

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

“Фінансовий контроль та аудит у сфері публічних закупівель”

Студентки 2 курсу, 6 групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державний аудит»

Коваленко
Дарини
Валеріївни

Науковий керівник
д.е.н., професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Чугунов
Ігор Якович

Керівник освітньо-професійної програми
к.е.н., доцент

Маркуц
Юлія Ігорівна

Завідувач кафедри фінансів,
д.е.н., професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Чугунов
Ігор Якович

Київ 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	6
1.1 Сутність державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель	6
1.2 Державний фінансовий контроль та аудит у сфері публічних закупівель як складова системи підвищення результативності бюджетної системи	9
1.3 Світовий досвід здійснення аудиту у сфері публічних закупівель.....	12
РОЗДІЛ ІІ. СТАН ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	16
2.1 Аналіз та оцінка результатів проведення державного фінансового контролю публічних закупівель	16
2.2 Аналіз результатів державного фінансового контролю публічних закупівель за галузями економіки... ..	24
РОЗДІЛ ІІІ. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	32
3.1 Шляхи удосконалення аудиту публічних закупівель як складової державного фінансового контролю.....	32
3.2 Напрями підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері публічних закупівель	39
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	51
ДОДАТКИ... ..	57

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку державного фінансового контролю існує необхідність в удосконаленні системи державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель, з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів. У зв'язку з цим особливого значення набувають питання щодо підвищення ролі державного фінансового аудиту у сфері публічних закупівель як ефективного механізму протидії порушенням в бюджетній сфері. З метою підвищення результативності бюджетної системи потребують поглибленого дослідження питання державного фінансового аудиту у сфері публічних закупівель, удосконалення існуючої системи моніторингу публічних закупівель у відповідності до вимог міжнародного законодавства та організація системи внутрішнього контролю та аудиту в органах виконавчої влади, що забезпечить підвищення ефективності використання обмежених ресурсів держави.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних та вітчизняних вчених у сфері державного фінансового контролю можна зазначити праці Х. Давуді, С. Евенет, Дж. Делтас, Ж. Лаффонт, Ж. Тіроль, С. Барнгольц, Л. Гуцаленко, І.Дрозда, А.Ковальової, В.Максімової, В.Момота, К. Назарової, Ю.Радіонова, Н.Рубан, В. Федосова, І.Чугунова, В. Шевчука та ін.

Разом з тим, необхідним є подальший розвиток системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель у напрямку впровадження державного фінансового аудиту публічних закупівель як механізму попередження та виявлення недоліків у сфері здійснення процедур закупівлі, підвищення ефективності функціонування системи внутрішнього аудиту, з метою оцінки ефективності використання бюджетних. Важливим є розробка теоретико-методологічних засад системи державного фінансового аудиту публічних закупівель, що забезпечить удосконалення управління бюджетними коштами. Зазначене свідчить про актуальність випускної кваліфікаційної роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкту і предмету дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розкриття теоретичних засад, удосконалення методологічних положень щодо розвитку системи державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити теоретико-методологічні положення щодо функціонування державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель;
- узагальнити та систематизувати досвід системи державного фінансового контролю публічних закупівель у зарубіжних країнах;
- розвинути теоретичні засади функціонування системи державного фінансового аудиту публічних закупівель;
- проаналізувати систему державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні;
- розвинути положення щодо формування дієвої системи внутрішнього аудиту публічних закупівель розпорядниками бюджетних коштів;
- удосконалити підходи щодо оцінювання фінансової та економічної результативності публічних закупівель, підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері публічних закупівель;
- розвинути основні засади цільового використання бюджетних коштів в процесі державних закупівель як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Об'єктом дослідження є система державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель.

Предметом дослідження є теоретичні та методологічні засади, механізм здійснення державного фінансового контролю публічних закупівель.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. За допомогою статистичного, порівняльного та факторного методів узагальнено досвід системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель у зарубіжних країнах. Методи наукового абстрагування, синтезу застосовано при визначенні

інституційних засад системи державного фінансового контролю публічних закупівель.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

удосконалено:

- підходи щодо розвитку системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель, зокрема методологічних засад здійснення аудиту публічних закупівель, що забезпечить підвищення ефективності проведення контрольних заходів;
- підходи щодо оцінювання фінансової та економічної результативності публічних закупівель, підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері публічних закупівель;
- положення щодо визначення інституційних засад системи внутрішнього аудиту публічних закупівель, з метою забезпечення ефективного функціонування державного фінансового аудиту та підвищення результативності використання бюджетних коштів;

дістало подальшого розвитку:

- положення щодо формування дієвої системи внутрішнього аудиту публічних закупівель розпорядниками бюджетних коштів;
- підходи до визначення завдань та етапів державного фінансового аудиту публічних закупівель;
- узагальнення та систематизація досвіду системи державного фінансового контролю публічних закупівель у зарубіжних країнах;
- понятійний апарат аудиту публічних закупівель, що відображає підходи до виконання контрольних дій та процедури державного фінансового аудиту;
- положення щодо мінімізації порушень у сфері публічних закупівель, що забезпечить ефективне використання бюджетних коштів.

Практичне значення отриманих результатів. Отримані роботи результати мають практичне спрямування і можуть бути застосовані для підвищення ефективності державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Сутність державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель

Забезпечення належного контролю щодо здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших потреб держави і суспільства в цілому є не лише однією з головних функцій держави, а й інструментом забезпечення розвитку суспільних відносин, що сприяє створенню необхідних умов для стимулювання економічного розвитку держави шляхом перевірки законності й ефективності використання державних коштів та дотримання конкуренції у сфері публічних закупівель, враховуючи циклічність економіки та ефективність та раціональність використання бюджетних коштів. Державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель забезпечує прозоре та раціональне використання державних ресурсів, а встановлення єдиних критеріїв здійснення публічних закупівель сприяє ефективності використання бюджетних коштів.

Контроль у сфері публічних закупівель, що здійснюється органами фінансового контролю проводиться у формі моніторингу закупівель, державного фінансового аудиту, а також інспектування. Моніторинг процедури закупівлі - аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель [36]. Моніторинг публічних закупівель є поточною формою контролю, що здійснюється з метою запобігання порушення замовниками чинного законодавства, принципів державного фінансового контролю та принципів здійснення публічних закупівель.

Моніторинг процедури закупівлі як одна з форм контролю публічних закупівель здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладення

договору про закупівлю та його дії. Підставами для проведення моніторингу є дані автоматичних індикаторів ризиків (критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель); інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення законодавства у сфері публічних закупівель; повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення законодавства; виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель [36].

Моніторинг публічних закупівель має оперативний характер та забезпечує виявлення та своєчасне припинення порушень, що виникли в процесі проведення процедури публічних закупівель.

Щодо державного фінансового аудиту у сфері публічних закупівель, то його метою є встановлення відповідності витрачених бюджетних коштів поставленій меті, попередження та вжиття необхідних заходів щодо усунення негативних чинників і дотримання принципів бюджетного процесу, принципів державного фінансового контролю та принципів здійснення публічних закупівель. Аудит у сфері публічних закупівель не лише забезпечує усунення виявлених порушень під час виконання державних програм і процедур публічних закупівель, а й сприяє підвищенню результативності, економічності та ефективності використання державних ресурсів у процесі здійснення публічних закупівель.

Державний фінансовий аудит щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання

товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель. Підставою для здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є план роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю. Аудит публічних закупівель охоплює: перевірку, аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання закупівельних процедур; оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт; аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель [37].

Проте, існуючий державний фінансовий аудит публічних закупівель, що здійснюється Рахунковою палатою України в деякій мірі дублює завдання, що здійснюється при моніторингу публічних закупівель. Тому необхідним є удосконалення системи державного фінансового аудиту публічних закупівель, що полягає у розширенні спектра контролюючих суб'єктів та підконтрольних об'єктів, а також дозволить посилити реалізацію принципів прозорості та підзвітності публічних закупівель.

Перевірка закупівель передбачає безпосередній вихід на підконтрольну установу, що дозволяє підтвердити виконання договору, фактичну наявність купленого товару на складах чи звірити інвентарні номери. Загальна тривалість проведення перевірки закупівель - в межах 20 робочих днів. Проте, якщо попередньо проводився моніторинг закупівель, то тривалість проведення перевірки складає в межах 10 робочих днів. Перевірка публічних закупівель проводиться органами державного фінансового контролю під час проведення інспектування (ревізії) та(або) державного фінансового аудиту [33].

Таким чином, державний фінансовий контроль та аудит у сфері публічних закупівель забезпечує прозоре та раціональне використання державних ресурсів та здійснюється з метою запобігання порушення замовниками чинного законодавства, принципів державного фінансового контролю та принципів здійснення публічних закупівель.

1.2. Державний фінансовий контроль та аудит у сфері публічних закупівель як складова системи підвищення результативності бюджетної системи

Державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель відіграє важливу роль у процесі виконання державного та (або) місцевого бюджетів. Ефективне та цільове використання коштів місцевих бюджетів забезпечує підвищення результативності виконання бюджетів, що забезпечується через державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель.

Для забезпечення підвищення результативності бюджетної системи у процесі державного фінансового контролю публічних закупівель впроваджена система автоматичних індикаторів ризику, яка виділяє закупівлі, що мають ймовірні ознаки порушення та відразу направляє на перевірку.

Система автоматичних індикаторів ризиків – аналітичний обчислювальний комплекс у складі електронної системи закупівель, що забезпечує постійний та регулярний розрахунок індикаторів на основі відкритих даних з API-сервісу електронної системи закупівель [31].

Автоматичні індикатори ризиків – критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель [36].

Загалом, розрахунок індикаторів здійснюється ризик-системою, яка використовує інформацію, що міститься в єдиних державних реєстрах, електронній системі закупівель, базах даних, що відкриті для доступу центральному органу виконавчої влади та інших офіційних джерелах.

Автоматичні індикатори ризику визначаються на всіх етапах здійснення публічних закупівель, що забезпечує прозорість здійснення публічних закупівель та ефективність проведення моніторингу публічних закупівель. Відповідно до Переліку автоматичних індикаторів ризику, де кожен індикатор має свою вагу визначається рівень потенційного впливу порушення законодавства у сфері публічних закупівель (див. Дод. А). За результатом спрацьованих індикаторів

визначається ранг ризику для кожної процедури, що поділяється на: процедури з високим рівнем ризику, помірним рівнем ризику та низьким.

