. Г., Шевчук О. Д. Стан та перспективи розвитку державного фінансового аудиту як ефективного інструменту боротьби з фінансовими порушеннями. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2019. № 5. С. 158-168.

123. Здирко Н.Г. Аналітична оцінка розвитку ринку аудиторських послуг в Україні. *Агросвіт.* 2017. № 9. С. 69-74

124. Здирко Н.Г. Проблемні аспекти аудиту ефективності виконання бюджетних програм. *Інвестиції: практика та досвід.* 2015. №12. С. 13-19

125. Зелена книга «Стимулювання промислових підприємств до енергоефективності та захисту клімату». Офіс ефективного регулювання BRDO. 2019. URL: <https://regulation.gov.ua/book/134-stimuluvanna-promislovih-pidpriemstv-do-energoeфекtivnosti-ta-zahistu-klimatu>

126. Івченко А. О., Афонська Т. М. Тлумачний словник української мови. 9-е вид., випр. Харків : ФОЛІО, 2006. 540 с.

127. Ігонін Р. В., Чорна І. В. Деякі аспекти проведення державного фінансового аудиту як різновиду державного фінансового контролю. *Наше право.* 2014. № 5. С. 183-188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_5_31 (дата звернення 22.06.2021 р.).

128. Ізмайлов Я. О. Розвиток методології економічного аналізу господарської діяльності підприємств у постіндустріальній економіці. URL: <http://oaji.net/articles/2016/728-1479729114.pdf> (дата звернення 27.03.2021 р.).

129. Індекс сприйняття корупції-2019. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryinyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення 28.01.2020 р.)

130. Калетнік Г. М., Здирко Н. Г. Державний контроль публічних закупівель: оцінка стану та напрями вдосконалення. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2019. № 6. С. 142-155

131. Калетнік Г.М. Менеджмент та маркетинг: Навч.посібник / Калетнік Г.М., Ціхановська В.М., Ціхановська О.М. - К.: «Хай-Тек

Прес», 2011. 580 с.

132. Калініченко А. В. Мотивація та мотиваційний процес: сутність та поняття. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 417-420. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_72 (дата звернення 03.04.2021 р.).

133. Кауфман Д. 10 мифов о государственном управлении и коррупции. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2005/09/pdf/basics.pdf> (дата звернення 29.07.2017 р.).

134. Квач В. Ю., Афанасієв Р. В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887.

135. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право». Москва., 2011. 31 с.

136. Клименко Є. Відкриті торги: правила та умови. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008917 (дата звернення 06.04.2021 р.).

137. Кміть В. М., Ступак Т. Ю. Проблеми проведення фінансового аудиту державних підприємств в Україні. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 6(2). С. 67-70. URL: <https://dSPACE.znu.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/12345/1028/16.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення 11.05.2021 р.).

138. Ковальчук Л. О. Основи педагогічної майстерності : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / МОН України, Львів, нац. ун-т ім. І. Франка. Львів. : ЛНУ ім. І. Франка, 2007. 604 с.

139. Ковальчук Т. М. Сучасна парадигма науки «економічний аналіз». *Економіка АПК*. 2006. № 10. С. 64-69.

140. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. С.1122 : зі змінами та допов. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 20.01.2020).

141. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2002. 345 с.

142. Конкурентний діалог. Центр знань про публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog> (дата звернення 11.05.2021 р.).

143. Коноплицький В. А., Філіна Г. І. Економічний словник. Глумачно-термінологічний. Київ : КНТ, 2007. 580 с.

144. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 11.12.2021 р.).

145. Консультування підприємств щодо енергоефективності. Посібник із енергоаудиту, 2020, Видавництво: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, URL: <https://uamap.org.ua/storage>

146. Концева В. В., Рижанкова Г. М. Мотивація та стимулювання в сучасних умовах. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Серія: Технічна серія.* 2011. Вип. 8. С. 320-323. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upsal_2011_8_87 (дата звернення 09.03.2021 р.).

147. Корнєєв В. В. Розвиток державного фінансового контролю в контексті удосконалення аудиту ефективності бюджетного процесу. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2014. № 12. С. 218-222.

148. Кравцова Т. М., Калініченко Г. В. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права.* 2011. С. 522-527.

149. Крестьянникова О. О. Деякі аспекти характеристики державного аудиту. *Правничий часопис Донецьк. ун-ту.* 2016. № 1-2. С. 19-26.

150. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісн. Акад. митної служби України.* 2014. № 1. С. 19-26.

151. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. Санкт-Петербург : Питер, 2005. 368 с.

152. Кузьмін О. Є., Бодарецька О. М. Взаємозв'язок понять «мотивація» та «мотивування» у системі мотивування персоналу підприємств. *Бізнес Інформ.* 2015. № 1. С. 347-352. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_1_58 (дата звернення 15.06.2021 р.).

153. Кулак Н. В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління.* 2014. Вип. 2. С. 274-282.

154. Кулик Л. Е-каталог в Прозорро - інтернет магазин для державних замовників. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/e-katalog-v-prozorro-internet-magazin-dlya-derzhavnih-zamovnikiv> (дата

звернення 17.01.2020 р.).

155. Лазарішина І. Д. Принципи економічного аналізу як інструмент забезпечення його якості. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/20971/2/DSESES_2017_Lazaryshyna_I_DPryntsyru_economicnoho_96-98.pdf (дата звернення 10.11.2021 р.).

156. Левицька С. О., Костюкова О. В. Місце та роль державного фінансового аудиту як форми державного фінансового контролю. *Науковий вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. Серія: Економічні науки*. 2010. № 5. С. 131-134.

157. Лепетан І. М., Здирко Н. Г. Статистична звітність як джерело інформаційного забезпечення вирощування енергетичних культур в Україні. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 3(31). С. 115-125.

158. Лікарчук Н. В. Сутність стратегії планування як функції управління. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Серія: Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 37-40.

159. Лімська декларація керівних принципів контролю : Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977. ВВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (дата звернення 10.02.2020).

160. Лісовий А. В. Уніфікація термінології державного фінансового аудиту в системі контролюючих органів України. *Економічний вісник. Серія : Фінанси, облік, оподаткування*. 2017. Вип. 1. С. 85-91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ehsfat_2017_1_14 (дата звернення 22.08.2021 р.).

161. Ловінська Л. Г., Стефанюк І. Б. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні : монографія. Київ : НДФІ, 2006. 240 с.

162. Любенко А. М. Особливості здійснення фінансового аудиту діяльності підприємств державного сектору економіки на засадах стандартизації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 2. С. 82-86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_2_21 (дата звернення 22.06.2021 р.).

163. Любенко А. М. Стандартизація державного фінансового аудиту. *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки*. 2014. Вип. 6(5). С. 167-170. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_06/297.pdf (дата звернення 08.03.2018 р.).

164. Лядова Ю. О. Класифікація державного аудиту як складової

державного фінансового контролю. Економіка та реалії часу. 2015. № 4(20). С. 27-32.

165. Максимова В. Ф., Слободяник Ю. Б. Сутність державного аудиту. *Бізнес Інформ*. 2013. № 11. С. 319-323.

166. Мартинович Д. Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 18. С. 70–76.

167. Мацапура О. В. Аналіз сучасного стану ринку закупівель у сфері будівництва на прикладі зовнішніх мереж теплопостачання. *Будівельне виробництво*. 2019. № 66. С. 41-48.

168. Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основи менеджменту / пер. з англ. Москва : Справа, 1997. 702 с.

169. Методика визначення очікуваної вартості предмету закупівлі. URL: http://cpb.org.ua/viznachennya_ochikuvanoi_vartosti.html#section1 (дата звернення 16.07.2021 р.).

170. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту / затв. Рішенням Рахункової палати від 22 верес. 2015 р. № 5-5. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09TTL1BBD3> (дата звернення 09.12.2020 р.).

171. Мінченко М. В., Чижов Л. П., Фролков А. В. Планування та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів. Суми : Університетська книга, 2004. 442 с.

172. Міняйло В. Організаційна система аналізу державних закупівель. *Ринок цінних паперів України*. 2012. № 5-6. С. 35-39.

173. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. 2009. № 647. С. 125-129.

174. Міняйло В. П. Інформаційно-аналітичне забезпечення публічних закупівель. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 88–93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_16_17 (дата звернення 14.08.2021 р.).

175. Міняйло В. П. Система інформаційного забезпечення аналізу закупівель за державні кошти. *Економічні науки. Серія: Облік і фінанси*. 2011. Вип. 8. С. 306-314.

176. Міщенко Р. І. Аналіз ефективності проведення державних закупівель в державній сфері (погляд замовників (органи державної влади) та учасників (комерційні підприємства)) / Р. І. Міщенко. *Науковий вісн. Акад. муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 4. С. 284-295.

177. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І.

Економічний енциклопедичний словник. У 2 т. Т. 2 / за ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2006. 568 с.

178. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Устенко О. А., Юрій С. І. Економічний енциклопедичний словник. У 2 т. Т. 1 / за ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2005. 616 с.

179. Мулик Т. О., Здирко Н. Г. Методичний інструментарій аналізу публічних закупівель. *Ефективна економіка*. 2020. № 3. URL: <https://cutt.ly/DfFbsgl>

180. Мулик Т. О., Мулик Я. І. Методичний інструментарій аналізу фінансової безпеки підприємств в системі економічних аспектів виробництва біопалива. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2016. № 9. С. 91-101.

181. Навчальний економічний словник-довідник (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки інвестиції, біржова діяльність, планування): терміни, поняття, персоналії / уклад.: В. С. Іфтемічука, В. А. Григор'єв, М. І. Манілич ; за ред. Г. І. Башнянина, В. С. Іфтемічука. 2-ге вид., виправ. і допов. Львів : Магнолія 2006, 2007. 682 с.

182. Навчальний економічний словник-довідник: терміни, поняття, персоналії / за наук. ред. Г. І. Башнянина, В. С. Іфтемічука. 2-ге вид., випр. і допов. Львів : Магнолія 2006, 2007. 688 с.

183. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247.

184. Національний класифікатор України. Класифікація видів економічної діяльності. ДК. 009:2010, затв. Наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10#Text>

185. Нестругіна І. М. Підвищення ефективності державного фінансового аудиту регіональних бюджетних програм. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 215-221. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2012-1/2012_01.pdf (дата звернення 22.06.2021 р.).

186. Нікіфорова І. І. Тези до публічного виступу на тему: «Аудит ефективності – нова форма державного фінансового контролю». *Спільнота кращих державних службовців України*. URL: <http://www.kds.org.ua/blog/nikiforova-ii-tezi-do-publichnogo-vistupu-na-temu-audit-efektivnosti-novaforma-derzhavnogo-fin> (дата звернення 11.12.2021 р.).

187. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 252 с.
188. Новейший философский словарь. URL: http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/fil_dict (дата звернення 29.09.2019 р.).
189. Новий тлумачний словник української мови. 42000 слів : для студ. вищ. та середніх навч. закл. У 4 т. Т. 3 : ОБЕ-РОБ / уклад.: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. Київ: Аконіт, 1998. 927 с.
190. Норд Л. Г. Становлення національної школи економічного аналізу. *Ефективна економіка*. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5919> (дата звернення 25.01.2021 р.).
191. Олефір А. Угода про державні закупівлі СОТ: правові наслідки для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 79-84.
192. Олійник Л. В. Мотивація досягнення як умова підвищення ефективності процесу учіння майбутніх магістрів військового університету. *Вісн. Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка. Житомир : РВЦ Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка*, 2011. Вип. 55. С. 79-83.
193. Олійник О. В. Розвиток економічного аналізу в умовах інституційних змін: монографія. Житомир : ЖДТУ, 2008. 653 с.
194. Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. Економічний словник. Київ : Кондор, 2007. 358 с.
195. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. (дата звернення 15.09.2021 р.).
196. Оцінка кількості робочих місць, які можуть бути створені у разі ухвалення проекту Закону України №4941-д «Про енергетичну ефективність будівель». URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/2017-02-03-FEAO_Energy-efficiency_A5_04_print-final.pdf
197. Панфілова Г. Л. Клініко-економічний та структурний аналіз тендерних закупівель лікарських препаратів для онкологічних хворих в Україні. *Фармацевтичний часопис*. 2014. № 4. С. 92-100.
198. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. *Наукові записки Нац. ун-ту «Острозька академія». Серія: Економіка : наук. журн. Острог : Вид-во НаУОА*, 2017. № 7(35), груд. С. 65-71.
199. Пархоменко О. П., Пархоменко В. П. Проблеми та перспективи розвитку аудиту державних фінансів в Україні. *Інфраструктура ринку*. 2016. Вип. 2. С. 334-339. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/ifrctr_2016_2_68 (дата звернення 07.11.2020 р.).

200. Переговорна процедура закупівлі. Центр знань про публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-konkurentniy-dialog> (дата звернення 17.10.2020 р.).

201. Петренко Ю. П. Державний фінансовий аудит: проблеми та перспективи запровадження. *Культура народів Причорномор'я*. 2011. № 205. С. 80-82.

202. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

203. Письменна М. С. Концептуальні основи аудиту державних закупівель як різновид контролю. *Вісн. Одес. нац. ун-ту. Серія: Економіка*. 2016. Т. 21, вип. 10. С. 129-133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2016_21_10_30 (дата звернення 06.04.2020 р.).

204. Письменна М. С. Концепція аналізу ефективності системи державних закупівель. *Східна Європа: Економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 5(10). С. 149-154.

205. Письменна М.С. Методологія та організація аналізу та контролю закупівель за державні кошти : дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.09 / М.С. Письменна ; Одеський національний економічний ун-т. Одеса, 2018. 503 с.

206. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : Постанова КМ України від 20 серп. 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п> (дата звернення 06.01.2020 р.).

207. Підмогильний О. О. Реалізація державної політики щодо функціонування системи закупівель за державні кошти в Україні: аналіз поточного стану та пріоритетні напрями удосконалення механізмів її регулювання. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 9. С. 121-124.

208. Піхоцький В. В., Рисін В. В., Любенко А. М. Ефективність фінансового контролю та державного аудиту для забезпечення фінансово-економічної стійкості держави. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2019. № 28, т. 1. С. 205-215.

209. Піхоцький В. Ф. Перспективи запровадження й розвитку в Україні функції аудиту в управлінні державними фінансами. *Проблеми економіки*. 2014. № 4. С. 118-126. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-118_126.pdf (дата звернення 11.05.2020 р.).

210. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/VNULP/Menegment/2009_647/32.pdf (дата звернення 13.10.2020 р.).

211. Піхоцький В. Ф. Становлення державного аудиту для ефективного функціонування системи державного контролю. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 198-207. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_1_25 (дата звернення 02.10.2020 р.).

212. Піхоцький Ю. В. Подальший розвиток державного фінансового контролю – через державний аудит. *Бізнес Інформ*. 2016. № 2. С. 306-311. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2016_2_46 (дата звернення 15.08.2020 р.).

213. Піхоцький Ю. Сутність аудиту державних ресурсів як форма фінансового контролю. *Економіст*. 2016. № 1. С. 35-38.

214. Планування закупівель. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/planuvannya-zakupivelnoji-diyalnosti> (дата звернення 09.03.2020 р.).

215. Плахтій Т. Ф. Розвиток теорії і методології бухгалтерського обліку на основі якісного підходу: монографія. Житомир: ТОВ «БукДрук», 2017. 304 с.

216. Положення про Державну аудиторську службу України / затв. Постановою КМ України від 3 лют. 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF> (дата звернення 08.01.2020 р.).

217. Положення про Державну казначейську службу України / затв. Постановою КМ України від 15 квіт. 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF> (дата звернення 14.08.2020 р.).

218. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України / затв. Постановою КМ України від 20 серп. 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п> (дата звернення 28.04.2020 р.).

219. Попадюк О. І. Особливості планування як пріоритетної функції управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 86-87.

220. Поплаухина Т. Д. Качество учетно-аналитической информации как научная категория. *Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф.* (г. Москва, апрель 2011 г.). Т. I. М.: РИОР, 2011. С. 202-205

221. Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, затв. Постановою КМУ від 14 вересня 2015 р. № 676. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/676-2015-%D0%BF> (дата звернення 22.06.2020 р.).

222. Порядок організації проведення допорогових закупівель у разі використання електронної системи закупівель / затв. Наказом М-ва економічного розвитку і торгівлі України 19.06.2017 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0892731-17> (дата звернення 08.03.2020 р.).

223. Порядок реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затв. Наказом Міністерства фінансів України 02.03.2012 № 309 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12> (дата звернення 10.11.2020 р.).

224. Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затв. Постановою КМУ від 28.02.2002 р. №228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>

225. Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво. ДСТУ Б Д.1.1-7:2013. URL: <https://dbn.co.ua/load/normativy/dstu/5-1-0-1087> (дата звернення).

226. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення 07.05.2020 р.).

227. Про визначення державної установи «Професійні закупівлі» централізованою закупівельною організацією : Розпорядження КМ України від 25 верес. 2019 р. № 846-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2019-%D1%80> (дата звернення 22.01.2020 р.).

228. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text> (дата звернення 11.12.2020 р.).

229. Про внесення змін до граничних сум витрат на придбання легкових автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, комп'ютерів, придбання і утримання мобільних телефонів державними органами, а також установами та організаціями, які

утримуються за рахунок державного бюджету : Постанова КМ України від 14.08.2019 № 717. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717-2019-п> (дата звернення 17.01.2020 р.).

230. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна : Закон України від 15 груд. 2005 р. № 3202-IV : із змінами, внесеними згідно із Законом № 2258-VIII ([2258-19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19)) від 21.12.2017. ВВР. 2018. № 9. Ст. 50. *Відомості Верховної Ради України* ВВР. 2006. № 14. Ст. 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3202-15> (дата звернення 11.12.2020 р.).

231. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 114-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 45. Ст. 289. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20> (дата звернення 17.01.2020 р.).

232. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846 : Розпорядження КМ України від 27 груд. 2019 р. № 1407-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-nnya-zmin-do-rozporядzhennya-a1407r> (дата звернення 03.01.2020 р.).

233. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 груд. 1995 р. № 493/95-ВР : Закон втратив чинність на підставі Закону № 1197-VII (1197-18) від 10.04.2014. ВВР. 2014. № 24. Ст. 883. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-вр> (дата звернення 13.10.2020 р.).

234. Про державний контракт і державне замовлення : Декрет КМ України від 22.01.1993 р. № 14-93 : Декрет втратив чинність на підставі Закону № 493-XIV (493-14) від 17.03.99. ВВР. 1999. № 17. Ст. 117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-93> (дата звернення 09.07.2021 р.). *(не чинне)*

235. Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження : Постанова КМ України від 4 черв. 1996 р. № 611 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1469 (1469-2000-п) від 27.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611-96-п> (дата звернення 24.09.2021 р.). *(не чинне)*

236. Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти :

Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1490-III : Закон втратив чинність на підставі Закону № 150-VI (150-17) від 20.03.2008. ВВР. 2008. № 18. С. 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14> (дата звернення 22.06.2021 р.).

237. Про затвердження ВБН Г.1-218-182:2006 «Класифікація робіт з ремонтів автомобільних доріг загального користування» та ВБН Г.1-218-530:2006 «Класифікація робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування» : Рішення Колегії державної служби автомобільних доріг України від 10.04.2006 № 16. URL: <http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html> (дата звернення 10.09.2020 р.).

238. Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 і 3 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» : Наказ ДП «Прозорро» від 19.03.2019 № 10. URL: <https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-10-vid-19-03-2019> (дата звернення 07.11.2020 р.).

239. Про затвердження Положення про Державний плановий комітет Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 16 листоп. 1982 р. № 552 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 322 (322-91-п) від 20.11.91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-82-п> (дата звернення 08.03.2021 р.). *(не чинне)*

240. Про затвердження Положення про Міністерство економіки України : Постанова Каб. Міністрів України від 20 листоп. 1991 р. № 322 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 235 (235-92-п) від 08.05.92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-91-п> (дата звернення 06.04.2021 р.). *(не чинне)*

241. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні : Постанова КМ України від 21.10.1993 р. № 871 : Постанова втратила чинність згідно з Постановою КМ № 841 (841-98-п) від 08.06.98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-п> (дата звернення 22.08.2021 р.). *(не чинне)*

242. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі : Наказ М-ва економічного розвитку від 17.03.2016 № 454. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0448-16> (дата звернення 20.12.2020 р.).

243. Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного

страхування: Наказ Міністерства фінансів України № 44 від 24.01.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12>

244. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова КМ України від 28.02.2002 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п> (дата звернення 15.06.2017 р.).

245. Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі : Наказ М-ва розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 18.02.2020 р. № 275. URL: <file:///C:/Users/Igor/Downloads/275-20.pdf> (дата звернення 25.01.2019 р.).

246. Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету. Наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2017 р. № 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>

247. Про затвердження Типової методики «Загальні вимоги до організації та проведення енергетичного аудиту»: Наказ Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів від 20.05.2010 № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0056656-10#Text> (дата звернення 27.08.2021 р.).

248. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель : Наказ М-ва економічного розвитку і торгівлі України від 22.03.2016 № 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16> (дата звернення 29.07.2021 р.).

249. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI : Закон втратив чинність на підставі Закону № 1197-VII (1197-18) від 10.04.2014. ВВР. 2014. № 24. С. 883. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17> (дата звернення 07.05.2021 р.).

250. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII : Закон втратив чинність на підставі Закону № 922-VIII від 25.12.2015. ВВР. 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (дата звернення 28.04.2021 р.).

251. Про здійснення торгів (тендерів) у будівництві : Постанова КМ України від 01.09.1998 р. № 1369 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1469 (1469-2000-п) від 27.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1369-98-п> (дата звернення 08.01.2021 р.).

252. Про Комплексну державну програму енергозбереження України: Постанова КМУ від 5 лютого 1997 р. № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-97-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.08.2021 р.).

253. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) : Постанова КМ України від 28.06.1997 р. № 694 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1469 (1469-2000-п) від 27.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-п> (дата звернення 10.11.2020 р.).

254. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення 10.11.2020 р.).

255. Про прийняття національного стандарту ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 : Наказ М-ва регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2013 № 293. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0293858-13> (дата звернення 15.08.2020 р.).

256. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 9. С. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення 26.02.2020 р.).

257. Про Рахункову палату : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII : зі змінами та допов. на 04.03.20 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення 04.12.2020 р.).

258. Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України : Постанова КМ України від 24.09.1997 р. № 1058 : Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ № 1469 (1469-2000-п) від 27.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-97-п> (дата звернення 11.12.2020 р.).

259. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») / затв. Розпорядженням КМ України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-п> (дата звернення 07.11.2020 р.).

260. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження КМУ від 17 січня 2018 р. № 67-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

261. Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року. Розпорядження КМУ від 20 червня 2018 р. № 437-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2018-%D1%80#Text>

262. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : Розпорядження КМ України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення 09.07.2021 р.).

263. Прогнозирование и планирование экономики / В. И. Борисевич и др. ; под ред. В. И. Борисевича, Г. А. Кандауровой. Минск : Интерпрес-сервис : Экоперспектива, 2001. 380 с.

264. Проект USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» практики імплементації Директиви ЄС 2012/27 щодо систем енергоменеджменту та енергоаудиту в Україні: Оглядовий звіт. URL: https://sae.gov.ua/sites/default/files/MERP%20Study%20EA%20and%20EM_Ukr.pdf

265. Проект концепції модернізації теплової енергетики України. URL: <https://www.ntseu.net.ua/stories/211-concept>

266. Процун К. С. Державний фінансовий аудит в Україні: елементи класифікації. *Вісн. ЖДТУ*. 2012. № 1(59). С. 81-82.

267. Процун К. С. Оцінка та аналіз ефективності використання державних ресурсів як елементи державного фінансового аудиту. *Вісн. Криворізь. нац. ун-ту*. 2012. Вип. 30. С. 307-310.

268. Публічний модуль аналітики BI.Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/> (дата звернення 20.01.2020 р.).

269. Пустовіт А. І., Єфременко В. В. Аналіз факторів впливу на показники економічної ефективності публічних закупівель управління капітального будівництва та перспективного розвитку Краматорської міської ради. *Зб. наук. пр. Донбас. нац. акад. будівництва і архітектури*. 2019. № 2. С. 85-91.

270. Редченко К. І. Аналіз стратегій розвитку закупівельних груп. *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 13(3). С. 158-161.

271. Репетько О. Пріоритетні напрями розвитку державного фінансового аудиту в сучасних умовах України // *Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 119-127.

272. Річний Звіт Антимонопольного комітету за 2018 рік / затв. Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12.03.2019

р. № 2-рп. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=148160&schema=main> (дата звернення 08.01.2020 р.).

273. Ромашов О. В. Социология труда : учеб. пособие . Москва : Гардарики, 2001. 320 с.

274. Рябухи С. Н. Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля. *Финансы*. 2003. № 4. С. 21-32.

275. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. Москва : Наука, 2004. № 36. С. 56-58.

276. Рябчук О. Г. Аналітичні процедури та їх виконання у процесі державного фінансового аудиту. *Економічний вісник. Серія: Фінанси, облік, оподаткування*. 2018. Вип. 2. С. 178-183. URL: [file:///C:/Users/USER/Downloads/89-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-360-1-10-20190409%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/89-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-360-1-10-20190409%20(1).pdf) (дата звернення 24.09.2020 р.).

277. Саунин А. Н. Аудит эффективности – требование времени. *Финансовый контроль*. 2002. № 7-8. С. 30-41.

278. Сердюк О. Д. Теорія та практика менеджменту : навч. посіб. Київ : Професіонал, 2010. 432 с.

279. Симоненко В. К., Барановський О. І., Петренко П. С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). Київ : Знання України, 2006. 280 с.

280. Синягин А., Дубинина И. Новации и традиции в развитии методологии аудита эффективности. *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. 2010. № 14(254). С. 20-26.

281. Слободяник Ю. Б. Види і форми державного аудиту. *Бізнес Інформ*. 2013. № 4. С. 351-356.

282. Слободяник Ю. Б. Концептуальні засади державного аудиту // *Бухгалтерський облік, аналіз та аудит в епоху глобальних змін* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Київ : КНЕУ : ФПБАУ, 2009. С. 384-391.

283. Слободяник Ю. Б. Розвиток теорії державного аудиту. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. Серія: Бухгалтерський облік, контроль і аналіз*. 2015. Вип. 2. С. 342-355.

284. Слободяник Ю. Б. Формування системи державного аудиту в Україні : монографія. Суми : Наталуха А. С., 2014. 321 с.

285. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних

словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Кмів : Довіра, 2000. 1018 с.

286. Смирчинський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. *Конкуренція : Вісн. Антимонопольного Комітету України*. 2004. № 4. С. 11-16.

287. Создание контролирующих органов в сфере закупок. SIGMA Public Procurement Brief 25. 2013. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-publications-russian.htm> (дата звернення 19.09.2017 р.).

288. Стангова Н., Вігова А. Аналіз функціонування системи державних закупівель у Словаччійській Республіці. *Економічний часопис-XXI*. 2013. № 7-8(1). С. 34-37.

289. Степашин С. В. Аудит эффективности как важнейшая форма государственного финансового контроля : докл. на круглом столе «Аудит эффективности государственных расходов: опыт, проблемы, перспективы». Москва, 2003. 12 с.

290. Степашин С. В. Финансовый контроль и проблемы экономической модернизации России : тез. выступ. на Всеросс. науч.-практ. конф. «Финансовый контроль и управление экономикой». Москва, 2003. 154 с.

291. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики. *Вісн. Київ. нац. торговельно-економіч. ун-ту*. 2011. № 4. С. 42-49.

292. Стефанюк І. Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності. *Фінансовий контроль*. 2013. № 2(15). С. 10-19.

293. Сучасний тлумачний словник української мови: 60 000 слів / уклад. Н. Кусайкіна, Ю. Цибульник ; за заг. ред. д-ра. філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Харків : ШКОЛА, 2011. 784 с.

294. Табенська Ю. В. Реалії функціонування системи державного фінансового аудиту в Україні. *Вісн. Чернівець. торговельно-економіч. ін-ту. Серія: Економічні науки*. 2019. Вип. 1. С. 174-183. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2019_1_17 (дата звернення 08.01.2020 р.).

295. Типи закупівель та визначення порогів. URL: <https://education.zakupki.prom.ua/tipi-zakupivel-ta-viznach/> (дата звернення 17.10.2020 р.).

296. Ткач О. Л. Сучасні проблеми розвитку державного фінансового аудиту в Україні. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2018. № 1. С. 206-210. URL: http://scientificview.umsf.in.ua/archive/2018/1_59_2018/29.pdf (дата

звернення 13.10.2020 р.).

297. Ткаченко Н. Б. Моделювання та аналіз процесу здійснення державних закупівель. *Статистика України*. 2015. № 1. С. 31-35.

298. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88.

299. Тлумачний словник української мови: близько 7000 слів / за ред. Д. Г. Гринчишина. 3-тє вид., перероб. і допов. Київ : Освіта, 1999. 302 с.

300. Тосько Р. Р. Кластерний аналіз корупційних ризиків публічних закупівель на макро-, мезо-, мікрорівнях для стабілізації економічної безпеки України. *Державно-управлінські студії*. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_1_13 (дата звернення 29.07.2020 р.).

301. Травин В. В., Дятлов В. А. Основы кадрового менеджмента : практ. пособие. 3-е изд., исправ. и доп. Москва : Дело, 2001. 336 с.

302. Трайтлі В. Ю. Контроль якості державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. *Молодий вчений*. 2015. № 11(2). С. 133-137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2015_11%282%29_32 (дата звернення 22.06.2021 р.).

303. Трайтлі В. Ю. Уточнення економічного змісту державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. *Молодий вчений*. 2014. № 8(2). С. 45-48. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_8%282%29_12 (дата звернення 10.09.2020 р.).

304. Туякбаева А. И., Полутова М. А. Предпринимательская мотивация как частный случай трудовой мотивации. *Вестн. ЧитГУ*. 2012. № 6(85). С. 70-75.

305. У 2019-2020 роках Держенергонагляд не здійснював контроль в електроенергетиці та тепlopостачанні. URL: <https://rp.gov.ua/News/?id=1093>

306. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення 09.07.2021 р.).

307. Узунов Ф. В. Державні закупівлі як форма партнерських відносин бізнесу і влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 24. С. 145-147.

308. Універсальний словник української лексики. Синоніми, антоніми, омоніми / уклад. Л. І. Нечволод, В. І. Бездітко, В. В.

Парашич. Харків : Торсінг плюс, 2009. 768 с.

309. Управление персоналом организации / под ред. А. Я. Кибанова. 4-е изд., доп. и перераб. Москва : ИНФРАМ, 2010. 695 с.

310. Урупа С. Кошти спецфонду: враховуємо у плануванні тендерів і фінансуванні договору. Консалт Інфо. 2020. №1. С. 30-32

311. Уткин Э. А. Мотивационный менеджмент. Москва : ТАНДЕМ ; ЭКМОС, 1999. 256 с.

312. Фалко Ю. В. Взаємодія органів виконавчої влади України у сфері управління державними закупівлями. *Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президентові України*. 2013. Вип. 2. С. 90-102.

313. Федоровський Л. І. Аналіз законодавчого механізму управління процесом публічних закупівель у рамках імплементації законодавства ЄС у сфері публічних закупівель до українського законодавства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 9. С. 94-99.

314. Фінансовий аудит: інформаційно-аналітичне забезпечення : монографія / Мних Є. В. та ін. ; за ред. Є. В. Мниха. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 416 с.

315. Хаблюк О., Будник Л. Суть аудиту ефективності та зарубіжний досвід його становлення. *Галицький економічний вісник*. 2013. № 4(43). С. 151-158.

316. Хомутенко А., Пашура А. Критеріальний апарат для оцінювання ефективності контрольно-перевірочної діяльності органів державної аудиторської служби України. *Науковий вісн. Одес. нац. економіч. ун-ту*. 2016. № 8. С. 150-163.

317. Храмкін А., Воробйова О. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2008. № 2. С. 12-16.

318. Чернихівська А. В. «Зелені» державні закупівлі як стратегічний інструмент соціально-економічного розвитку. *Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія : Економічні науки*. 2014. Вип. 8 (2). С. 161-164.

319. Что такое? Электронный словарь. URL: <http://chtotakoe.info/> (дата звернення 29.07.2019 р.).

320. Чумакова І. Зміна ідеології контролю або перспективи розвитку функції аудиту в секторі управління державними фінансами України. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2013. № 9. С. 28-36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boau_2013_9_6 (дата звернення 10.03.2020 р.).

321. Чумакова І. Ю. Аудит ефективності: зарубіжний досвід та українські реалії. *Бухгалтерський облік та аудит*. 2009. № 1. С. 55-62.

322. Чумаченко Н. Г. Экономический анализ и управление производством. Київ, 1969. 102 с.

323. 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.

324. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник у сфері державних закупівель*. 2015. № 5(44). С. 44-48.

325. Шевченко І. О. Теоретичні засади державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. *Бізнес Інформ*. 2015. № 10. С. 388–395. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretichni-zasadi-derzhavnogo-finansovogo-auditu-vikonannya-byudzhetnih-program/viewer> (дата звернення 19.09.2020 р.).

326. Шевчук В. О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (проблеми теорії, організації, методології) : монографія. Київ : Київ. держ. торг.-екоп. ун-т, 1998. 371с.

327. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль: питання теорії та практики : монографія. Київ : УБС НБУ, 2013. 431 с.

328. Шевчук О. Д. Особливості проведення державного аудиту в Україні. *Зб. наук. пр. ВНАУ. Серія: Економічні науки*. 2012. № 4(70). Т. 2. С. 230-234.

329. Шевчук О. М. Поняття дискримінації у сфері держзакупівель. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 1. С. 198-204.

330. Шостак І. В. Економіко-організаційні аспекти стимулювання і мотивації праці персоналу підприємств. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 24. С. 116-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2014_24_24 (дата звернення 17.02.2017 р.).

331. Щодо передумов здійснення закупівель : Лист МЕРТ від 28.12.2017 р. № 3304-06/48844-06). URL: <https://education.zakupki.prom.ua/shhodo-peredumov-zdiysnennya-zakupivel-list-mert-vid-28-12-2017-r-3304-06-48844-06/> (дата звернення 02.10.2020 р.).

332. Щодо рішення Рахункової Палати : Лист-заперечення М-ва економічного розвитку і торгівлі України від 06.08.2018 р. № 1161/05. URL: http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/13-1_2018/3301.pdf (дата звернення 26.02.2021 р.).

333. Юдіцький О. Л. Захист вітчизняного товаровиробника при здійсненні державних закупівель: зарубіжний досвід. *Держава і право*. 2011. С. 391-398.

334. Яковлева А. М., Афонська Т. М. Сучасний тлумачний

словник української мови. Харків : ТОРСІНГ ПЛЮС 2009, 2010. 672 с.

335. Agreement on Government Procurement (GPA) / World Trade Organization/ Mode of access. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gpa_02_e.htm (дата звернення 27.03.2019 р.).

336. Bardash S. V., Baraniuk Yu. R. Financial audit as a part of state administration in Ukraine: condition and public need. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2016. № 2(2). P. 5-14.

337. Business Dictionary. URL: <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html> (дата звернення 09.03.2017 р.).

338. Coviello D., Gagliarducci S. Tenure in Office and public procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2017. Vol. 9(3). P. 59-105.

339. Government Audition Standarts 2011 Revision / United States Government Accountability Office. 235 p. URL: <http://www.gao.gov/assets/590/587281.pdf> (дата звернення 07.11.2017 р.).

340. How does energy efficiency create jobs? URL: <https://aceee.org/files/pdf/fact-sheet/ee-job-creation.pdf>

341. ISSAI 12 «Значення і переваги вищих органів аудиту – вплив на життя громадян», available at. URL: <http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries/view/article/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-auditinstitutions-making-a-difference-to-the-liv.html> (дата звернення 22.05.2021 р.).

342. ISSAI 30 Code of Ethics. (n. d.). www.intosai.org. Retrieved from. URL: <http://www.intosai.org/issai-executivesummaries/view/article/issai-30-code-of-ethics.html> (дата звернення 28.04.2021 р.).

343. ISSAI 400 «Основоположні принципи аудиту відповідності», available at. URL: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000> (дата звернення 20.03.2020 р.).

344. ISSAI 4000 «Стандарт аудиту відповідності», available at. URL: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/?n=0-1000000000>

345. Kaletnik H., Zdyrko N. Public procurement in Ukraine: evaluation, control, improvement. *Economic annals-XXI*. 2019. 179 (9-10). P. 80-90.

346. Мах Черепітса. Чим відрізняється тактика від стратегії? URL:

https://thequestion.ru/questions/25679/chem_otlichaetsia_strategiia_ot_tak_tiki_68e9393e (дата звернення 15.06.2021 р.).

347. Mironov M., Zhuravskaya E. Corruption in procurement and the political cycle in tunneling: Evidence from financial transactions data. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2016. Vol. 8(2). P. 287-321.

348. Murray J. G. Public procurement strategy for accelerating the economic recovery. *Supply Chain Management: An International Journal*. 2009. Vol. 14, Iss. 6. P. 429-434.

349. Palguta J., Pertold F. Manipulation of procurement contracts: Evidence from the introduction of discretionary thresholds. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2017. Vol. 9(2). P. 293-315.

350. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018 : Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29605> (дата звернення 09.02.2020 р.).

351. Tomchuk O., Lepetan I., Zdyrko N., Vasa L. Environmental activities of agricultural enterprises: accounting and analytical support. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 169 (1-2). P. 77-83

352. Ukraine - 2019 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Assessment Report (English). Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/739681586466657490/Ukraine-2019-Public-Expenditure-and-Financial-Accountability-PEFA-Performance-Assessment-Report> (дата звернення 08.01.2020 р.).

353. 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> (дата звернення 29.07.2021 р.).

354. 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> (дата звернення 29.11.2020 р.).

355. Zager K. The role of financial information in decision making process. *Innovative Marketing*. 2006. Volume 2, Issue 3. P. 35-40

356. Zdyrko N. Control for using budget money of Ukraine. *Proceedings of the XVII International Academic Congress «History, Problems and Prospects of Development of Modern Civilization»*. Volume II. «Tokyo University Press», 2016. P. 238-244

357. Zdyrko N. Foreign experience and historically-evolution stages

of enterprise state support in Ukraine. *Cambridge Journal of Education and Science*, № 1(15). Volume III. «Cambridge University Press», 2016. P. 269-276

358. Zdyrko N. Income calculation of using budgetary funds at farm enterprises. *Accounting and Finance*. 2015. № 2 (68). P. 22-28

359. Zdyrko N. Problem aspects of the internal state audit development. *Economic annals-XXI*. 2016. № 161 (9-10). P. 85-91

360. Zdyrko N. Social transformations of the national economy in the context of european integration processes: Collective monograph / Yu. Pasichnyk and others: [Ed. by Doctors of Economics Sciences, Prof. Lupenko Yu., Pasichnyk Yu.] Shioda GmbH, Steyr, Austria, 2019. 376 p.