Так, функціонування системи автоматичних індикаторів ризиків забезпечує своєчасне попередження правопорушень у сфері публічних закупівель. Така система підвищує не лише ефективність здійснення державного фінансового контролю публічних закупівель, а й результативність використання бюджетних коштів, їх цільове використання та забезпечує прозорість здійснення публічних закупівель.

Система моніторингу публічних закупівель забезпечує контроль не лише за відповідністю проведення закупівель до законодавства, а й дотримання принципів здійснення публічних закупівель, що сприяє підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів, забезпеченню конкуренції серед учасників закупівель та підвищенню результативності бюджетної системи. Державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель забезпечує попередження порушень законодавства, що найчастіше виникають у процесі здійснення публічних закупівель. Загалом, порушення у сфері публічних закупівель, які були виявлені у процесі моніторингу публічних закупівель, поділяються на суттєві та несуттєві (див. Дод. Б).

У разі виявлення порушення, що відноситься до суттєвих, штраф накладається на посадових, уповноважених осіб замовника у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі повторного такого порушення протягом року — 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, Штрафи за такі порушення будуть призначати самі органи державного контролю, без розгляду справи в суді. У разі виявлення порушення, що відноситься до суттєвих, штраф накладається на посадових, уповноважених осіб замовника у розмірі 1500—3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі повторного порушення протягом року — 3000—5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У цьому випадку органи фінансового контролю складатимуть протокол та передаватимуть його до суду. Якщо закупівлі для замовника проводить тендерний комітет, то штраф буде накладатися на всіх

членів тендерного комітету. Якщо ж організація вже перейшла на роботу уповноважених осіб, то персональну відповідальність нестиме конкретна відповідальна особа [36].

Основою в системі державного фінансового контролю публічних закупівель, що забезпечує підвищення результативності бюджетної системи є здійснення органом фінансового контролю у процесі моніторингу публічних закупівель наступних дій: систематичне спостереження за інформацією у сфері публічних закупівель; перевірка правомірності проведення процедури закупівлі; перевірка правильності оформлення документів на відповідність законодавству під час проведення закупівлі; одержання від замовника інформацію щодо закупівлі; одержання від службових осіб замовників письмові пояснення з питань, які постають під час здійснення моніторингу закупівель; розробка пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм надалі [33].

У системі фінансового контролю публічних закупівель громадський контроль є інструментом підвищення результативності бюджетної системи. Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, зокрема шляхом 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 законодавства у сфері публічних закупівель [36].

Громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі. Розгляд звернень стосовно функціонування системи публічних закупівель що надходять до Кабінету Міністрів здійснюється відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [34].

Так, ефективна система державного фінансового контролю публічних закупівель повинна забезпечувати не лише поточний контроль, а й підвищення ефективності здійснення процесу закупівель, що забезпечує розвиток як системи державного фінансового контролю, так і бюджетної системи загалом. Крім того,

ефективність досягається лише за умови комплексного контролю на усіх етапах формування і виконання бюджету, а не тільки результати його виконання.

1.3. Світовий досвід здійснення аудиту у сфері публічних закупівель

Світовий досвід організації системи державного фінансового контролю публічних закупівель забезпечує регулювання розвитку економіки країн, підвищення результативності бюджетної системи держави, а також забезпечує підвищення ефективності діяльності органів контролю, що реалізують контрольні функції країни.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають порядок проведення державних закупівель та висвітлюють основні принципи контролю у сфері публічних закупівель є: Типовий закон ЮНІСТРАЛ Комісії ООН [1], Директиви Європейського Союзу, а також Угода Світової організації торгівлі про державні закупівлі [30]. Дані міжнародні правові акти є основною нормативно-правовою базою, що покладена в основу національних законодавств більшості країн світу у сфері публічних закупівель.

Вагоме значення для розвитку національної системи публічних закупівель європейських країн мають Директиви Європейського Союзу. Директиви ЄС щодо державних закупівель охоплюють тендери, вартість яких, як очікується, перевищує певну суму. Основними принципами цих директив є прозорість, рівне ставлення, відкрита конкуренція та належне процедурне управління. Вони призначені для розвитку ринку закупівель, який є конкурентоспроможним, відкритим та добре регульованим. Також основною метою Директив ЄС є забезпечення ефективного використання державних коштів та підвищення результативності бюджетної системи загалом.

З 2016 року міжнародна політика у сфері публічних закупівель направлена на спрощення процедури закупівлі та на автоматизацію системи контролю у процесі здійснення публічних закупівель. Таким чином, з метою забезпечення сталого розвитку інституту контролю закупівель Європейською комісією було створено спеціалізовані органи перегляду державних закупівель першої інстанції, які

поділяються на адміністративні та/або судові. Це забезпечило у країнах Європейського союзу уніфікацію органів контролю у сфері державної закупівель. В інших країнах за переглядом процедур закупівель відповідає вже існуючий орган судового контролю.

Окрім того, у 2016 році обов'язковим для країн ЄС введення в національне законодавство такі три директиви: Директива 2014/24 / ЄС про державні закупівлі [45], Директива 2014/25 / ЄС про закупівлі суб'єктами господарювання, що працюють у водній, енергетичній, транспортній та поштової сферах [46], Директива 2014/23 / ЄС про надання концесійних контрактів [47].

Такі правила покладені удосконалити систему публічних закупівель, а також забезпечити належний контроль у цій сфері. спрощують процедури державних закупівель та роблять їх більш гнучкими. Впровадження у національне законодавство директив ЄС дозволяє підвищити ефективність системи державних закупівель, зменшує обсяг документів, необхідних для вибору компаній, доступність для малого та середнього бізнесу до державних закупівель, державні закупівлі виступають інструментом стратегічної політики. Згідно з новими правилами, процедури державних закупівель також допоможуть державним покупцям реалізовувати екологічну політику, а також ті, що регулюють соціальну інтеграцію та інновації.

Функціонування системи контролю публічних закупівель у зарубіжних країнах показує, що у більшості країн Європейського союзу уповноважений орган у системі публічних закупівель є органом перегляду закупівель першої інстанції, а також є відокремленим та незалежним органом [49].

Окрім вищезазначених нормативно-правових актів, важливу роль відіграють міжнародні стандарти ISSAI, які розробила Міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). В основу міжнародних стандартів ISSAI покладено принципи, що висвітлювались у Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів. Стандарти INTOSAI є основою на якій будується національне законодавство у сфері державного фінансового контролю та аудиту країн-членів ЄС, а також країн-членів організації INTOSAI.

Стандарти INTOSAI з аудиту поділяються на чотири категорії: базові принципи, загальні принципи, стандарти проведення аудиту та правила складання звітів. Всі ці чотири групи стандартів покладені на побудову належної системи контролю, що дозволяє мінімізувати ризик помилок та порушень. Стандарти аудиту розроблені INTOSAI забезпечують його належне проведення в будь-якій сфері державних фінансів, в тому числі і публічних закупівель. Загалом, встановлено вісім базових принципів побудови системи державного фінансового контролю, які дотримуються також у процесі здійснення державного контролю публічних закупівель: наявність відповідної та ефективної конституційної, статутної, правової структури та фактичне застосування положень цієї структури; незалежність Голів та членів вищих органів фінансового контролю (в колегіальних інституціях), включаючи гарантію перебування на посаді та судовий імунітет під час виконання своїх обов'язків; достатньо широкі повноваження та повна свобода дій при виконанні функцій вищих органів фінансового контролю; необмежений доступ до інформації; право та обов'язок звітування щодо діяльності; самостійність прийняття рішень стосовно змісту та часу на писання аудиторських звітів, публікацій і розповсюдження звітів; наявність ефективних механізмів реалізації рекомендацій вищих органів фінансового контролю; фінансова та управлінська, адміністративна самостійність, наявність (доступність) відповідних людських, матеріальних та грошових ресурсів [48].

Окрім того, з 2017 року INTOSAI розробляє проєкт, що сприятиме розробці єдиних методологічних підходів до організації та проведення аудиту публічних закупівель з урахуванням характеру аудиторських завдань та міжнародних принципів публічних закупівель. Даний проєкт є методологічною основою для проведення аудиту публічних закупівель. Також він спрямований на підвищення ролі Вищих органів аудиту у процесі здійснення контролю публічних закупівель, а також підвищення прозорості державного управління [50].

Незважаючи на відсутність єдиних стандартів здійснення аудиту публічних закупівель, Європейською комісією розроблений практичний посібник для аудиторів, що здійснюють контроль у сфері публічних закупівель [51]. Окрім

рекомендацій щодо застосування Директив ЄС у сфері публічних закупівель, даний посібник містить перелік типових питань, що використовуються державними аудиторами у процесі здійснення аудиту публічних закупівель (див. Дод. В).

Таким чином, у світовій практиці аудит публічних закупівель залишається одним з основних напрямків розвитку як національних, так і міжнародної системи державного фінансового контролю. Проте, існує єдина стандартизована нормативно-правова база у галузі регулювання публічних закупівель, що забезпечує ефективне використання бюджетних коштів та базується на принципах прозорості, підзвітності і дотримання процедур, відкритої та ефективної конкуренції, справедливості.

Отже, незважаючи на єдину систему заходів і процедур, що використовується країнами ЄС, існує необхідність подальшого розвитку аудиту публічних закупівель, як ефективного механізму державного фінансового контролю, що забезпечує не лише раціональне та ефективне витрачання бюджетних коштів, а й покладений на мінімізацію ризиків у процесі здійснення публічних закупівель, що пов'язані з нецільовим використанням коштів та необґрунтованою оцінкою потреб в публічних закупівлях.

РОЗДІЛ II. СТАН ТА АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз та оцінка результатів проведення державного фінансового контролю публічних закупівель

Метою здійснення державного фінансового контролю відповідними контролюючими органами є встановлення відповідності проведених процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти вимогам законодавства у сфері публічних закупівель, а також забезпечення усунення виявлених порушень та запобігання їх вчиненню в подальшому.

Аналіз кількості процедур закупівель у розрізі їх видів є важливим елементом для оцінки стану державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель в Україні, що пояснюється існуванням такого виду закупівель як допорогова закупівля, що не підлягає моніторингу органами державного фінансового контролю. Так, у 2015 році було здійснено 37070 допорогових закупівель. У 2016 році кількість видів процедур закупівлі зросла – окрім допорогових закупівель було здійснено процедури звітування про укладений договір, відкриті торги, переговорні процедури, переговорні процедури за нагальною потребою, відкриті торги із публікацією англійською мовою та переговорні процедури для потреб оборони. Проте, кількість допорогових закупівель, що не підлягають моніторингу, залишається на високому рівні – 233185 закупівель, що складає 56,14 % від загальної кількості закупівель. Окрім того, вагому часту займають процедури звітування про укладений договір, які також не підлягають моніторингу органами державного фінансового контролю. Так, частка даного виду закупівель у 2016 році склала 31,11 % у загальній кількості закупівель. Частка надпорогових закупівель, до яких відносяться інші зазначені види закупівель, склала 12,75 % від загальної кількості. У 2017 році крім зазначених вище видів закупівель також використовувались конкурентний діалог та конкурентний діалог з публікацією англійською мовою. Їх кількість у 2017 році

склала 18 процедур закупівель, що менше 0,01 % від загальної кількості проведених закупівель. Найбільша частка закупівель припадає на процедуру звітування про укладений договір, що становить 56,1 %. Проте, позитивною тенденцією є зростання кількості відкритих торгів у 2017 році в порівнянні з попереднім періодом (119853 закупівель, що складає 11,67 %). У 2018 році продовжується тенденція щодо зростання кількості відкритих торгів, їх частка склала 13,18 % у загальній кількості закупівель. Також у 2018 році зменшилась кількість процедур звітування про укладений договір на 338814 закупівель, а найбільшу частку серед усіх видів закупівель склали допорогові закупівлі, що становлять 62,62 % у загальній кількості закупівель. У 2019 році було проведено такі види закупівель як е-каталоги та закупівля з рамковою угодою. Їх кількість становила 399 та 57 закупівель відповідно. Найбільшу ж частку, у даному періоді, склали процедури звітування про укладений договір (див. Дод. Г).

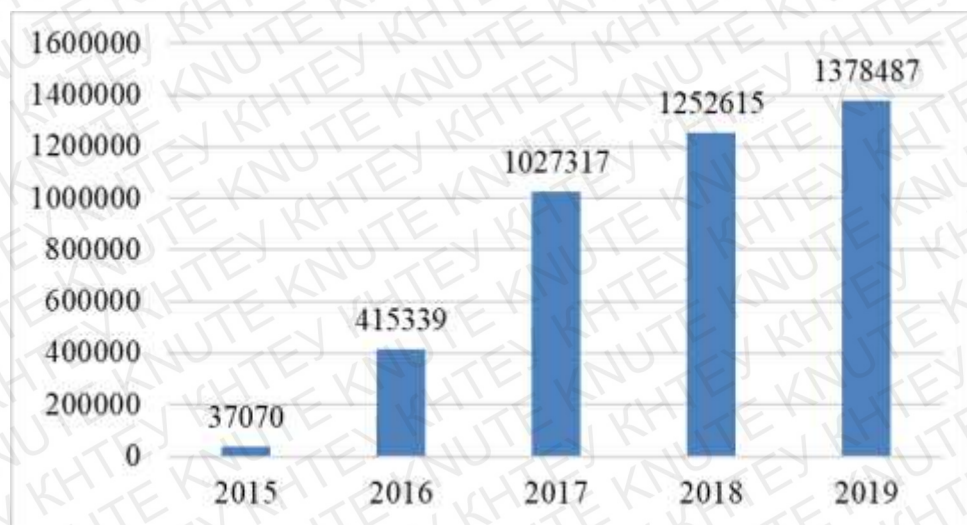


Рис. 2.1 Динаміка кількості процедур закупівель за 2015 – 2019 роки, в абсолютних величинах

Джерело: складено автором на основі [6].

Загалом існує тенденція щодо збільшення кількості закупівель за 2015-2019 роки, що пояснюється збільшенням видів процедур закупівель та ефективністю діяльності системи публічних закупівель (рис. 2.1). Проте, незважаючи на постійне удосконалення сфери публічних закупівель, вагому частку серед усіх видів закупівель складають допорогові закупівлі, які не підлягають моніторингу,

що збільшує ймовірність вчинення правопорушень пов'язаних з бюджетними коштами.

Для оцінки сучасного стану державного фінансового аудиту необхідно також проаналізувати основні показники сфери публічних закупівель, а саме: кількість завершених тендерів, їх частка, очікувана вартість, кількість організаторів та кількість учасників. Так, аналіз цих показників за 2015-2019 роки показує тенденцію щодо збільшення всіх основних показників, що відбулося через підвищення ефективності функціонування системи публічних закупівель. Так, кількість завершених тендерів у 2015 році складала 17,62 тис. тендерів, що складає 52,29 % від загальної кількості проведених тендерів. Очікувана вартість тендерів у даному періоді складала 3,58 млрд. грн. Також важливим показником є кількість учасників та організаторів. За 2015 рік кількість організаторів склала 2,31 тис., а кількість учасників – 8,09 тис. Такі низькі показники обумовлені проведенням лише допорогових закупівель. У 2016 році кількість завершених тендерів склала 307,01 тис. тендерів, що на 289,39 тис. тендерів більше, ніж у попередньому році. Їх частка у загальній кількості тендерів складає 75,72 %, а очікувана вартість – склала 176,6 млрд. грн. Також позитивною тенденцією є зростання кількості організаторів та учасників. У 2016 році кількість учасників склала 65,91 тис., а кількість організаторів – 20,19 тис. Тенденція зростання основних показників зберіглась і у 2017 році, особливо відносно кількості завершених тендерів (871,36 тис.) та очікуваної вартості (540,07 млрд.). Майже у два рази зросла кількість учасників і склала 127,65 тис, а частка завершених тендерів збільшилась до 85,2 %. У 2018 - 2019 роках темпи зростання даних показників зменшились, у порівнянні з попередніми періодами, але зберіглась загальна позитивна динаміка щодо їх збільшення. Так, наприклад, частка завершених тендерів у 2018 році, у порівнянні з попереднім, збільшилась усього на 1,55 %, а кількість організаторів на 4,76 % та склала в цілому 28,37 тис., крім того кількість учасників збільшилась до 148,17 тис., що збільшило відношення кількості організаторів до кількості учасників (5 учасників до 1 організатора). Єдине зменшення основних показників, за аналізований період, спостерігалось у

2019 році. Так, очікувана вартість зменшилась на 35,28 млрд. грн., у порівнянні з попереднім роком, і склала загалом 641,31 млрд. грн., хоча інші показники зростали у даному періоді. Таким чином середня очікувана вартість одного тендера у 2019 році зменшилась майже на 24 %, у порівнянні з попереднім періодом (подано у табл. 2.1.).

Таблиця 2.1

Основні показники сфери публічних закупівель за 2015 – 2019 роки

	2015	2016	2017	2018	2019
Кількість завершених тендерів, тис	17,62	307,01	871,36	1000,08	1240
Частка завершених тендерів, %	52,29	75,72	85,2	86,75	90,26
Очікувана вартість, млрд	3,58	176,6	540,07	676,59	641,31
Кількість організаторів, тис	2,31	20,19	27,08	28,37	28,88
Кількість учасників, тис	8,09	65,91	127,65	148,17	159,96

Джерело: складено автором на основі [6].

Тому важливим є аналіз сучасного стану не лише контролю у сфері публічних закупівель, а й оцінка загального стану системи публічних закупівель у ВВП країни, що показує важливість даної сфери у соціально-економічному розвитку країни.

Аналізуючи динаміку частки публічних закупівель у ВВП країни спостерігається тенденція збільшення частки у період 2015-2019 років. Так, у 2015 році частка публічних закупівель у ВВП країни склала 11,24 %, в той час як частка публічних закупівель, охоплених контролем склала 4,82 %. У 2016 році частка публічних закупівель у ВВП зросла та склала 11,52 %. Проте, частка публічних закупівель, що були охоплені контролем у 2016 році склала лише 0,8 % у ВВП, що на 4,02 % менше ніж у попередньому році. За 2017 рік частка публічних закупівель у ВВП країни склала 16,76 %. Так, спостерігається позитивна тенденція щодо збільшення частки публічних закупівель у ВВП. Проте, такий показник як частка загальної вартості публічних закупівель охоплених контролем у ВВП зменшується і к 2017 році він склав 0,72 %. У 2018 році у

порівнянні з 2015 роком частка публічних закупівель у ВВП країни збільшилась майже у 1,5 раз і склала 18,47 % у ВВП. Також є позитивним те, що у 2017 році частка публічних закупівель охоплених контролем збільшилась на 1,17 % у порівнянні з попереднім роком і склала 1,89 % у ВВП. У 2019 році спостерігається зменшення частки публічних закупівель у ВВП країни. Даний показник склав 14,63 %, що на 3,54 % менше, ніж у попередньому році. Проте, частка публічних закупівель охоплених контролем у ВВП продовжує зростати і у 2019 році складає 2,08 % у ВВП (рис. 2.2).

Таким чином, загалом спостерігається позитивна тенденція щодо збільшення частки публічних закупівель у ВВП країни, що пояснюється підвищенням значення публічних закупівель у національній економіці країни. Так, сфера публічних закупівель має пріоритетне значення у соціально-економічному розвитку нашої держави, тому важливим є збільшення кількості та якості контрольованих дій у сфері публічних закупівель. Удосконалення системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель забезпечить раціональне використання бюджетних коштів їх розпорядниками.



Рис. 2.2 Динаміка частки публічних закупівель та частки загальної вартості публічних закупівель охоплених контролем у ВВП за період 2015 - 2019 роки, у відсотках

Джерело: складено автором на основі [5, 16, 17, 18, 19, 20].

Для аналізу системи державного фінансового контролю публічних закупівель важливим є оцінка частки вартості публічних закупівель охоплених контролем у загальній вартості публічних закупівель, що показує, яку питому вагу публічних закупівель органи державного фінансового контролю охоплюють у процесі у процесі здійснення контрольних заходів у сфері публічних закупівель.

Так, у 2015 році органами державного фінансового контролю було охоплено 42,91 % від загальної вартості публічних закупівель. У 2016 році даний показник склав лише 6,98 % від загальної вартості публічних закупівель, що на 35, 93 % менше, ніж у попередньому році. Така ж негативна тенденція щодо зменшення частки вартості публічних закупівель охоплених контролем у загальній вартості публічних закупівель спостерігається у 2017 році. Так, за 2017 рік контрольними діями було охоплено лише 4,32 % від загальної вартості публічних закупівель. У 2018 році спостерігається збільшення частки публічних закупівель охоплених контролем. Так, даний показник склав 10,23 % від загальної вартості публічних закупівель. Позитивна тенденція щодо збільшення частки вартості публічних закупівель охоплених контролем спостерігається й у 2019 році. Органами державного фінансового контролю було охоплено 14,19 % від загальної вартості публічних закупівель (рис. 2.3).