361. Zdyrko N. Condition and development tendencies of state financial control in Ukraine. *Accounting and Finance*. 2017. № 1 (75). P. 153-160

362. Zdyrko N., Bralatan V. Problems of development of farm businesses in Ukraine and their solutions. Promising problems of economics and management: Collection of scientific articles. Publishing house «BREEZE», Montreal, Canada, 2015. 500 p.

ДОДАТКИ

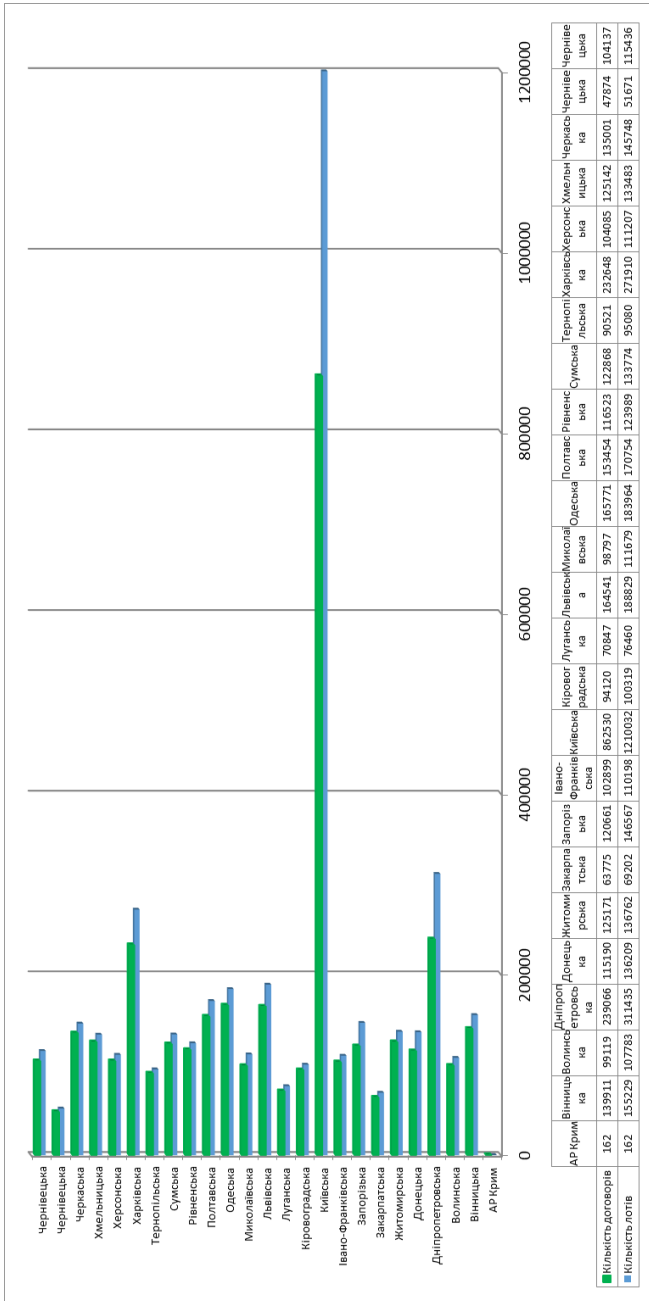


Рис. А.1. Розподіл вітчизняних учасників публічних закупівель за кількістю укладених договорів у 2020 р., од

Джерело: розраховано автором за даними [268]

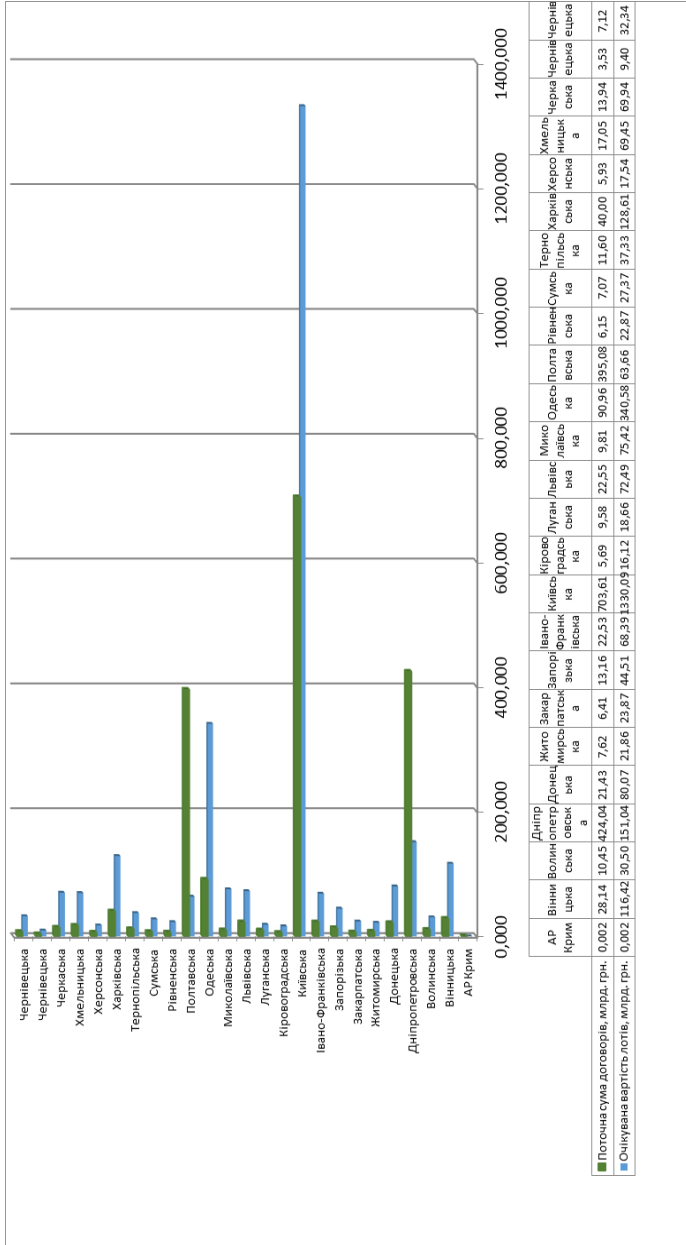


Рис. А.2. Розподіл вітчизняних учасників публічних закупівель за вартістю договорів у 2019 р., млрд. грн.
Джерело: розраховано автором за даними [268]

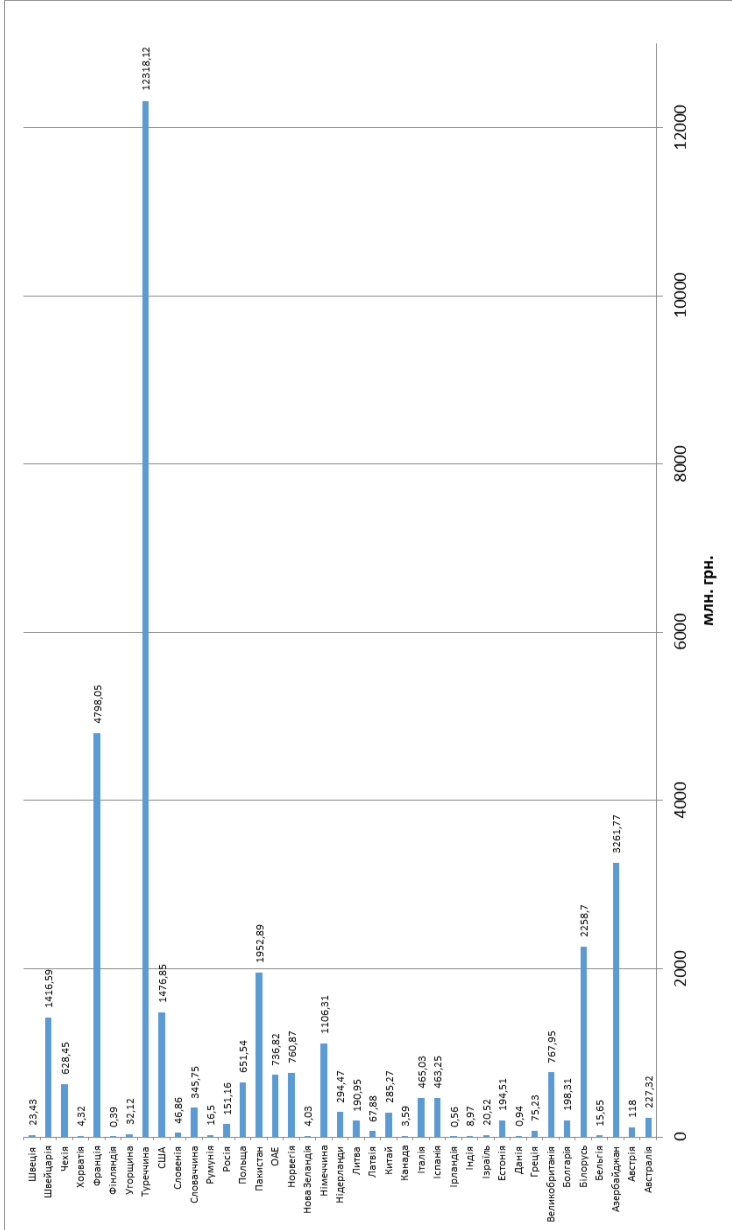


Рис. А.4. Розподіл іноземних учасників публічних закупівель за вартістю укладених договорів у 2020 р., млн. грн.

Джерело: розраховано автором за даними [268]

ПОЛОЖЕННЯ ПРО УПОВНОВАЖЕНУ ОСОБУ

I. Загальні положення

1.1. Це Положення розроблено відповідно до статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII (далі – Закон) і визначає правовий статус, загальні організаційні та процедурні засади діяльності уповноваженої особи, а також її права, обов'язки та відповідальність.

1.2. Уповноважена особа Замовника – посадова особа відділу бухгалтерської служби, визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом на підставі розпорядчого рішення або трудового договору (контракту).

1.3. Метою діяльності уповноваженої особи є організація та проведення процедур закупівлі в інтересах Замовника на засадах об'єктивності та неупередженості.

1.4. Уповноважена особа у своїй діяльності керується Законом, іншими нормативно-правовими актами з питань публічних закупівель та цим Положенням.

II. Засади діяльності та вимоги до уповноваженої особи

2.1. Уповноважена особа здійснює діяльність на підставі наказу Замовника або трудового договору (контракту) у відповідності до норм трудового законодавства.

У разі укладення трудового договору такий договір може укладатися на встановлений чи невизначений строк за погодженням Замовника та уповноваженої особи або на час організації та проведення процедур (процедури) закупівель.

2.2. Не можуть визначатися уповноваженими особами посадові особи, члени їхніх сімей, а також народні депутати України та депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради.

2.3. Під час організації та проведення процедур закупівель уповноважена особа не повинна створювати конфлікт між інтересами Замовника та учасників чи між інтересами учасників процедури закупівлі, наявність якого може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень щодо вибору переможця процедури закупівлі.

У разі наявності зазначеного конфлікту уповноважена особа інформує про це управління, яке приймає відповідне рішення щодо проведення процедури без участі такої особи.

2.4. Керівник (директор) Замовника має право визначити одну, двох чи більше уповноважених осіб у залежності від обсягів закупівель.

2.5. У разі визначення однієї уповноваженої особи керівник Замовника має право визначити особу, яка буде виконувати обов'язки уповноваженої особи в разі її відсутності (під час перебування на лікарняному, у відрядженні або відпустці).

2.6. Уповноважена особа повинна мати:

- вищу освіту;
- не менше двох років досвіду роботи у сфері закупівель;
- належний обсяг знань чинного законодавства у сфері публічних закупівель та практику його застосування.

У залежності від обсягів та предмета закупівлі уповноваженій особі доцільно орієнтуватися в одному чи декількох питаннях:

- в основах сучасного маркетингу, кон'юнктурі ринків товарів, робіт і послуг та факторах, що впливають на її формування, а також джерелах інформації про ринкову кон'юнктуру;
- у чинних стандартах та технічних умовах товарів, робіт і послуг, які закуповуються Замовника;
- у видах, істотних умовах та особливостях укладення договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг тощо.

2.7. Оплата праці уповноваженої особи здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України, штатного розпису. Розмір заробітної плати уповноваженої особи визначається у трудовому договорі (контракті) та відповідно до вимог законодавства.

2.8. У разі визначення двох і більше уповноважених осіб керівник Замовника може прийняти рішення щодо створення відповідного окремого структурного підрозділу та визначити керівника, який організовує роботу такого підрозділу.