Рис. 2.3 Динаміка частки вартості публічних закупівель охоплених контролем у загальній вартості публічних закупівель за період 2015 – 2019 роки, у відсотках

Джерело: складено автором на основі [7, 8, 9, 10, 11].

Таким чином, аналіз частки вартості публічних закупівель охоплених контролем говорить про необхідність збільшення контрольних заходів з боку органів державного фінансового контролю, так як частка вартості публічних закупівель охоплених контролем у загальній вартості публічних закупівель з 2016 року залишається на низькому рівні. Проте, динаміка щодо збільшення частки вартості публічних закупівель охоплених контролем, яка спостерігається з 2017 року, є позитивною тенденцією, що забезпечується посиленням ролі моніторингу публічних закупівель у процесі здійснення державного фінансового контролю.

За аналізований період спостерігається позитивна тенденція щодо виявлених порушень у сфері публічних закупівель, як стосовно їх сумарної вартості, так і відносно частки вартості виявлених порушень в загальній вартості публічних закупівель охоплених контролем. Так, наприклад, сумарна вартість виявлених порушень у 2016 році зросла майже у 5 разів, у порівнянні з попереднім роком, а їх частка у загальній вартості публічних закупівель охоплених контролем склала 68,75 %, що є суттєвим збільшенням, у порівнянні з аналогічним показником 2,82 % за попередній період. У 2017 році дані показники зменшились, сумарна вартість виявлених порушень склала 5,2 млрд. грн. у порівнянні з попереднім 13,2 млрд. грн., а частка їх вартості – 24,07 % відповідно. Така ситуацію можна частково пояснити тим, що за повідомленням Державної служби статистики України, з метою дублювання інформації за результатами узгоджувальної наради Держстатом спільно із Мінекономрозвитку прийнято рішення щодо недоцільності проведення у 2017 році державного статистичного спостереження «Здійснення державних закупівель». Однак, за даними Рахункової палати, таке спостереження є вкрай необхідним і доцільним, оскільки жодний державний орган, який здійснює ту чи іншу контрольну функцію у сфері публічних закупівель, не володіє інформацією, за рахунок яких коштів (джерел фінансування) здійснюється та чи інша процедура закупівлі. Законодавчо цієї вимоги не закріплено. А отже, достовірна інформація про реальне використання коштів державного та/або місцевих бюджетів протягом 2017 року відсутня [13]. Проте, у 2018 році дані показники знову зросли, у порівнянні з попереднім роком.

Сумарна вартість виявлених порушень склала 39 млрд. грн., що становило 57,95 % виявлених порушень від загальної вартості публічних закупівель охоплених контролем. У 2019 році сумарна вартість публічних закупівель, які були охоплені контролем, зросла більш, ніж на 18 % у порівнянні з 2018 роком, і склала 82,5 млрд. грн., а частка вартості виявлених порушень була забезпечена органами державного фінансового контролю на рівні 87,03 %, що становило 71,8 млрд. грн. сумарної вартості виявлених порушень за даний період (подано у табл. 2.2.).

Таблиця 2.2

Динаміка вартості публічних закупівель охоплених контролем та виявлених порушень за період 2015 – 2019 років

Роки	2015	2016	2017	2018	2019
Загальна вартість публічних закупівель охоплених контролем, у млрд. грн.	95,9	19,2	21,6	67,3	82,5
Сумарна вартість виявлених порушень, у млрд. грн.	2,7	13,2	5,2	39	71,8
Частка вартості виявлених порушень в загальній вартості публічних закупівель охоплених контролем, у відсотках	2,82	68,75	24,07	57,95	87,03

Джерело: складено автором на основі [7, 8, 9, 10, 11].

Таким чином, аналізуючи систему державного фінансового контролю публічних закупівель в Україні бачимо, що існує тенденція щодо збільшення публічних закупівель охоплених контролем та сумарної вартості виявлених порушень. Така динаміка пояснюється збільшенням кількості закупівель, що не відносяться до допорогових закупівель. Проте, частка допорогових закупівель у загальній кількості закупівель залишається на рівні більше 50 %, що є негативним як для функціонування системи публічних закупівель, так і для здійснення контролю у сфері публічних закупівель. Тому існує необхідність удосконалення системи державного фінансового контролю публічних закупівель, що пояснюється не лише збільшенням загальної вартості публічних закупівель охоплених контролем, а й їх значною часткою у валовому внутрішньому продукті України.

2.2 Аналіз результатів державного фінансового контролю публічних закупівель за галузями економіки.

Публічні закупівлі є основним інструментом макроекономічної політики держави, за рахунок здійснення процедур закупівлі здійснюється вплив на рівень цін, структуру суспільного виробництва та соціальне забезпечення населення. Основним завданням бюджетної політики у сфері публічних є підвищення ефективності використання бюджетних коштів у системі соціально-економічний розвиток країни, шляхом покращення якісного рівня планування закупівель, посилення взаємозв'язку між витраченими ресурсами та отриманими результатами.

Для оцінки стану державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель важливим є аналіз стану публічних закупівель у галузях економіки. Такий аналіз дозволяє визначити ефективність використання бюджетних коштів окремо по галузям, а також визначити основні проблеми та правопорушення, що виникають у конкретній сфері у процесі здійснення публічних закупівель.

Так, наприклад, шляхом аналізу завершених, неуспішних та тих, що ще відбуваються публічних закупівель у різних галузях економіки за 2016 – 2019 роки було встановлено, що найбільша загальна частка очікуваної вартості серед досліджених галузей за даний період припадає на сферу інфраструктури, а саме: 17,98 %, що складає 365761,6 млн. грн. Також значна частка вартості від загальної очікуваної вартості видатків спрямованих на публічні закупівлі спостерігається у галузі економіки, що складає 6,66 % або 135401,7 млн. грн. Подібні суми очікуваної вартості публічних закупівель спостерігаються у енергетичній та оборонній галузі: 112071,3 млн. грн. та 76073,1 млн. грн. відповідно, що разом складає 9,25 % від загальної очікуваної вартості публічних закупівель за 2016 – 2019 роки (5,51 % – енергетична; 3,74 % – оборонна галузь;). Значно менша вартість публічних закупівель нараховується у галузях охорони здоров'я та освіти. За аналізований період сумарна частка публічних закупівель у цих галузях склала менше 1 %, а саме: 0,61 % (6235 млн. грн. у сфері охорони здоров'я та 6023,9 млн. грн. у сфері освіти).

В цілому, загальна очікувана вартість у цих, на нашу думку, найважливіших галузях економіки за період 2016 – 2019 років склала майже 34,5 %, що становить 701566,52 млн. грн. Особливу увагу привертає те, що близько половини від даної суми припадає на сферу інфраструктури.

На сьогодні у сфері інфраструктури відбуваються публічні закупівлі з загальною очікуваною вартістю 832,8 млн. грн., з них: 187,06 млн. грн. за 2016 рік, 472,26 млн. грн. за 2017 рік, 35,8 млн. грн. за 2018 рік та 137,67 млн. грн. за 2019 рік, що складає 0,23 % у загальній структурі очікуваної вартості витрат на публічні закупівлі у цій галузі. Крім того, у даній галузі спостерігається найбільша частка очікуваної вартості неуспішних публічних закупівель, яка складає 44,41 % (162427,56 млн. грн. очікуваної вартості). Це може свідчити про високу професійну компетентність органів фінансового контролю стосовно виявлення порушень у даній сфері. За період 2016 – 2019 років даний показник у цій галузі має тенденцію до зростання, а найбільша сума неуспішних публічних закупівель у цій галузі була зафіксована у 2019 році – 62415,54 млн. грн. Сумарна очікувана вартість завершених публічних закупівель у цій сфері складає 202501,19 млн. грн., що становить 55,36 % від загальної очікуваної вартості. При цьому очікувана вартість таких закупівель зростала у 2017 та 2019 році (див. Дод. Д).

Очікувана вартість публічних закупівель, що відбуваються у галузі економіки складає 71,1 млн. грн., що становить усього 0,05 % від загальної очікуваної вартості публічних закупівель у цій сфері. Варто зауважити, що публічні закупівелі, які відбуваються відсутні у 2016 та 2017 році, а їх найбільша очікувана вартість за аналізований період зафіксована у 2018 році (51,1 млн. грн.). Також у даній сфері налічується незавершених публічних закупівель з очікуваною вартістю на суму 46393,25 млн. грн. або 34,26 % від загальної очікуваної вартості публічних закупівель. Проте, очікувана вартість таких закупівель має тенденцію до зменшення та становила 23297,66 млн. грн. у 2016 році, 14678,44 млн. грн. у 2017 році, 6216,93 млн. грн. у 2018 році та 2200,22 млн. грн. у 2019 році. Особливістю є те, що у даній сфері також зменшується і очікувана вартість

завершених публічних закупівель, яка становили лише 8647,44 млн. грн. у 2018 році та 3130,36 млн. грн. у 2019 році проти 15265,5 млн. грн. та 61,893,99 млн. грн. у 2016 та 2017 роках відповідно. Загалом частка завершених публічних закупівель у цій сфері складає 65,68 % або 88937,3 млн. грн.

Значні суми очікуваної вартості закупівель, що відбуваються спостерігаються у галузі енергетики, що становить найбільшу частку серед аналізованих галузей: 0,75 %. Очікувана вартість таких закупівель складає 44,78 млн. грн. у 2016 році, 535,02 млн. грн. у 2017 році та 260,29 млн у 2018 році. Також у цій сфері зростає очікувана вартість неуспішних публічних закупівель, частка яких, у загальній структурі очікуваної вартості закупівель за цією галуззю, складає 33,88 %. Так, очікувана вартість таких закупівель була найбільшою у 2018 році та складала 13678,98 млн. грн. Частка очікуваної вартості завершених публічних закупівель у енергетичній галузі становить 65,38 % або 73266,72 млн. грн. Цей показник зростав у період 2016 – 2018 років, проте у 2019 році спостерігалось зменшення, у порівнянні з минулим періодом.

Найбільша очікувана вартість завершених публічних закупівель спостерігається у оборонній галузі та складає 56257,24 млн. грн. Загалом очікувана вартість закупівель у цій сфері розподіляється таким чином: завершені – 73,95 %, неуспішні – 25,95 % та ті, що відбуваються – 0,1 %. Також спостерігається тенденція до збільшення неуспішних публічних закупівель оборонної галузі, очікувана вартість яких склала 19739,73 млн. грн. за аналізований період. Позитивним є те, що наразі публічні закупівлі, які відбуваються відсутні за 2019 рік (див. Дод. Д).