2.9. Уповноважена особа під час виконання своїх функцій керується наступними принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівлі;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

2.10. Уповноважена особа:

- складає та затверджує річний план закупівель;
- здійснює вибір процедури закупівлі;
- проводить процедури закупівель;
- забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;
- забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель, визначених Законом;
- забезпечує оприлюднення інформації та звіту щодо публічних закупівель відповідно до вимог Закону;

Продовження Додатку Б1

- представляє інтереси управління з питань, пов'язаних із здійсненням закупівель, зокрема під час перевірок і контрольних заходів, розгляду скарг і судових справ;

- надає в установлений строк необхідні документи та відповідні пояснення;

- аналізує виконання договорів, укладених згідно із Законом;

- здійснює інші дії, передбачені Законом, трудовим договором (контрактом) або посадовою інструкцією.

2.11. Уповноважена особа має право:

- брати участь у плануванні видатків і визначенні потреби в товарах, роботах і послугах, що будуть закуповуватися;

- пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель;

- ініціювати створення робочих груп з числа службових (посадових) та інших осіб структурних підрозділів Замовника з метою складання технічних вимог до предмета закупівлі, оцінки поданих тендерних пропозицій, підготовки проектів договорів тощо;

- приймати рішення, узгоджувати проекти документів, зокрема договору про закупівлю з метою забезпечення його відповідності умовам процедури закупівлі, та підписувати в межах своєї компетенції відповідні документи;

- вимагати та отримувати від службових осіб і підрозділів Замовника інформацію та документи, необхідні для виконання завдань (функцій), пов'язаних з організацією та проведенням процедур закупівель;

- брати участь у проведенні нарад, зборів з питань, пов'язаних з функціональними обов'язками уповноваженої особи;

- давати роз'яснення і консультації структурним підрозділам Замовника в межах своїх повноважень з питань, що належать до компетенції уповноваженої особи;

- здійснювати інші дії, передбачені Законом.

2.12. Уповноважені особа (особи) зобов'язана:

- дотримуватися норм чинного законодавства у сфері публічних закупівель та цього Положення;

- організовувати та проводити процедури закупівель;

- забезпечувати рівні умови для всіх учасників процедур закупівель;

- у встановленому Законом порядку визначати переможців процедур закупівель.

2.13. Уповноважена особа несе персональну відповідальність:

- за прийняті нею рішення і вчинені дії (бездіяльність) відповідно до законів України;

- за повноту та достовірність інформації, що оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу;

- за порушення вимог, визначених Законом у сфері публічних закупівель.

Керівник

ПОЛОЖЕННЯ ПРО ТЕНДЕРНИЙ КОМІТЕТ

I. Загальні положення

1.1. Це Положення розроблено відповідно до статті 11 Закону «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII (далі – Закон) і визначає правовий статус, загальні організаційні та процедурні засади діяльності тендерного комітету Замовника, а також його права, обов'язки та відповідальність.

1.2. Тендерний комітет (далі – комітет) – службові (посадові) та інші особи замовника, призначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом.

1.3. Метою створення комітету є організація та проведення процедур закупівель на засадах колегіальності та неупередженості.

1.4. Комітет у своїй діяльності керується Законом, іншими нормативно-правовими актами з питань публічних закупівель та цим Положенням.

II. Засади діяльності Тендерного комітету

2.1. Склад комітету, зміни до складу та положення про нього затверджуються наказом керівника Замовника. До складу комітету входять не менше п'яти осіб.

2.2. До складу комітету не можуть входити посадові особи та представники учасників процедури закупівлі, члени їхніх сімей, депутати міської та обласної ради.

Членство в комітеті не повинно створювати конфлікт між інтересами Замовника та учасника процедури закупівлі чи між інтересами учасників процедури закупівлі, наявність якого може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень щодо вибору переможця процедури закупівлі.

2.3. Керівництво роботою комітету здійснює його голова, який призначається замовником, та має право на підписання договорів про закупівлю у разі надання таких повноважень замовником, оформлених відповідно до законодавства.

2.4. У разі відсутності голови комітету його обов'язки виконує заступник голови комітету.

За відсутності секретаря комітету його обов'язки виконує інший член комітету, визначений його головою.

Рішення голови комітету щодо призначення заступника голови та секретаря комітету, визначення функцій кожного члена комітету та вирішення інших питань заносяться до протоколу засідання комітету.

2.5. Формою роботи комітету є засідання, яке є правомірним за присутності на ньому не менше двох третин членів комітету.

Засідання комітету скликаються головою комітету та проводяться у

разі потреби.

Перелік питань, що підлягають розгляду на засіданні комітету, та порядок денний доводяться до відома членів комітету до початку засідання.

2.6. Рішення з питань, що розглядаються на засіданнях комітету, приймаються простою більшістю голосів. У разі рівного розподілу голосів голос голови комітету є вирішальним.

Рішення комітету оформлюється протоколом, який підписується всіма членами комітету, присутніми на засіданні. У рішенні відображаються результати поіменного голосування членів комітету, присутніх на його засіданні, з кожного питання.

У разі відмови члена комітету підписати протокол, про це зазначається у протоколі з обґрунтуванням причин відмови.

2.7. Комітет відповідає за організацію та проведення процедур закупівель.

У процесі роботи він забезпечує реалізацію таких функцій:

- планування закупівель, складання та затвердження річного плану закупівель;

- здійснення вибору процедури закупівлі та її проведення;

- забезпечення рівних умов для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;

- забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель, визначених Законом;

- забезпечення оприлюднення інформації та звіту щодо публічних закупівель відповідно до Закону;

- надання роз'яснення особам, що виявили намір взяти участь у процедурі закупівель, щодо змісту тендерної документації у разі отримання відповідних запитів;

- здійснення інших дій, передбачених Законом.

2.8. Голова, секретар та інші члени комітету можуть пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель.

2.9. Члени комітету мають право:

- брати участь у плануванні видатків і визначенні потреби у товарах, роботах та послугах, що будуть закуповуватися;

- аналізувати та/або отримувати інформацію щодо виконання договорів, укладених відповідно до Закону;

- виносити питання на розгляд комітету;

- прийняти рішення з оформленням відповідного протоколу комітету щодо необхідності виправлення технічних (механічних, формальних) помилок, допущених при внесенні інформації про закупівлю, яка оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу;

- одержувати від працівників бухгалтерської служби інформацію, необхідну для проведення процедур закупівель;

- вносити свою окрему думку до протоколів засідань комітету;

- ініціювати створення робочих груп з числа посадових осіб та осіб

структурних підрозділів Замовника з метою складання технічних вимог до предмета закупівлі, підготовки проектів договорів тощо; здійснювати інші дії, передбачені Законом.

2.10. Члени комітету зобов'язані:

- брати участь у всіх його засіданнях особисто;
- організувати та проводити процедури закупівель;
- забезпечувати рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця;
- дотримуватися норм законодавства у сфері публічних закупівель та цього Положення;
- здійснювати інші дії, передбачені Законом.

2.11. Голова комітету:

- організовує роботу комітету;
- приймає рішення щодо проведення засідань комітету;
- визначає дату і місце проведення засідань комітету;
- пропонує порядок денний засідань комітету;
- веде засідання комітету;
- вносить на розгляд сільського голови пропозиції щодо змін у складі комітету;
- здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

2.12. Секретар комітету забезпечує:

- ведення та оформлення протоколів засідань комітету;
- оперативне інформування членів комітету стосовно організаційних питань його діяльності;
- за дорученням голови комітету виконання іншої організаційної роботи;
- зберігання документів щодо здійснення публічних закупівель;
- дотримання вимог законодавства з питань діловодства під час роботи з документами;
- розміщення інформації про публічні закупівлі на веб-порталі Уповноваженого органу через авторизовані електронні майданчики;
- виконання інших повноважень відповідно до законодавства.

2.13. Голова комітету персонально відповідає за виконання покладених на комітет функцій.

2.14. За порушення вимог, установлених Законом та нормативно-правовими актами, розробленими відповідно до Закону, члени комітету несуть відповідальність згідно із законами України.

2.15. Голова та секретар комітету несуть відповідальність за повноту та достовірність інформації, що оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу, з питань закупівель для загального доступу.

Директор _____ -

ПОЛОЖЕННЯ ПРО ПЛАНУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

I. Загальні положення

1.1 Положення розроблено у відповідності до змін Закону України «Про публічні закупівлі», які набирають чинності 19.04.2020 р., та виходячи з основних засад Положення про тендерний комітет та Положення про уповноважену особу Замовника.

1.2. Положенням визначено порядок планування та організації проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти.

1.3. У своїй роботі відділ бухгалтерської служби та планово-економічний відділ Замовника керується Статутом Замовника, законами України, указами Президента, нормативними документами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших міністерств і відомств, наказами та розпорядженнями Замовника.

1.4. Відповідальним за планування публічним закупівель є планово-економічний відділ Замовника (далі - Відділ), за організацію та здійснення публічних закупівель – бухгалтерська служба Замовника (далі - Служба).

II. Основні напрямки планування предметів публічних закупівель

2.1. Базовими вихідними елементами при плануванні статей витрат та включення їх до Річного плану є:

- а) щорічні обов'язкові витрати;
- б) витрати, пов'язані з минулорічними закупівлями;
- в) витрати на забезпечення майбутніх господарських потреб.

А) При планування щорічних обов'язкових витрат, керівникам усіх відділів та структурних підрозділів Замовника варто проаналізувати потреби свого структурного підрозділу, подавати необхідні заявки, після групування яких формується загальна потреба замовника – Замовника.

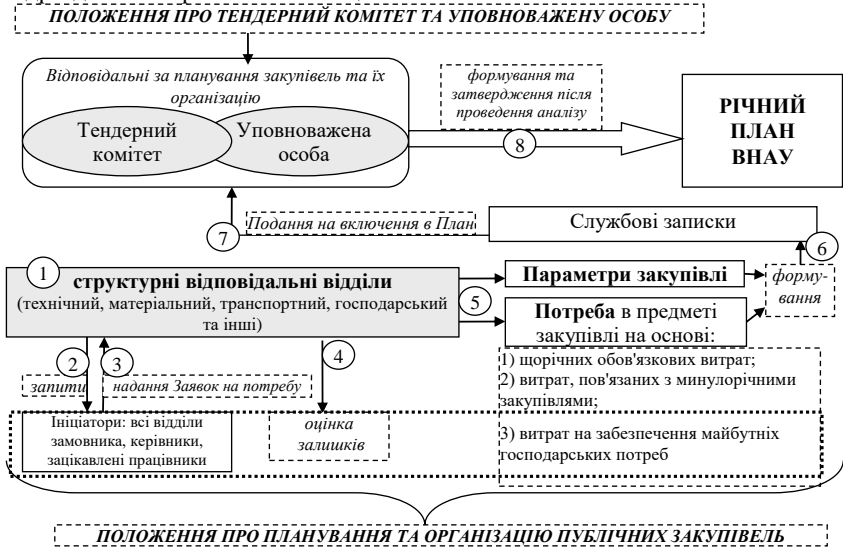
Таким чином, виходячи з оцінки минулорічних потреб варто планувати загальну потребу в предметі закупівлі. Тобто це можуть бути і технічні спеціалісти, начальники відділу збуту, господарської частини, машинного парку.

Структурні підрозділи Замовника надають інформацію щодо залишків товарів (згідно укладених договорів), службові, доповідні записки, розрахунки до кошторису, в яких чітко зазначено, що саме, в якій кількості, на яку очікувану вартість та коли потрібно придбати.

Б) Планування на основі минулорічних закупівель вимагає передбачення витрат, пов'язаних з експлуатацією або обслуговуванням предмета закупівлі.

В) Планування витрат на виконання майбутніх завдань передбачає включення їх у Річний план також на підставі заявок від структурних

підрозділів та керівників найвищої ланки.



Рекомендований Порядок планування потреби в предметах публічних закупівель у Замовника

III. Порядок планування публічних закупівель

3.1. Структурні відповідальні відділи надають запити у всі підрозділи Замовника, всім керівникам різних рівнів або іншим зацікавленим сторонам Замовника (далі - ініціатори), які, протягом 10 днів зобов'язані подати обґрунтовану потребу в предметах закупівель.

3.2. Структурні відповідальні відділи, виходячи з потреби ініціаторів закупівель, здійснюють оцінку залишків наявних предметів закупівель, встановлюючи остаточні параметри та характеристики предметів закупівель, необхідних для придбання з одночасним включенням до Річного плану.

3.3. Структурні відповідальні відділи можуть претендувати на допомогу Уповноваженої особи у правильності встановлення кодів і назв предметів закупівель у відповідності до CPV-словника.

3.4. Структурні відповідальні відділи формують очікувану вартість на основі остаточно встановленої потреби ініціаторів закупівель, що обґрунтована у Службовому поданні.

3.5. Відповідальність за повноту та достовірність інформації, наведеної в заявці про включення закупівлі до Річного плану закупівель, покладена на Структурні відповідальні відділи.

3.7. Структурні відповідальні відділи здійснюють техніко-економічне обґрунтування предмету закупівлі, встановлюють технічні вимоги до

Продовження Додатку Б.3

предмета закупівлі (технічна специфікація), вимоги до кваліфікації учасників (за потреби) та спосіб їхнього документального підтвердження.

3.8. Структурні відповідальні відділи можуть ініціювати засідання робочої наради з Уповноваженою особою та/або Тендерним комітетом з приводу вирішення питань щодо формування тендерної документації, технічної специфікації та ін.

3.9. Після здійснення процедур закупівель та визначення переможця Структурні відповідальні відділи проводять відносини щодо укладанням договору та виконання всіх його вимог.

3.10. В кінці календарного року Структурні відповідальні відділи зобов'язані відзвітувати щодо проведених закупівель та економії коштів від їх здійснення.

IV. Основні завдання діяльності бухгалтерської служби та планово-економічного відділу в частині публічних закупівель:

4.1. Організація здійснення процедур закупівель протягом бюджетного року відповідно до затверджених кошторисних лімітів фінансування та пріоритетності закупівель.

4.2. Участь у виборі процедури закупівлі відповідно до вимог законодавства у сфері державних закупівель.

4.3. Розміщення оголошення про здійснення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг та підготовка

4.4. Надання роз'яснень учасникам процедур публічних закупівель щодо змісту тендерної документації.

4.5. Організація приймання, зберігання, розкриття пропозицій конкурсних торгів, забезпечення вибору найбільш вигідної пропозиції конкурсних торгів виключно на підставі критеріїв та методики оцінки пропозицій конкурсних торгів, визначених у документації конкурсних торгів.

4.6. Ведення необхідної звітності щодо здійснення процедури закупівель відповідно до вимог чинного законодавства.

4.7. У разі надходження скарги від учасника процедур публічних закупівель участь у розгляді скарги, якщо останню було подано до уповноваженого органу з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та з дотриманням вимог чинного законодавства.

V. Права, обов'язки та відповідальність бухгалтерської служби та планово-економічного відділу в частині публічних закупівель

5.1. Служба та Відділ мають право:

- приймати участь в організації проведення торгів на закупівлю товарів (робіт, послуг) відповідно до чинного законодавства України;

- вимагати від керівників структурних підрозділів ВНАУ оформлені належним чином пропозиції щодо проведення торгів;

- одержувати від структурних підрозділів університету інформацію,

необхідну для проведення процедур закупівлі;

- при необхідності брати участь у засіданнях Тендерного комітету чи вносити рекомендації Уповноваженій особі, ознайомлюватись з усіма матеріалами щодо оцінки та зіставлення пропозицій учасників процедур публічних закупівель, вносити питання на розгляд Тендерного комітету чи Уповноваженої особи.

5.2 Служба та Відділ зобов'язані:

- планово-економічний відділ повинен забезпечити достовірну, реальну та оперативну систематизацію інформації щодо предметів закупівель для якісного та ефективного їх здійснення;

- бухгалтерська служба повинна організувати та проводити процедури публічних закупівель згідно з чинним законодавством; погоджувати та підписувати договори за результатами проведених процедур закупівель; своєчасно складати звітність по проведених процедурах закупівель та формувати зведену звітність за відповідні періоди;

- відділи повинні організувати навчання (підвищення кваліфікації) членів Тендерного комітету та/або Уповноваженої особи;

- здійснювати моніторинг чинного законодавства з питань державних закупівель.

5.3. Відповідальність Служби та Відділу:

Відповідальність Служби та Відділу реалізується через відповідальність начальника та їх працівників. При цьому відповідальність кожного працівника індивідуальна і залежить від обов'язків та функцій згідно з їх посадовими інструкціями в частині публічних закупівель.

Директор

Форма Анкети (із результатами) для проведення опитування серед бухгалтерських служб замовників публічних закупівель*

Питання	Так	Ні	Інша відповідь
1. Організацію закупівельної діяльності у Вашій установі здійснюють:			
Тендерний комітет	32	-	-
Уповноважена особа	14	-	-
Тендерний комітет і Уповноважена особа	69	-	-
2. Покладення обов'язків за організацію публічних закупівель на Уповноважену особу чи члена Тендерного комітету є:			
його основною роботою згідно Посадової інструкції	26	-	-
додаковим навантаженням з додатковою оплатою праці	89	-	-
інше	-	-	-
3. Чи затверджене на рівні Вашої установи (підприємства) Положення про планування публічних закупівель?	43	72	-
3. Чи затверджене на рівні Вашої установи (підприємства) Положення про організацію та здійснення публічних закупівель?	43	72	-
4. Чи затверджені права, обов'язки та відповідальність Уповноваженої особи / Тендерного комітету:		76	
у Посадових інструкціях?	18		
у Положенні про Тендерний комітет	13		
у Положенні про Уповноважену особу	8		
5 Чи затверджено на рівні Вашої установи (підприємства) Положення про Уповноважену особу/Тендерний комітет?	39	76	

*Опитано 115 респондентів

Джерело: розроблено авторами в цілях проведення опитування

Додаток Д

Таблиця Д.1

Зіставлення даних щодо ідентичних показників за різними офіційними джерелами

Процедура закупівлі	Кіль-ть тендерів				Очікувана вартість лотів (грн.)			
	Мінеконом-розвитку	bi.prozorro	Відхилення		Мінеконом-розвитку	bi.prozorro	Відхилення	
			+/-	%			+/-	%
Всього	1084243	1083443	-800	99,93	657710706022	674936480444	17225774422	102,62
Допорогова закупівля	167170	162901	-4269	97,45	80418171050	81262152460	843981410,3	101,05
Процедура звітування про укладений договір	783737	783737	0	100,00	108225123100	108225123100	0,210006714	100,00
Переговорна процедура	48866	26703	-22163	54,65	102942643007	70737607207	32205035800	68,72
Відкриті торги	78322	80674	2352	103,00	151409922361	157437677642	6027755281	103,98
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	4789	4913	124	102,59	194710011873	198725664456	4015652583	102,06
Переговорна процедура (для потреб оборони)	1359	1412	53	103,90	20004834630	23466507318	3461672688	117,30
Переговорна процедура за нагальною потребою		23103	23103			35081748261		
Конкурентний діалог	8				132118532			
ЕСКО контракти	170							

Джерело: сформовано за [4; 268]

Додаток Е

Таблиця Е.1

Завершені закупівлі 2020 року за методами закупівель

Процедура закупівлі	Кіль-ть тендерів	Частка від загальної кількості (%)	Очікувана вартість лотів (млрд. грн.)	Частка від загальної вартості (%)
Всього	3545097	100,00	747,40	100
Процедура звітування про укладений договір	3062568	86,30	111,03	14,85
Звіт про укладений договір (COVID-19)	129171	3,64	27,18	3,64
Спрощена процедура закупівлі	110300	3,11	18,24	2,44
Відкриті торги	91053	2,57	159,46	21,34
Допорогова закупівля	74271	2,09	19,04	2,55
Переговорна процедура	30925	0,87	63,19	8,45
Переговорна процедура за нагальною потребою	29582	0,83	34,81	4,66
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	7883	0,22	288,15	38,55
Е-каталоги	6652	0,19	0,10	0,01
Переговорна процедура (для потреб оборони)	2212	0,06	19,52	2,61
Закупівля за рамковою угодою	446	0,01	6,08	0,81
Конкурентний діалог: етап 2	33	0,001	0,60	0,08
Конкурентний діалог з публікацією англійською мовою: етап 2	1	0,00003	0,004	0,001

Джерело: за даними Звіту Мінекономрозвитку за 2020 р. [4]

Таблиця Е.2

Завершені закупівлі 2020 року за методами закупівель

Процедура закупівлі	Кіль-ть тендерів	Частка від загальної кількості (%)	Очікувана вартість лотів (млрд. грн.)	Частка від загальної вартості (%)
Всього	3548567	100,00	828,24	100
Процедура звітування про укладений договір	3063028	86,32	111,56	13,47
Звіт про укладений договір (COVID-19)	129190	3,64	27,18	3,28
Спрощена процедура закупівлі	110449	3,11	18,27	2,21
Відкриті торги	92127	2,60	163,39	19,73
Допорогова закупівля	74774	2,11	19,68	2,38
Переговорна процедура	30940	0,87	63,20	7,63
Переговорна процедура за нагальною потребою	29592	0,83	34,81	4,20
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	9102	0,26	362,03	43,71
Е-каталоги	6657	0,19	0,10	0,01
Переговорна процедура (для потреб оборони)	2228	0,06	21,34	2,58
Закупівля за рамковою угодою	446	0,01	6,07	0,73
Конкурентний діалог: етап 2	33	0,001	0,60	0,07
Конкурентний діалог з публікацією англійською мовою: етап 2	1	0,00003	0,004	0,0005

Джерело: за даними інформаційно-аналітичного сайту bi.prozorro [268]

Таблиця Ж.1

Рейтинг країн групи «Європа та Центральна Азія» за підсумковою кількістю балів оцінювання ефективності системи публічних закупівель

Країни	Кількість балів				Разом	ВНД на душу населення	
	Підготовк а	Закупівля	Управлі ння контракт ами	Незатребу -вані пропозиції		дол.США	Місц е
Сербія	72	80	65	67	284	5310	10
Албанія	67	80	58	75	280	4180	14
<i>Україна</i>	78	57	42	75	252	2310	18
Болгарія	43	84	54	67	248	7580	7
Білорусія	75	53	60	58	246	5590	9
Казахстан	59	51	59	58	227	8810	6
Росія	31	67	63	54	215	9720	4
Хорватія	60	87	67	0	214	12140	2
Литва	72	72	66	0	210	14570	1
Македонія	67	83	52	*	202	4980	11
Чорногорія	39	64	45	50	198	7120	8
Таджикиста н	23	51	52	67	193	1110	20
Боснія і Герцеговина	27	73	31	58	189	4940	12
Туреччина	60	58	65	*	183	11230	3
Румунія	43	77	59	*	179	9480	5
Киргизія	33	40	49	50	172	1100	21
Косово	34	75	57	*	166	3850	15
Молдова	48	62	49	0	159	2120	19
Арменія	47	77	12	*	136	3770	17
Грузія	41	57	33	*	131	3830	16
Азейбаржан	16	38	32	*	86	4760	13

* не регулюється і не буває на практиці

Джерело: за даними Світового Банку, 2018 [350]

Таблиця Ж.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	Незагребувані 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
<i>Україна</i>	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

* не регулюється і не буває на практиці

Джерело: за даними Світового Банку, 2018 [350]

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

Таблиця Ж.3

Методика оцінки ефективності системи публічних закупівель в Україні

№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
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 багатетапний тендер

Продовження додатку Ж
Продовження табл. Ж.3

1	2	3	4
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 застосовуються).	Так
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
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

1	2	3	4
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 виникнути протягом життя договору про ДПП, регулюються	Так Суттєві несприятливі дії уряду. Зміна закону. Рефінансування	Так Форс мажор. Суттєві 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
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 [350]

Таблиця 3.1

**Порівняльна характеристика аудиту і контролю в сфері державних
фінансів**

Параметри	Аудит	Контроль
Мета проведення	Забезпечення стабільності та економічної безпеки держави; – надання всім зацікавленим особам незалежної інформації про те, яким чином здійснюється державне управління	Здійснення заходів із забезпечення повноти надходження коштів до бюджетної системи; – збереження та ефективне використання державної власності; – запобігання фінансовим порушенням у державному секторі економіки
Задачі	Комплексний розгляд державного бюджету; – оцінка альтернативних варіантів бюджетних рішень; – аналіз довгострокових наслідків урядових програм і напрямів дій; – оцінка технології, що забезпечує державні органи інформацією про довгострокові наслідки законодавчих рішень у різних галузях	Надання інформації компетентним органам про знайдені відхилення від прийнятих стандартів, порушення принципів законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів, з метою вживання коригуючих заходів, відшкодування завданих збитків і притягнення винних до відповідальності
Об'єкт	Фінансові ресурси і майно держави, їх облік; – проекти законодавчих і нормативних актів; – оцінка фінансових результатів виконання бюджету; – оцінка прогнозів і напрямків розвитку окремих галузей економіки, регіонів і держави в цілому	Цільове і законне використання бюджетних коштів
Ресурсне забезпечення	Фінансування за рахунок коштів державного бюджету	Фінансування за рахунок коштів державного бюджету
Організація проведення	Визначається самостійно державним аудитором, що керується виключно стандартами	Виконання конкретних запланованих завдань, узгоджених з керівництвом
Відповідальність	Перед громадськістю відповідно до стандартів	Перед керівництвом за виконання обов'язків
Форма проведення	Фінансовий аудит; – аудит ефективності (аудит діяльності, операційний аудит тощо); – аудит відповідності; – аудит законності	Перевірка; – ревізія; – інспектування
Результати проведення	Вільний доступ громадськості до інформації: звіти надаються Президентів, парламентів, державним органам, чий бюджет розглядаються. Відкрита публікація звітів і результатів перевірки у засобах масової інформації	Існують обмеження щодо вільного доступу до результатів контролю