Особливістю галузі охорони здоров'я є те, що за період 2017 – 2019 років відсутні публічні закупівлі, що відбуваються наразі, а частка даних їх складає усього 0,11 % в загальній структурі очікуваної вартості публічних закупівель даної сфери. Також, варто зазначити, що у 2018 році спостерігалась дуже низька очікувана вартість неуспішних публічних закупівель – 17,95 млн. грн., а їх загальна вартість за аналізований період склала 2554,22 млн. грн, що становило 40,97 % очікуваної вартості публічних закупівель у даній сфері загалом. Крім того

очікувана вартість неуспішних закупівель сфери охорони здоров'я перевищила очікувану вартість їх завершених закупівель у 2017 році у 6 разів. В цілому спостерігається позитивна динаміка росту очікуваної вартості завершених закупівель у даній галузі, що загалом складає 3673,82 млн. грн. або 58,92 % у загальній структурі очікуваної вартості публічних закупівель.

Щодо галузі освіти, то серед усіх інших виділяється показник очікуваної вартості неуспішних публічних закупівель за період 2016 – 2019 роки, який у даній сфері є найменшим серед аналізованих та складає 1559,17 млн. грн., що становить 25,88 % у загальній структурі публічних закупівель даної галузі. Також варто відзначити, що спостерігається позитивна тенденція зменшення очікуваної вартості публічних закупівель минулих років, що відбуваються наразі (36,38 млн. грн.) та тенденція до збільшення очікуваної вартості завершених публічних закупівель (4428,33 млн. грн.). Частка таких закупівель складає 0,6 % та 73,51 % відповідно (подано у табл. 2.3.).

Таблиця 2.3

**Очікувана вартість публічних закупівель по галузям економіки за період
2016 – 2019 років, у млн. грн.**

Галузі економіки	Відбуваються	Неуспішні	Завершені	Разом
Інфраструктура	832,81	162427,56	202501,19	365761,60
Економіка	71,10	46393,25	88937,29	135401,70
Енергетика	840,10	37964,51	73266,72	112071,30
Оборона	76,11	19739,73	56257,24	76073,08
Охорона здоров'я	6,95	2554,22	3673,82	6234,99
Освіта	36,38	1559,17	4428,33	6023,89

Джерело: складено автором на основі [6].

Таким чином, бачимо, що очікувана вартість публічних закупівель у галузях економіки за 2016 – 2019 роки є динамічною, на що впливає державний фінансовий контроль та аудит у цій сфері. Відповідно кількість та вартість публічних закупівель змінюється в залежності від якості проведення контрольних

заходів стосовно різних галузей економіки. Збереження такої тенденції сприятиме збільшенню частки завершених та зменшенню частки неуспішних публічних закупівель у цих сферах шляхом своєчасного виявлення порушень та надання якісних рекомендацій.

Для ґрунтовного аналізу державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель необхідно розглянути та оцінити кількісні та якісні характеристики лотів публічних закупівель за головними галузями економіки. Дані показники показують ефективність контрольних заходів проведених органами державного фінансового контролю щодо створення запитів на проведення публічних закупівель.

Серед аналізованих галузей економіки найбільше лотів публічних закупівель з порушеннями було зафіксовано у сфері інфраструктури, а найменше – у галузі економіки, їх кількість становить 676 та 40 лотів відповідно. Значна кількість лотів з порушеннями також спостерігається в оборонній (196) та енергетичній (167) сфері. У галузі охорони здоров'я органами державного фінансового контролю було виявлено 63 лоти з порушеннями, у галузі освіти – 49 (рис. 2.4).

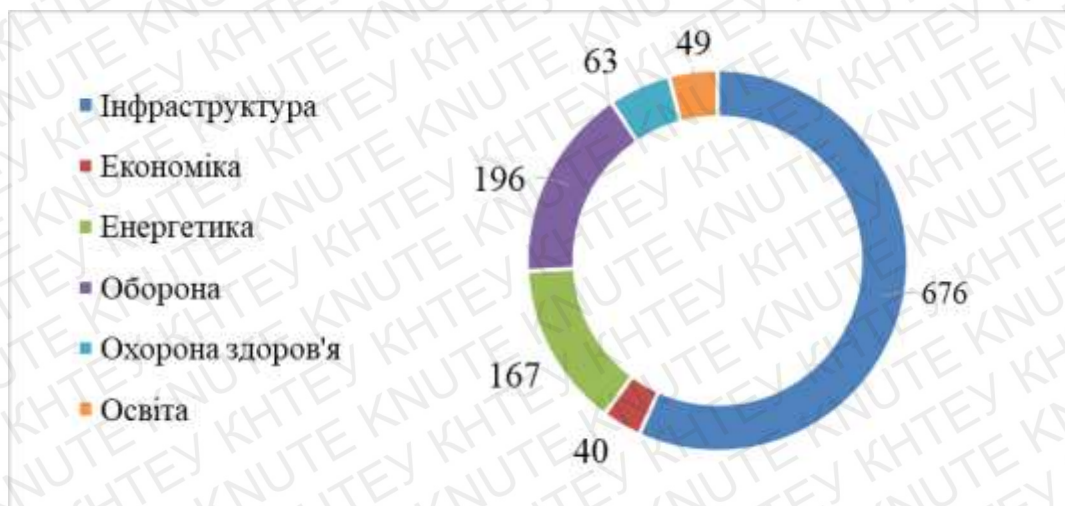


Рис. 2.4 Кількість лотів з порушеннями у галузях економіки

Джерело: складено автором на основі [6].

Окрім надзвичайно великої кількості зафіксованих лотів з порушеннями у сфері інфраструктури необхідно також відзначити, що у даній сфері

спостерігається найбільша частка неуспішних лотів публічних закупівель, що складає 37,19 % від усіх лотів у даній галузі. Крім того, дані лоти можна визнати достатньо ризиковими, оскільки частка лотів з ризиками у галузі інфраструктури становить 33,42 %.

Найбільш ризиковими являються лоти публічних закупівель, що пов'язані з енергетичною сферою, частка ризикових лотів у цій сфері складає 38,16 %, що є надзвичайно високим показником, у порівнянні з часткою ризикових лотів в інших сферах. Проте, такий рівень лотів з ризиками може бути пов'язаний зі специфікою надання товарів та послуг даної галузі. Також 26,58 % серед проведених лотів публічних закупівель у даній сфері є неуспішними.

У сфері економіки зафіксовано 20,91 % лотів з ризиками та 21,84 % неуспішних лотів, що також є достатньо високим показником. Найменша ризиковість лотів та найбільша кількість успішних лотів відбувається у галузі освіти, де зафіксовано частку лотів з ризиками та частку неуспішних лотів на рівні 6,5 % (подано у табл. 2.4.).

Таблиця 2.4

Частка ризикових та неуспішних лотів у галузях економіки, у відсотках

Галузі економіки	Лотів з ризиками	Неуспішних лотів
Інфраструктура	33,42	37,19
Економіка	20,91	21,84
Енергетика	38,16	26,58
Оборона	16,09	13,27
Охорона здоров'я	14,90	14,90
Освіта	6,50	6,50

Джерело: складено автором на основі [6].

Як бачимо органи державного фінансового контролю виявляють значну кількість порушень у лотах публічних закупівель, що, в свою чергу, впливає на їх успішність та ризиковість. Найбільше таких порушень було зафіксовано в галузі інфраструктури, відповідно лоти в даній галузі містять багато ризиків та частіше завершуються безуспішно. Загалом, можемо спостерігати пряму залежність між кількістю виявлених лотів з порушеннями та їх часткою лотів з ризиками та

неуспішних лотів у різних галузях економіки. Так, відповідно до кількості виявлених органами державного фінансового контролю лотів з порушеннями у конкретній галузі економіки може збільшуватись й їх ризиковість та успішність у загальній структурі лотів даної сфери.

Серед усіх виявлених порушень публічних закупівель у аналізованих галузях економіки найбільш часто зустрічаються такі, що пов'язані з не оприлюдненням інформації про закупівлю, їх частка складає 24 % у загальній структурі порушень. Також часто трапляються порушення публічних закупівель через те, що не були відхилені тендерні пропозиції або не був застосований Закон №922. Частка таких порушень складає 16 % та 13 % відповідно. Крім того відбуваються порушення у зв'язку з недотриманням порядку №454, недоліками у плануванні здійснення закупівель, не дотриманні принципів здійснення закупівель, порушеннями при складанні тендерної документації, порушеннями вимог до договору про закупівлю та порушеннями умов застосування переговорної процедури закупівлі та інші (рис. 2.5).

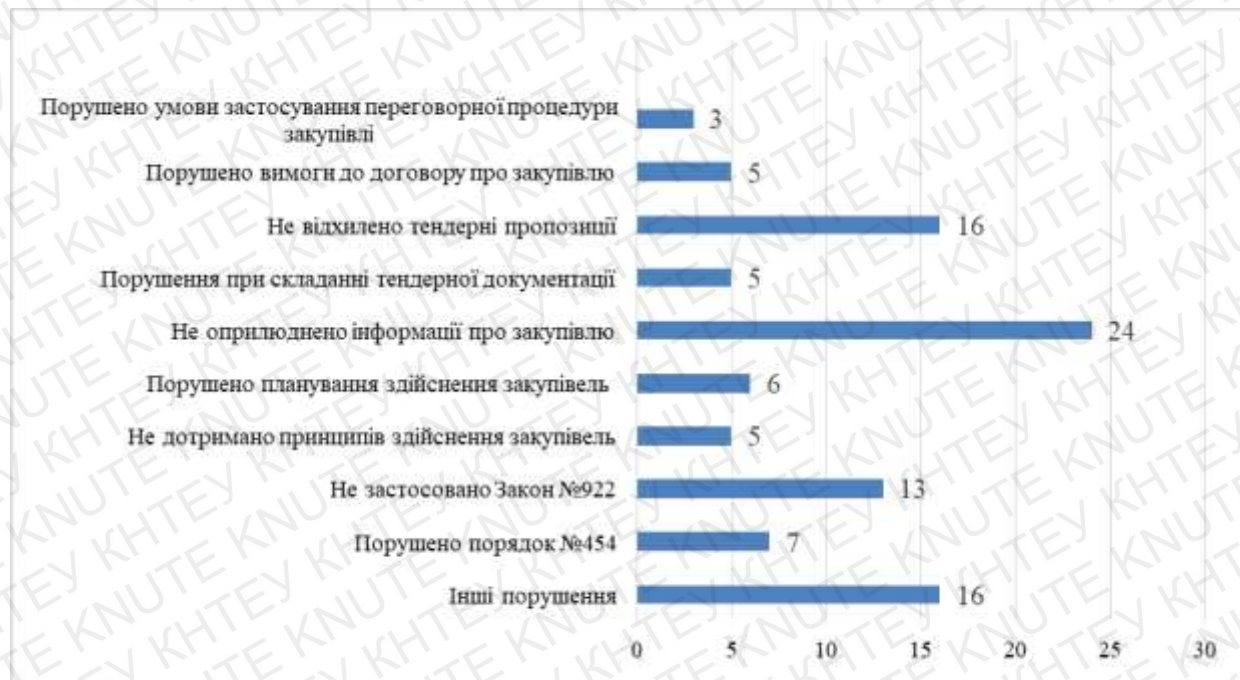


Рис. 2.5 Структура виявлених порушень за їх видами, у відсотках

Джерело: складено автором на основі [6].