Джерело: [165, с. 322]

Основні відмінності між фінансовим аудитом та аудитом ефективності

Аспект	Аудит ефективності	Фінансовий аудит
Мета	Оцінка результативності діяльності об'єкту перевірки	Оцінка достовірності і відповідності рахунків
Предмет дослідження	Організація, програма та її діяльність	Система бухгалтерського обліку та система управління
Наукова нормативна база	Економіка, політологія, фінанси	Бухгалтерський облік
Методи	Різноманітні, згідно специфіки напрямку дослідження	Стандартизовані, в межах бухгалтерського обліку і аудиту
Критерії оцінки	Більш суб'єктивні. Для кожного аудиту унікальність критеріїв.	Менш суб'єктивні. Стандарти критерії, що підходять для всіх аудиторів
Звіти	Різноманітна структура та зміст. Публікуються за необхідністю	Стандартизовані. Публікується регулярно

Джерело: [147, с. 221]



Рис. К.1. Різниця між фінансовим аудитом та аудитом ефективності

Джерело: [209, с. 125]

Таблиця К.2

Основні засади проведення аудиту ефективності та фінансового аудиту

Аспекти	Аудит ефективності	Фінансовий аудит
<i>Мета</i>	Оцінити: - ефективність та результативність урядових рішень або показників; - дотримання принципів економності, ефективності та результативності в організаціях, щодо яких	Оцінити: - дотримання законодавства при виконанні фінансових операцій; - правдивість, зрозумілість та надійність рахунків та фінансової звітності
<i>Фокус</i>	Політика, програми, організація, діяльність та	Фінансові операції, рахунки, фінансова
<i>Академічна база та цінність досвіду</i>	Економіка, політичні науки, соціологія тощо. Досвід професійних досліджень чи оцінка <i>та</i> методи, подібні до тих, що	Бухгалтерський облік, нормативно-законодавча база та професійні риси аудитора
<i>Методи</i>	Відрізняються від одного аудиту до іншого	Стандартизований формат
<i>Критерії аудиту</i>	Унікальні критерії для кожного етапу	Стандартні критерії, визначені законодавством та директивами для всього
<i>Звіти</i>	Спеціалізований звіт, що друкується на базі проведеного аудиторського дослідження дня зацікавлених осіб. Відрізняються структура та зміст,	Річний звіт, в більшому чи меншому ступені стандартизований

Джерело: [186]

Підходи щодо трактування понять «ефективний», «економний»,
«продуктивний», «результативний»

№ п/п	Автор, джерело	Сутність поняття
1	2	3
<i>Ефект, ефективність, ефективний</i>		
1	Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. [178, с. 216-217]	Ефект – досягнутий результат у різних формах вияву – матеріальний, грошовий, просування по службі, соціальний та ін. Ефективність – здатність створювати ефект, результативність процесу, проекту тощо, визначається як відношення ефекту, результату до витрат, що забезпечили цей результат. Ефект економічний – позитивний результат економічної діяльності, який вимірюється переважанням доходів над витратами або витратами над доходами. У разі перевищення доходів над витратами отримуємо позитивний ефект; витрат над доходами – негативний. Під поняттям «економічний ефект» також розуміють наслідки впливу певного економічного процесу, впливу окремих структурних елементів на результативність функціонування економічної системи. Якщо результати економічної діяльності впливають на соціальні, правові, політичні, національні процеси, виникає соціально-економічний ефект. Розрізняють річний економічний ефект, інтегральний (враховує результати за кілька років) та чистий (зіставляються лише чисті доходи – з урахуванням сплати податків тощо).
2	Івченко А.О., Афонська Т.М. [126, с. 125]	Ефективний - який приводить до потрібних результатів, наслідків <i>*ефективне управління, ефективний метод.</i>
3	Коноплицький В.А., Філіна Г.І. [143, с. 146-147]	Ефективність. Співвідношення між результатами і витратами, що понесені для досягнення цих результатів. В ідеалі очікується максимум продукції при мінімумі витрат. В реальності більша кількість продукту, що отримується при даному об'ємі витрат, означає підвищення ефективності. Відповідно, менший об'єм продукту, що отримується при заданій величині витрат, вказує на зниження ефективності. Ефективність матеріальних ресурсів. Підсумковий результат використання засобів і предметів праці. Вимірюється відношенням величини матеріальних ресурсів (спожитих або застосованих) до об'єму виробленої продукції. По відношенню до спожитих ресурсів ефективність визначається показниками матеріаломісткості виробу в цілому і по окремих видах ресурсів. По відношенню до застосованих ресурсів (вся вартість основних виробничих фондів і вартість запасів предметів праці) визначаються показники ефективності основних виробничих фондів і оборотних фондів, які розраховують і по підприємству, і по економіці держави в цілому. Ефективність природоохоронних витрат. Відношення ефекту(у фізичному або вартісному виразі) від зменшення або запобігання економічного збитку від забруднення навколишнього середовища, нерационального використання природних ресурсів, а також ефекту від збільшення поновлюваних природних ресурсів до витрат на природоохоронні заходи.
4	Нечволод Л. І., Бездітко В. І., Паращич В. В. [308, с. 174]	Ефективний (efficiency, effectiveness) (який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект), дієвий, результативний.

1	2	3
5	Яковлева А. М., Афонская Т. М. [334, с. 221]	Ефект - результат, наслідок яких-небудь причин, заходів, дій, користь. Ефективний - який приводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект
6	Алексеевко Л. М., Олексієнко В. М. [3, с. 222]	Ефективність – 1) співвідношення показників результату (ефекту) і затрат (або суми ресурсів), використаних для його досягнення; наприклад, для інвестиційної діяльності основним показником результатів є сума зведеного грошового потоку, а затрат - обсяг інвестованого капіталу; 2) продуктивність; 3) коефіцієнт корисної дії.
7	Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. [194, с. 89]	Ефективність – 1) співвідношення між результатами виробничо-господарської діяльності самостійного суб'єкта і використаними для одержання цих результатів матеріальними, трудовими і фінансовими ресурсами (затратами). 2) в економіці і в менеджменті максимізація результату при мінімальних витратах.
8	Мочерний С.В. [72, с. 129]	Економічна ефективність - досягнення найбільших результатів при найменших витратах живої та уречевленої праці. Економічна ефективність є конкретною формою прояву закону економії часу. В умовах капіталістичного способу виробництва узагальнюючим показником економічної ефективності є норма прибутку. Для народних підприємств у розвинутих країнах Заходу основною метою стає не максимізація прибутку, а максимізація чистого прибутку на одного зайнятого, що не виключає необхідності використання показника норми прибутку. Конкретними показниками економічної ефективності є продуктивність і фондомісткість праці, фондовіддача і фондомісткість продукції, матеріаломісткість продукції, ефективність капітальних вкладень, нової техніки, енергомісткість продукції. Основними напрямками зростання економічної ефективності в Україні є суттєве зниження енергомісткості (затрати енергії на одиницю продукції приблизно в 2,5-3 рази перевищують аналогічні витрати у розвинутих державах світу), матеріаломісткості (витрати матеріалів та ресурсів на одиницю продукції в 2-2,5 рази перевищують аналогічні показники у країнах Заходу), зростання фондовіддачі.
9	Завгородній А.Г. [72, с. 93]	Економічна ефективність - результативність економічної діяльності, реалізації економічних програм та заходів, що характеризується відношенням отриманого економічного ефекту (результату) до витрат ресурсів, які зумовили отримання цього результату. Бюджетна ефективність експорту - відношення експортної вартості товару до його вартості у внутрішніх відкритих цінах з урахуванням витрат на транспортування цього товару до кордону. Бюджетна ефективність імпорту - відношення вартості імпортованого товару за цінами реалізації вітчизняному споживачеві до його імпортової вартості.
10	Башнянин Г.І, Іфтемічук В.С.. [181, с. 171-172, 177]	Економічний ефект - корисний результат економічної діяльності вимірювальний звичайно різницею між грошовим доходом від діяльності і грошовими витратами на її здійснення. Ефективність виробництва - 1) досягнення найвищих результатів при найменших затратах; 2) система найважливіших економічних показників, що характеризує ступінь віддачі й раціональність організації народного господарства. Вона визначається за формулою результат/витрати. Економічна ефективність підприємства - найважливіший оціночний показник результативності діяльності підприємств, що являє собою зіставлення результатів цієї діяльності. Економічна ефективність підприємства - це відношення результатів до витрат, а економічний ефект - різниця між результатами і витратами.

1	2	3
Економія, економічний		
11	Яковлева А. М., Афонская Т. М. [334, с. 207]	Економія - 1. Бережливість, ощадність у витрачання чого-небудь. 2. Вигода від такого способу витрачання, заощадження, прибуток, вигода
12	Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. [178, с. 208]	Економія – економне ведення господарства, в основі якого – зменшення витрат живої та уречевленої праці, скороченого робочого часу.
13	Кусайкіна Н., Цибульник Ю.; [293, с. 433]	Економія (лат.oeconomia – правильне господарство), 1) ощадливість при споживанні чого-небудь; 2) користь від ощадливого використання чого-небудь; Економічний – 1) який бережливо, ощадливо щось витрачає; точно розрахований; 2) який сприяє економії, здійснює її.
14	Івченко А.О., Афонська Т.М. [126, с. 121]	Економія - ощадливість, бережливість при витрачанні чого-небудь
Продуктивний, продуктивність		
15	Нечволод Л. І., Бездітко В. І., Паращич В. В. [308, с. 433]	Продуктивний - який приносить результат, плідний, плодотворний, результативний.
16	Алексєєнко Л. М., Олексєєнко В. М. [3, с. 506]	Продуктивний (productive) – 1) який (що) є виготовленим/виробленим; 2) плідний; 3) який (що) діє у даний час.
17	Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. [194, с. 255]	Продуктивність (англ. efficiency) – досягнення цілей організації за мінімумом витрат і зусиль з найвищим результатом.
18	Яременко В.В., Сліпущко О.М. [189, с. 779]	Продуктивний , а, е. 1.Спрямований на створення матеріальних благ; //Який створює матеріальні блага;//Який дає, приносить бажаний результат; результативний; плідний, плодотворний.:// Який сприяє одержанню бажаного результату.
Моніторинг		
19	Яковлева А. М., Афонская Т. М. [334, с. 376]	Моніторинг , -у, ч. Постійне спостереження за якимсь процесом, явщем з метою виявлення його відповідності певним нормам, прогнозам, бажаному результату тощо. моніторинговий.
20	Завгородній А.Г. [72, с. 154]	Моніторинг - від лат. monitor - наглядач - комплекс спостережень і досліджень, що визначають зміни в навколишньому середовищі, викликані діяльністю людини
21	Осовська Г.М. [194, с. 308]	Моніторинг - 1) комплекс спостережень і досліджень, які стосуються змін у навколишньому середовищі, викликаних діяльністю людини з метою одержання потрібної інформації для розробки необхідної програми та прийняття рішень; 2) систематичне відстеження, вивчення стану соціальних явищ і процесів, зіставлення результатів постійних спостережень для одержання обґрунтованих уявлень про їх дійсний стан, тенденції розвитку.
22	Коноплицький В.А., Філіна Г.І. [143, с. 287]	Моніторинг - спеціально організований комплекс системних спостережень за станом яких-небудь об'єктів. Регулярний збір інформації про стан об'єкта управління.