Таким чином, аналіз стану публічних закупівель у галузях економіки забезпечує оцінку стану державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Такий аналіз показує ефективність використання бюджетних коштів у різних економічних сферах, що забезпечують вплив на темпи суспільного розвитку. Аналіз порушень у досліджених галузях свідчить, що найбільша частка порушень здійснюється щодо неоприлюдненої інформації про закупівлю, що суттєво впливає на стан державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Також наявність будь-яких порушень у аналізованих галузях економіки призводить до неефективного та нецільового використання бюджетних коштів. Окрім того, аналіз частки ризикових лотів говорить про неефективність системи внутрішнього контролю в аналізованих галузях.

РОЗДІЛ III. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи удосконалення аудиту публічних закупівель як складової державного фінансового контролю

Необхідність удосконалення системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель, особливо в частині аудиту, пояснюється тим, що при проведенні перевірок системи закупівель органами державного фінансового контролю перевіряється закупівельна діяльність об'єкта контролю, в тому числі проведення процедур закупівель. При чому, органи, уповноваженні на здійснення контролю у сфері публічних закупівель, не мають права втручатися в хід проведення процедур закупівель, тому йдеться про перевірку результату процедур закупівель. Так, в ході здійснення контрольних заходів, неможливим є запобігання неефективному проведенню процедур закупівлі через відсутність таких методів контролю, що спрямовані на попередження порушень у сфері публічних закупівель.

На сучасному етапі розвитку системи державного фінансового контролю публічних закупівель органами державного фінансового контролю застосовується переважно такий метод контролю, як моніторинг. Результати аналізу сучасних методів державного фінансового контролю у сфері закупівель свідчать, що найбільш актуальними на сьогодні є аудит, оскільки застосування інших методів контролю мають такі недоліки: такий контроль спрямований на встановлення фактів правопорушень, що виникли в діяльності підконтрольного суб'єкта в минулому, а не на превентивне виявлення причин і способів їх уникнення; значний часовий лаг між виникненням порушень та їх виявленням, що ускладнює, а інколи і унеможлиблює усунення фінансових порушень та їх негативних наслідків; низький рівень оперативності, дієвості та ефективності їх застосування.

Загалом, впровадження аудиту публічних закупівель дозволить мінімізувати випадки таких порушень: укладання договору без проведення процедури закупівель; уникнення процедури закупівлі шляхом роздрібнення її суми на частини; проведення закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом; фальсифікація матеріалів проведення торгів; фальсифікація протоколів розкриття пропозицій конкурсних торгів або цінових пропозицій і проведення торгів з метою підвищення ціни закупівлі; укладання договорів закупівлі за вищими цінами, ніж були в інших учасників торгів; створення умов для перемоги окремого виконавця шляхом зміни перед проведенням торгів номенклатури закупівлі; необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Так, удосконалення системи державного фінансового аудиту публічних закупівель повинен базуватися на охопленні аудитом всіх стадій контролю. Попередній контроль здійснюється до виконання господарської операції з метою запобігання незаконним діям, неефективному використанню коштів і прийняттю необґрунтованих рішень. Він застосовується переважно на стадії погодження і затвердження кошторисів, договорів, під час підписання розпорядчих і виконавчих документів на здійснення господарських операцій. Перед здійсненням фінансової операції, бухгалтерський підрозділ організації-замовника перевіряє наявність грошей, доцільність витрат, відповідність їх потребам за нормами тощо.

Виходячи з цього можна казати, що попередній контроль носить профілактичний характер, який виконується внутрішніми службами замовника. Хоча, іноді, за рішенням головного розпорядника коштів здійснюється попередній аналіз тендерних документів розпорядників нижчого рівня.

Поточний контроль має оперативний характер і здійснюється в процесі виконання господарських операцій. Поточний контроль покладається в основному на служби внутрішньогосподарського контролю та Державну казначейську службу (в частині використання бюджетних коштів). Його завдання — оперативне виявлення і своєчасне припинення порушень і відхилень, що виникли в процесі виконання господарських операцій і виробничих завдань.

Наступний контроль здійснюється після завершення господарських операцій, коли закінчився визначений звітний період. Його мета — встановити правильність, законність і економічну доцільність здійснених господарських операцій, виявити вади в роботі підприємства, факти безгосподарності й крадіжок. За його результатами розробляються заходи щодо ліквідації виявлених вад і усунення причин та умов їх виникнення.

Основною перевагою впровадження системи державного фінансового аудиту як інструменту підвищення ефективності здійснення органами державного фінансового контролю перевірки сфери публічних закупівель є охоплення аудитом всіх стадій контролю (попередній, поточний, наступний), а також його спрямування на майбутнє, що дозволяє розробити ряд рекомендацій з метою усунення виявлених порушень під час виконання державних програм і процедур публічних та сприяння досягнення результативності, економічності та ефективності використання державних ресурсів у процесі здійснення публічних закупівель (подано у табл. 3.1)

Таблиця 3.1

Характеристика державного фінансового аудиту публічних закупівель

Ознака	Аудит публічних закупівель
Мета	Сприяння законному та ефективному використанню ресурсів, правильному веденню обліку та складанню звітності
Об'єкт контролю	Увесь комплекс питань фінансово-господарської діяльності замовника, в т. ч. закупівлі
Види закупівель, які є об'єктом контролю	Усі закупівлі
Суб'єкт контролю	Підконтрольні установи
Підстави для здійснення	Проводиться планово
Оформлення результатів	Аудиторський звіт

Джерело: складено автором на основі [38].

Так, для удосконалення системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель необхідно розробити та затвердити Порядок здійснення аудиту публічних закупівель органами державного фінансового контролю, що визначатиме механізм проведення Державною аудиторською службою та її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту публічних закупівель.

Основними завданнями аудиту у сфері публічних закупівель має бути: 1) проведення аналізу та перевірки обґрунтованості здійснення процедур закупівель; стану виконання процедур закупівлі, зокрема, шляхом проведення оцінки законності та ефективності витрачання бюджетних коштів, досягнення їх економії і цільового використання під час здійснення органами виконавчої влади публічних закупівель; законності, ефективності і результативності діяльності об'єктів аудиту на всіх стадіях процесу публічних закупівель, зокрема їх управлінських рішень; правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової та бюджетної звітності суб'єкта контролю; функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту у сфері публічних закупівель у розпорядників бюджетних коштів; 2) розроблення пропозицій та рекомендацій щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Важливим у процесі організації аудиту у сфері публічних закупівель є визначення етапів аудиту. Так, аудит публічних закупівель має проводитися за такими етапами: 1) планування та організація аудиту (попереднє вивчення об'єкта аудиту, розроблення робочого плану, складення та затвердження програми аудиту). Робочий план та програму аудиту складає має керівник аудиту та подає на затвердження керівникові органу Державної аудиторської служби; 2) проведення аудиторських процедур, формування і оформлення аудиторських доказів, підготовка аудиторських висновків, пропозицій та рекомендацій; 3) звітування за результатами аудиту шляхом оформлення та узгодження проекту звіту про результати аудиту (далі - звіт), підписання протоколу узгодження, формування, підписання звіту та подання звіту об'єкту аудиту; 4) здійснення

моніторингу виконання наданих за результатами аудиту пропозицій та рекомендацій та результатів їх упровадження.

Окрім того, під час проведення аудиту з метою дослідження гіпотез аудиту та отримання аудиторських доказів може здійснюватися збір інформації (отримання від учасника аудиту необхідних документів, інформації) такими способами: за письмовим запитом органу Державної аудиторської служби; державними аудиторами за місцезнаходженням учасника та/або об'єкта аудиту. Аудит публічних закупівель має проводитися згідно із затвердженим у встановленому порядку планом проведення заходів державного фінансового контролю.

Окрім того, важливим у процесі здійснення аудиту у сфері публічних закупівель є процес попереднього вивчення об'єкта аудиту, під час якого за встановленими джерелами аудиту попередньо аналізується стан функціонування системи внутрішнього контролю для забезпечення підтвердження, що зібрана в процесі збору даних інформація та звітність об'єкта аудиту є достовірною, і здійснюється комплексний аналіз та ідентифікація проблем, що можуть призвести до порушень у сфер публічних закупівель.

Визначення ефективності функціонування системи публічних закупівель має ґрунтуватися на використанні системи індикаторів оцінки, що має базуватися на аналізі найбільш ризикових операцій та галузей, де у процесі здійснення публічних закупівель за результатами попередніх перевірок було виявлено найбільші суми порушень та оцінки ступеня економії бюджетних коштів у результаті використання процедур закупівлі.

Так, впровадження державного фінансового аудиту публічних закупівель забезпечить здійснення контролю на всіх стадіях процедури закупівлі незалежно від строків проведення процедур закупівель, укладення та виконання договору, який передбачає придбання товарів, робіт чи послуг, та щодо будь-якого періоду, починаючи з планування і закінчуючи виконанням зобов'язань за договором, укладеним за результатами відповідної процедури закупівлі.

Проте, ефективне функціонування системи аудиту у сфері публічних закупівель неможливе без належної системи внутрішнього контролю та аудиту у сфері публічних закупівель в органах виконавчої влади. Тому, одним із напрямом удосконалення системи державного фінансового контролю публічних закупівель є побудова ефективної системи внутрішнього аудиту розпорядниками бюджетних коштів.