АНАЛІТИЧНА КАРТКА ПРЕДМЕТА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ				№ 26 від 15 квітня 2020 року	
Адміністративно-територіальна		Вінницька		Вінницький район	
Замовник		ДП "Іванівське"		Код ЄДРПОУ 00607080	
Ідентифікатор закупівлі		UA-2020-04-15-000113-с			
ПЛАН		Предмет закупівлі		товар Рахунок 10 «Основні засоби»	
Код закупівлі за CPV		30200000-1 Комп'ютерне обладнання та приладдя			
Деталізація предмета закупівлі		Сканери HP ScanJet Pro 2500			
Очікувана вартість		280000,0		грн	
ПЕРЕДДОГОВІРНІ ТА ДОГОВІРНІ ПРОЦЕДУРИ		успішна		завершена конкуренти	
Вид закупівлі		надпорогова		відкриті торги	
Учасник-переможець		вітчизняний		ТОВ "ОМЕГА"	
Договірна вартість		210000,0		грн	
Середня вартість пропозицій		214000,0		грн	
Учасник 1		ТОВ "КОМПАКОМ"		219000,0 грн	
Учасник 2		ТОВ "КОМЕЛ"		216000,0 грн	
Учасник 3		ТОВ "ЕКОПРОМ"		214000,0 грн	
Учасник 4		ТОВ "ПАВЕРТРЕЙД"		211000,0 грн	
Учасник 5		ТОВ "ОМЕГА"		210000,0 грн	
Реальна економія		4000,0		грн	
ВИКОРИСТАННЯ		Здійснена		ТОВ "Омега" 17.04.2020 210000,0 грн	
Здійснен		оприбуткування		Кількість 10 22.04.2020 ... 210000,0 грн	
Введення в експлуатацію		24.04.2020		терміном 120 місяців	
Нарахування амортизації (зносу)		станом на 24.05.2020 ...		1750,0 грн	
Ліквідаційна вартість		0,0 грн		Списано на основі:	

□ - інформація, сформована ІТС Prozorro та Держказначейством

□ - дані, які вводяться вручну або бухгалтерською автоматизованою системою замовника

Рис. 1. Запропонована форма Аналітичної картки предмета публічних закупівель (заповнена на умовному прикладі)

Джерело: розроблено авторами

РЕЄСТР ПРЕДМЕТІВ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

від 15 квітня 2020 року

Адміністративно-територіальна

Вінницька

Вінницький район

Замовник

ДП "Іванівське"

Предмет закупівлі



товар

Актив



Необоротний



Рахунок

10 «Основні засоби»

Найменування	Вартість, грн	Процедура закупівлі	Дата введення в експлуатацію	Строк експлуатації	Метод нарахування зносу	Дата списання
Інтернет-планшет	12142,0	Звіт про договір	28.08.2018	120 місяців	Прямолінійний	
Комп'ютер Celeron	18346,0	Звіт про договір	20.05.2020	120 місяців	Прямолінійний	
Ноутбук Lenovo	14230,0	Звіт про договір	12.06.2019	120 місяців	Прямолінійний	
Skoda Fabia	256000,0	Відкриті торги	07.12.2016	84 місяці	Прямолінійний	

Загальна вартість 300718,0

За визначеним предметом закупівлі згідно інформації Аналітичних карток:

Успішні	300718,0	грн	100
Неуспішні	0,0	грн	0%

Вітчизняні	300718,0	100%
Імпортні	0,0	0%

Завершені	300718,0	грн	100
Незавершені	0,0	грн	0%

Закупівлі за кошти державного бюджету	44718,0	грн	14,9
Закупівлі за кошти місцевого бюджету	0,0		0%
Закупівлі за власні кошти	256000,0		85,1

Джерело: розроблено авторами

Стандарт державного аудиту

«АУДИТ ВІДПОВІДНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ»

Розділ І.

Загальні положення.

1.1. Стандарт «Аудит відповідності публічних закупівель» призначений для означення єдиних методологічних засад щодо проведення державного аудиту відповідності публічних закупівель вимогам чинного законодавства.

1.2. Державний аудит публічних закупівель здійснюється на підставі аудиторських стандартів ISSAI, прийнятих INTOSAI і імплементованих в діяльності Рахункової палати України.

1.3. Метою аудиту відповідності публічних закупівель є інформування потенційних користувачів (держави в особі державних органів та громадськості) щодо законності управління публічними закупівлями.

1.4. Завдання: перевірка та оцінка законності діяльності суб'єктів в сфері публічних закупівель та використання публічних ресурсів в цілому.

1.5. Предметом аудиту відповідності є публічні закупівлі України на мікро-, мезо- та макрорівнях.

1.6. Об'єктами аудиту відповідності публічних закупівель є:

1) діяльність замовника (учасника) на різних стадіях життєвого циклу предметів закупівель;

2) публічні ресурси (публічні кошти, спрямовані на закупівлю та закуплені замовниками предмети закупівель (товари, роботи, послуги);

3) діяльність відповідальних державних органів – уповноваженого органу (Мінекономрозвитку), підпорядкованих йому державних підприємств, установ у сфері публічних закупівель.

1.7. Аудит відповідності в публічних закупівлях передбачає участь трьох різних сторін, тобто суб'єктами аудиту є:

1) аудитор, як представник контролюючого органу – Рахункової палати або Держаудитслужби (контролюючий суб'єкт);

2) відповідальна сторона – підконтрольний (перевіряємий) суб'єкт. Зокрема, такими суб'єктами можуть бути представники державної влади або місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано здійснюють свою діяльність у сфері публічних закупівель. Відповідальні суб'єкти несуть відповідальність за об'єкт аудиту та надану по ньому інформацію. До них можуть належати, замовники (закупівельники), а також Уповноважений орган (Мінекономрозвитку) з підпорядкованими йому державними підприємствами, установами, що здійснюють діяльність у сфері закупівель;

3) потенційні користувачі – держава в особі Рахункової палати та Державної аудиторської служби, яка представляє законодавчу гілку влади та

представники суспільства (громадяни, організації, засоби масової інформації), для яких аудитор складає Звіт.

Розділ II.

Принципи та критерії аудиту відповідності публічних закупівель

2.1. Основні принципи аудиту відповідності публічних закупівель: обов'язковість, підзвітність, інформування, стандартизований підхід, суттєвість.

2.2. Основними критеріями аудиту відповідності публічних закупівель є законодавчість та законодавча обґрунтованість.

2.3. Для забезпечення доречності, критерії аудиту відповідності повинні бути актуальними, повними, надійними, нейтральними, зрозумілими, корисними, сумісними, прийнятними і доступними

Розділ III.

Планування аудиту відповідності публічних закупівель

3.1. Під час планування аудитор повинен ідентифікувати потенційних користувачів та відповідальних сторін аудиту. Відповідальна сторона повинна забезпечити відповідність критеріям, що виникатимуть згідно вимог законодавства, нормативних актів, бюджетного права та фінансових регламентів.

3.2. На етапі планування аудитор повинен визначити ключові питання, які необхідно оцінити (дослідити, виміряти) за встановленими критеріями.

3.3. Аудитор повинен визначити загальні питання щодо закупівельної діяльності замовника. План та програма державного аудитора можуть бути складені у відповідності до стадій життєвого циклу предметів закупівель:

- планування публічних закупівель;
- переддоговірні та договірні процедури;
- використання предметів закупівель.

3.4. При плануванні аудиту повинні бути враховані особливості здійснення публічних закупівель в залежності від процедур та предметів закупівель.

3.4. Аудитором повинні бути визначені контрольні точки перевірки в залежності від видів процедур закупівель.

Розділ IV.

Напрями, методи та контрольні точки при виконанні аудиту відповідності

4.1. Аудиторські докази використовуються для формування аудитором думки з приводу відповідності здійснення публічних закупівель законодавчим вимогам та внутрішнім регламентам.

4.2. Аудит відповідності публічних закупівель передбачає збір аудиторських доказів шляхом використання методів

1) спостереження (дослідження процесів та процедур, що виконуються іншими особами);

2) перевірка (документальна (в т.ч. арифметична, формальна та перевірка по-суті) і фактична перевірка);

3) дослідження (пошук та отримання інформації від пов'язаних з предметом аудиту осіб – опитування, співбесіди, анкетування, тестування);

4) підтвердження (отримання аудитором письмових відповідей від третіх осіб під час зустрічних перевірок та запитів);

5) аналітичні процедури – аналітична оцінка та співставлення даних, а також дослідження відхилень отриманих даних від очікуваних результатів.

4.3. Основними напрямками аудиту відповідності на етапі планування предметів закупівель є:

1) створення Тендерного Комітету і призначення Уповноваженої особи;

2) визначення потреби (обсяги і джерела видатків);

1) визначення параметрів закупівлі (предмет, очікуваної вартості та процедур);

3) затвердження річного Плану;

4) публікація в електронній системі закупівель «Прозоро»;

5) можливі зміни та внесення їх до річного Плану.

4.4. Контрольні точки на стадії переддоговірних та договірних процедур визначаються в залежності від їх видів та формуються за етапами їх здійснення:

4.4.1. Закупівлі через Prozoorgo-market, публікація Звіту про договір

1) вибір категорії товарів;

2) вибір бажаного товару;

3) вибір постачальника;

4) вибір конкретного товару;

5) *драфт звіту про договір з одночасним повідомленням замовника;*

6) *Звіт про укладений договір.*

4.4.2. Спрощена закупівля:

1) оголошення закупівлі;

2) період уточнення інформації;

3) подання пропозицій учасниками;

4) електронний аукціон;

5) визначення переможця закупівлі;

7) укладення договору про закупівлю.

4.4.3. Відкриті торги:

1) розміщення та оприлюднення оголошення;

2) подання тендерних пропозицій;

3) розкриття інформації про ціни;

4) проведення електронного аукціону та визначення переможця;

5) укладання договору.

4.4.4. Конкурентний діалог:

1) оголошення закупівлі;

2) подання пропозицій;

3) проведення переговорів для визначення технічних умов предмету закупівлі;

4) оцінка та вибір учасників II-го етапу;

5) аукціон;

6) визначення переможця;

7) укладання договору.

Переговорна процедура:

1) проведення переговорів поза системою та надання учасником кваліфікаційної документації;

2) повідомлення про намір укласти договір в ЕСЗ;

3) оприлюднення договору про закупівлю;

4) Звіт про виконання договору.

4.5. Основними напрямками на етапі використання предметів публічних закупівель є:

- відображення в бухгалтерському обліку придбання товарів, робіт, послуг;

- законність та правильність використання предметів закупівель (в т.ч. нарахування амортизації на необоротні активи);

- можливе понесення витрат, пов'язаних з підтриманням функціонального стану об'єкту (поточний та капітальний ремонт) та поліпшенням об'єктів необоротних активів (добудова, модернізація, реконструкція)

- законність та правильність списання об'єктів необоротних активів після завершення терміну корисного використання або визнання неможливості чи недоцільності подальшого використання.

Розділ V.

Узагальнення та реалізація результатів аудиту відповідності

5.1. Звітність за результатами державного аудиту публічних закупівель має відображати дотримання цілей, принципів, вимог, організації закупівель.

5.2. У звітах державні аудитори повинні засвідчити виконання головної мети закупівель - отримати результат у найефективніший та найекономічніший спосіб.

5.3. У звітах варто надати оцінку дотримання принципів прозорості і підзвітності.

Суб'єкт бухгалтерського обліку
в державному секторі/бюджет
Територія _____
Організаційно-правова форма
господарювання _____
Орган державного управління
Вид економічної діяльності _____
Одиниця виміру: грн
Періодичність: квартална

Дата (рік, місяць, число)

за ЄДРПОУ _____
за КОАТУУ _____
за КОПФГ _____
за КОДУ _____
за КВЕД _____

_____	_____	_____	01
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

ЗВІТ ПРО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ НА ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

за _____ квартал 20__ року

Код програмної класифікації витратків _____

Видатки	За даними ГПС «Роздог»				За даними Державної казначейської служби						Відхилення між планом та фактично взятими зобов'язаннями (гр.3-5)	Примітки (пояснення замовника)	
	КЕКВ	План, вартість	Факт, договірна вартість	Юридичні зобов'язання	Фінансові зобов'язання	Касові видатки							
						в тому числі:							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ПОТОЧНІ ВИДАТКИ	2000												
Надходження товарів і послуг	2200												
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	2210	30000.0	0.0	0.0	0.0							30000.0	Закупівля не відбулась
Мешматеріали та перев'язувальні матеріали	2220												
Продукти харчування	2230												
Оплата послуг (врім комунальних)	2240												
Видатки на відрядження	2250												
Видатки та заходи спеціального призначення	2260												
Оплата комуна. послуг і енергоносіїв	2270												
Оплата теплопостачання	2271												
Оплата водопостачання та водовідведення	2272												
Оплата електроенергії	2273												
Оплата природного газу	2274												

Додаток ПІ

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Оплата иных энергоснабжения и иных коммунальных услуг	2275												
Оплата энергосервису	2276												
Дослідження і розробки окремих заходів по реалізації державних (регіональних) програм	2280												
Обслуживания борговых зобов'язань	2400												
Обслуживания внутренних борговых зобов'язань	2410												
Обслуживания зовнішніх борговых зобов'язань	2420												
Інші поточні виdatки	2800												
КАПИТАЛЬНИ ВИДАТКИ	3000												
Прибавания основного капитала	3100												
Прибавания обливания и предметив довгострокового користування	3110	15000,0	15000,0			15000,0	10000,0	5000,0					
Капитальное будівництво (прибавания)	3120												
Капитальное будівництво (прибавания) інших об'єктів	3122												
Капитальный ремонт	3130												
Капитальный ремонт жилого фонду (приміщення)	3131												
Капитальный ремонт інших об'єктів	3132												
Реконструкция та реставрация	3140												
Реконструкция жилого фонду	3141												
Реконструкция та реставрация інших об'єктів	3142												
Реставрация памятников культуры, истории та архитектуры	3143												
Создания державных запасов и резервов	3150												
Прибавания земли та нематериальных активів	3160												
РАЗОМ ВИДАТКИ:													

Джерело: розроблено авторами

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

КАЛЕТНИК Григорій Миколайович
ЗДИРКО Наталія Григорівна

ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ ТА АНАЛІЗ
ЕКОНОМІЧНИХ, ЕНЕРГЕТИЧНИХ
ТА ЕКОЛОГІЧНИХ СКЛАДОВИХ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

МОНОГРАФІЯ

Друкується в авторській редакції

Підписано до друку 27.10.2021 р. Формат 60x84 1/16.
Друк цифровий. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 26,25. Тираж 300 прим.

ТОВ «Центр учбової літератури»
вул. Лаврська, 20, м. Київ

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2458 від 30.03.2006 р.