Ефективний державний внутрішній аудит сприяє належному державному управлінню в разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. Тому, з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін необхідно постійно проводити оцінку системи внутрішнього контролю та аудиту для приведення його у відповідність з напрямками діяльності. Основною ціллю розвитку внутрішнього аудиту у сфері публічних закупівель є посилення управлінської підзвітності, підвищення рівня ефективності витрачання бюджетних коштів та економія фінансових ресурсів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Внутрішнім аудитом є діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів та підвідомчих йому установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Управління ризиками є складовою частиною діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також основним етапом у процесі внутрішнього аудиту публічних закупівель. Управління ризиками - це діяльність керівництва та працівників установи з їх ідентифікації, проведення оцінки, визначення способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики, здійснення перегляду ідентифікованих та оцінених ризиків для виявлення нових та таких, що зазнали змін.

Завданням внутрішнього аудиту публічних закупівель при управлінні ризиками є визначення потенційних подій, настання яких може вплинути на процес здійснення установою процедури закупівлі та виконання постачальниками умов публічних закупівель. Ризики у процесі здійснення публічних закупівель можуть бути спричинені як внутрішніми, так і зовнішніми факторами на стратегічному та/або операційному рівнях. Визначення ризиків повинно бути всебічним та повним, а також постійним, повторюваним процесом, який є частиною процесу планування. В установі мають впроваджуватися необхідні інструменти для визначення найбільш суттєвих ризиків у процесі здійснення публічних закупівель, які мають визначальний вплив на успішне завершення процедури закупівлі та ефективне управління ресурсами.

Оцінка ризиків здійснюється за критеріями ймовірності виникнення ідентифікованих ризиків та суттєвості їх впливу на здатність здійснення законного та прозорого процесу закупівель. Іноді подія з низькою ймовірністю виникнення може мати значний вплив, так само, як подія з незначним впливом у випадку її частоті появи може привести до суттєвих негативних наслідків.

Оцінювання ризиків за шкалою «високий», «середній», «низький» має здійснюватися у порівнянні з ймовірністю виникнення та наслідками їх впливу. Керівництво установи інформується насамперед щодо сфер діяльності з «високою» і «середньою» ймовірністю виникнення ризиків та їх суттєвим ступенем впливу для прийняття рішення щодо вжиття заходів з метою їх уникнення чи зменшення. Стосовно ризиків з «низькою» ймовірністю виникнення та незначними наслідками їх впливу, заходи контролю можуть прийматися керівниками структурних підрозділів установи в межах їх повноважень та компетенції з подальшим інформуванням у разі потреби керівництва про прийняті рішення.

Так, забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту, особливо у частині контролю публічних закупівель є важливим аспектом удосконалення системи державного фінансового аудиту у сфері публічних закупівель. Постійна та періодична оцінка всього спектру діяльності з внутрішнього аудиту є основою

забезпечення його належної якості та розвитку функції внутрішнього аудиту в державних органах відповідно до вимог національного законодавства та кращих вітчизняних і міжнародних практик.

Варто зазначити, що впровадження дієвої системи організації державного фінансового аудиту у сфері публічних закупівель неможливе без удосконалення системи державних фінансів загалом. Так, серед основних завдань є: удосконалення інституційних засад функціонування публічних закупівель; мінімізація зловживань у сфері публічного сектору за рахунок удосконалення управління та використання публічних коштів органами державної влади; розширення інституційної спроможності Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю та забезпечення розвитку її правової та методологічної бази функціонування у відповідності до вимог міжнародних стандартів; сприяння консолідації та солідарності влади й суспільства, внаслідок надання користувачам об'єктивної інформації про діяльність державного сектору; створення стимулів для постійної модернізації системи та механізмів публічного управління.

3.2. Напрями підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері публічних закупівель

У процесі виконання державою своїх функцій виникають проблеми матеріально-технічного забезпечення, як при реалізації державних програм, так і у поточній діяльності. Переважно ця проблема вирішується шляхом придбання необхідних матеріальних, інтелектуальних та фізичних ресурсів у системі публічних закупівель. Тому для забезпечення підвищення результативності бюджетної системи необхідним є удосконалення сфери публічних закупівель як механізму ефективного використання бюджетних коштів.

Діюча система публічних закупівель потребує вирішення низки проблем, що пов'язані з необхідністю удосконалення системи управління бюджетними ресурсами з метою зростання якості надання державних послуг, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та посилення результативності

впливу бюджетної політики на динаміку суспільного розвитку. Незважаючи на те, що в інституційному механізмі закладено основні принципи проведення та реалізації державних закупівель, невирішеними залишаються низка проблем: питання законодавчого спрямування, регламентації планування, контролю відповідальності суб'єктів публічних закупівель тощо. Тому існує необхідність в оптимізації моделі організації практики публічних закупівель, які б відповідали вимогам інтеграції у систему управління та у систему заходів, що забезпечують сталий соціально-економічний розвиток держави.

Дієвість системи публічних закупівель визначається ступенем їх впливу та сприяння на вирішення завдань економічного та соціального розвитку країни в існуючих внутрішніх та зовнішніх умовах, виходячи з необхідності розподілу обмежених фінансових ресурсів для забезпечення соціальної справедливості, потребою забезпечувати певний рівень суспільних послуг, наявністю не у повній мірі ефективної системи державного управління, зокрема у сфері публічних закупівель. Вагомим завданнями на даному етапі трансформаційних змін в економіці є визначення шляхів та засобів більш виваженого використання наявних фінансових ресурсів у сфері публічних закупівель з метою досягнення максимального ступеня задоволення існуючих потреб суспільного розвитку.

Прогнозування загальної вартості публічних закупівель є інструментом бюджетного регулювання, який дозволяє обґрунтовувати обсяги використання фінансових ресурсів держави в перспективі. Так, використовуючи метод регресивного аналізу, з урахуванням сучасного стану системи публічних закупівель, можна зробити прогноз щодо частки вартості публічних закупівель у ВВП країни. Загалом, існує позитивна тенденція щодо збільшення частки публічних закупівель у ВВП, що пояснює підвищення ролі системи публічних закупівель в економіці України. Прогнозне значення частки вартості публічних закупівель у ВВП країни у 2020 році склало 17,25%, у 2021 році 17,6%, що на 0,35% більше ніж у попередньому періоді. У 2022 році прогнозна частка вартості публічних закупівель склала 18,61% у ВВП, а у 2023 році – 18,82%, що на 1,57% більше за прогнозний показник у 2020 році. Таке незначне підвищення частки

вартості публічних закупівель у ВВП вказує на існування ряду недолік у системі публічних закупівель. Тому необхідним є подальше удосконалення сфери публічних закупівель, що забезпечить підвищення ефективності використання бюджетних коштів (рис 3.1).

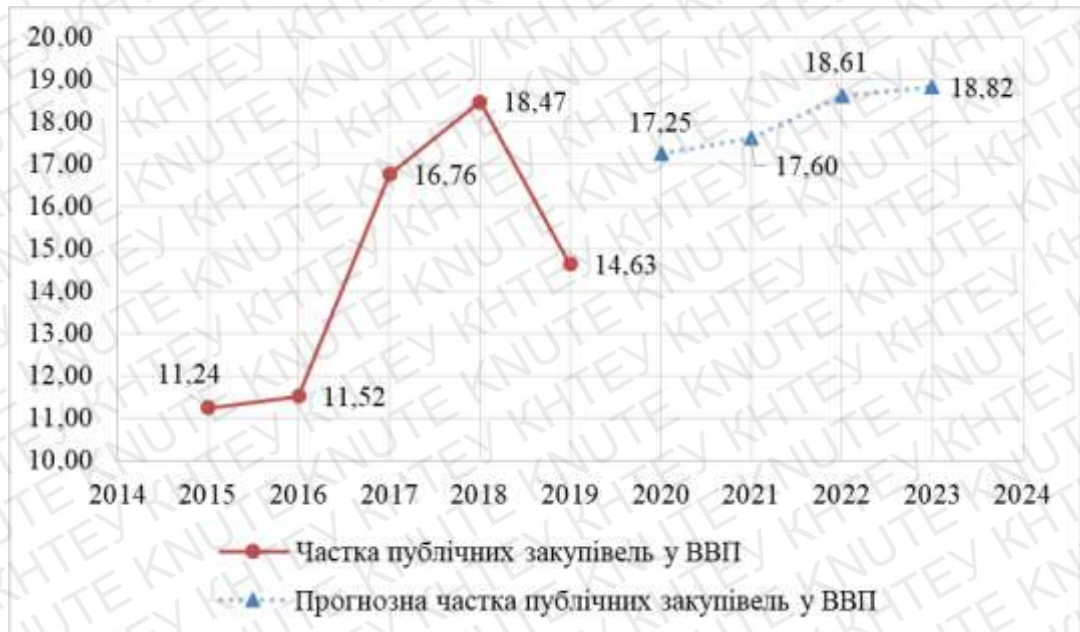


Рис. 3.1 Прогноз частки вартості публічних закупівель у ВВП

Джерело: розраховано автором на основі [5, 16, 17, 18, 19, 20].

Аналіз та оцінка функціонування системи публічних закупівель показав існування ряду недоліків, при вирішенні яких, можна забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних коштів. До таких недоліків слід віднести: можливість уникати використання електронної системи закупівель при здійсненні закупівель, вартість яких є меншою порогових меж; проведення закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення громадського контролю за витрачанням коштів платників податків; зловживання правом оскарження процедури закупівлі низкою учасників, які штучно затягуючи проведення такої процедури закупівлі чинять тиск на замовників; недоліки в організації контролю у сфері закупівель використовуються як організаторами, так і недобросовісними учасниками закупівель, що в свою чергу призводить до порушень принципів законодавства та до неправомірного і неефективного витрачання публічних коштів; неналежне виконання законодавства про закупівлі.

Бюджетне регулювання у сфері публічних закупівель слід розглядати як систему, що постійно удосконалюється, з метою досягнення оптимальних співвідношень між її складовими, шляхом адаптації системи публічних закупівель до циклічності соціально-економічних процесів, пріоритетності суспільного розвитку та результативності бюджетної діяльності. Так, для побудови оптимальної системи публічних закупівель, що забезпечить ефективне і прозоре здійснення закупівель необхідно: законодавче врегулювання закупівель, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн, що дозволить забезпечити відкритість на всіх закупівельних стадіях, підвищити рівень конкуренції на допорогових закупівлях, а також розширити ринок збуту для малого та середнього бізнесу; впровадження нових підходів до оскарження процедур закупівель для зменшення можливостей зловживання недобросовісними скаржниками механізмом оскарження; створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції; постійна злагоджена робота органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель;

Однак, актуальним залишається питання створення ефективної системи фактичного контролю, яка б стала невід'ємною складовою системи публічних закупівель і впливала на рівень правової дисципліни суб'єктів цієї сфери. При цьому слід зазначити, що запропоновані заходи із запобігання неналежному виконанню законодавства про закупівлі без посилення методологічних запобіжників не є достатніми, у тому числі через те, що заходи контролю не забезпечують суцільне охоплення процедур закупівель.

Загалом, проведення транспарентних, конкурентних, зрозумілих, гласних процедур публічних закупівель є дієвим механізмом підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Протидія правопорушенням у сфері публічних закупівель потребує не тільки зусиль держави, а й діяльності інститутів громадянського суспільства і засобів масової інформації, що передбачає забезпечення здійснення ефективного фінансового контролю, зокрема шляхом запровадження обов'язкового проведення незалежного аудиту фінансово-

господарської діяльності суб'єктів господарювання, інших форм розкриття інформації про їх діяльність. Метою заходів протидії правопорушенням у галузі публічних закупівель передусім є мінімізація масштабів і рівня правопорушень у цій галузі.

Шляхами підвищення ефективності організації механізму державного регулювання сфери державних закупівель в Україні можна назвати такі: вдосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері державних закупівель з метою спрощення процедур державних закупівель, особливо в частині допорогових закупівель; впровадження моніторингу допорогових закупівель, що забезпечить зменшення рівня правопорушень у сфері публічних закупівель; посилення відповідальності за порушення у галузі публічних закупівель. імплементація міжнародних стандартів у сфері публічних закупівель.

Публічні закупівлі як інструмент регулювання соціально-економічних процесів виступають в якості механізму реалізації державної економічної політики. Основним завданням політики у сфері публічних закупівель є оптимізація та економія обсягу бюджетних коштів, шляхом проведення процедури закупівлі, а також підвищення ефективності і результативності їх використання, з метою забезпечення якості державних послуг на високому рівні в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Застосування обґрунтованих підходів до оптимізації системи публічних закупівель, враховуючи визначені пріоритети та циклічність соціально-економічного розвитку країни дозволяє забезпечити соціально-економічний розвиток країни в умовах обмежених бюджетних ресурсів. Державна політика у сфері публічних закупівель передбачає стимулювання зростання внутрішнього попиту та виробництва за рахунок функціонування прозорої системи закупівель, що забезпечить економію бюджетних коштів, при якісному забезпеченні соціальної функції держави.

Максимальна економія, ефективність та пропорційність є одними із ключових принципів функціонування системи публічних закупівель. Максимальна економія передбачає ощадне витрачання бюджетних коштів, при

збереженні якості предмету закупівлі. Ефективність означає досягнення запланованих результатів, тобто досягнення максимального ефекту. Саме тому витрачаючи бюджетні кошти, необхідно керуватися, насамперед, принципом економії, однак за відсутності виваженого підходу до формування технічних вимог до предмета закупівлі це може бути невиправдано через закупівлю товару нижчої якості, що в подальшому призведе до додаткових витрат на експлуатацію чи ремонт предмета закупівлі.

Окрім того, відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель забезпечує ефективність використання бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів в процесі здійснення публічних закупівель, що передбачає оприлюднення документів, які стосуються процедур закупівлі, на вебпорталі уповноваженого органу та вільний доступ до них. Даний принцип є важливими на кожному етапі закупівельного процесу, забезпечуючи сприятливе середовище для конкуренції. Крім того, від змісту правового забезпечення реалізації принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель залежить не тільки поінформованість громадянського суспільства щодо питань використання державних коштів, а й кількісний та якісний аспекти участі в конкурсних торгах суб'єктів господарювання, запобігання корупції, зловживанням закупівлями предмета, який не належить до реально існуючих потреб замовника.

Окрім, зазначених вище недоліків функціонування системи публічних закупівель та способів вирішення цих проблем, важливим є врахування причин розірвання договорів при здійсненні публічних закупівель, так як у звітах уповноваженого органу у сфері публічних закупівель непоодинокими є випадки, коли закупівлі у деяких галузях економіки були розірвані без наявних на то причин. Так, аналізуючи частку розірваних договорів серед завершених договорів за 2017-2019 роки, бачимо, що загалом існує тенденція до зменшення розірваних договорів у процесі здійснення закупівель. У 2017 році частка розірваних договорів серед завершених процедур закупівель склала 11,8%, у 2018 – 7,6%, а у 2019 – 6,7% (рис. 3.2).

Розірвання договору в деякій мірі зменшує ефективність використання бюджетних коштів та унеможливорює здійснення ефективного державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Розірвання договору з боку заповника говорить про неефективне планування використання коштів бюджету, що впливає на результативність бюджетної системи.



Рис. 3.2 Частка розірваних договорів серед завершених процедур закупівель за 2017- 2019 рр., у відсотках

Джерело: складено автором на основі [40].

Серед ймовірних причин розірвання договорів з боку замовника визначають: відсутність подальшої потреби, відсутність або зменшення фінансування, неможливість усунення порушень, зміна обсягів закупівлі, можливість здійснення більш економічно вигідної закупівлі, ініціатива замовника та механічна або технічна помилка (див. Дод. Ж). Відсутність або зменшення фінансування як причина розірвання договору означає зменшення або відсутність бюджетних асигнувань, скорочення видатків та кошторисних призначень, відсутність затвердженого паспорта бюджетних програм, перерозподіл бюджетних коштів/субвенцій, у тому числі заміна визначеного об'єкта робіт через обмежене фінансування. Наявність такої причини говорить про необхідність не лише удосконалення сфери публічних закупівель, а й сприяння розвитку

бюджетної системи, в частині складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетних програм. Зменшення або збільшення обсягів у придбанні певних товарів, робіт та послуг, що також є причиною розірвання договорів, вказує на проблеми у складанні кошторисів чи бюджетів всіх рівнів, а також при складанні бюджетних програм.

Бюджетні програми, які є основою програмно-цільового методу, визначають роль ефективності управління державними фінансами на всіх рівнях бюджетної системи. Узагальнюючий показник результативності бюджетної програми дозволяє визначати ефективність бюджетної програми та класифікує бюджетні програми як бюджетні програми з високим рівнем результативності; бюджетні програми з прийнятним рівнем результативності; бюджетні програми з низьким рівнем результативності. Застосування програмно-цільового методу управління видатками забезпечує прозорість та цільове направлення використання бюджетних коштів, а результативні показники та їх моніторинг визначає ефективність бюджетної програми та стимулює головних розпорядників бюджетних коштів до виконання планових показників. Так, програмно-цільовий метод є інструментом підвищення результативності використання коштів при здійсненні публічних закупівель розпорядниками бюджетних коштів, що вплине не лише на зменшення кількості розірваних договорів, а й на функціонування системи публічних закупівель загалом.

Проте, у більшості випадків вказують інші причини розірвання договору, що перешкоджають об'єктивному аналізу функціонування системи публічних закупівель. Основною серед таких причин є розірвання договору за згодою сторін, без роз'яснення та деталізації, що є негативним для прозорого та ефективного функціонування системи публічних закупівель.

Ще одним напрямком підвищення ефективності використання бюджетних коштів у системі публічних закупівель є удосконалення системи громадського контролю у сфері публічних закупівель. Громадський моніторинг закупівель має базуватися на принципі системності, що є дієвим механізмом виявлення можливих порушень. Його цінністю є більша увага до висвітлення проблем,

зокрема корупційних ризиків, а не оцінка поточного стану роботи системи закупівель. Для досягнення якісного громадського моніторингу необхідно проводити повторюваний аналіз великих масивів даних, що може базуватися на поєднанні автоматичних індикаторів ризику та ручного аналізу експертами.

Таким чином, з метою вдосконалення функціонування системи публічних закупівель, ефективного попередження та своєчасного викриття правопорушень, а також підвищення результативності бюджетної системи необхідно досягти таких цілей: вдосконалення законодавства у сфері публічних закупівель відповідно до європейських принципів; застосування програмно-цільового методу формування бюджетів для функціонування системи публічних закупівель, з метою посилення контролю за витрачанням коштів головних розпорядників; розробка системи якісних показників ефективності фінансування публічних закупівель і проведення процедур; залучення до участі в торгах іноземних учасників, а також регулювання сфери публічних закупівель із метою виключення випадків дискримінації учасників- нерезидентів; підтримка вітчизняного виробника та представників малого і середнього бізнесу з метою впливу на економічні процеси в державі; розвиток конкурентного середовища у сфері публічних закупівель; розробка стратегії розвитку публічних закупівель на рівні національної програми.

ВИСНОВКИ

У роботі обґрунтовано теоретичні, методичні та практичні рекомендації щодо удосконалення діючої системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки і пропозиції теоретичного і практичного характеру:

1. Узагальнено теоретико-методологічні положення щодо функціонування системи державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Необхідність удосконалення теоретико-методологічних та організаційних засад контролю та аудиту публічних закупівель пов'язана з потребами створення конкурентного середовища за умов виконання функціональних повноважень розпорядників бюджетних коштів та інших суб'єктів сектору державного управління, які виступають замовниками закупівель суспільних благ. Це сформуло вимоги до функціонування діючої системи публічних закупівель, з метою забезпечення прозорості та підзвітності використання державних коштів для забезпечення суспільних потреб відповідно до вимог міжнародних стандартів.

2. Інформаційно-аналітичне забезпечення контролю системи публічних закупівель потребує суттєвої модернізації шляхом поєднання структурно-елементного складу учасників закупівель, суб'єктів державного управління, уповноважених здійснювати контрольно-аналітичні функції, порядку визнання та використання звітної інформації щодо процесів та інструментів закупівель для суспільних запитів, формування механізму взаємодії учасників закупівель та громадськості за етапами закупівельного процесу.

3. Обґрунтовано необхідність удосконалення методологічного забезпечення системи публічних закупівель через невідповідність існуючої системи концептуальним положенням європейських директив в частині ідентифікації закупівель в якості підконтрольного об'єкту. Опрацьовані та ідентифіковані напрямки реформування системи фінансового контролю та аудиту, що сприяють

удосконаленню системи публічних закупівель та відповідають вимогам міжнародних стандартів.

4. Обґрунтовано необхідність впровадження нових підходів до оскарження процедур закупівель для зменшення можливостей зловживання недобросовісними скаржниками механізмом оскарження, а також створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції. Встановлено, що постійна злагоджена робота органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель забезпечить підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

5. Впровадження моніторингу допорогових закупівель як способу підвищення ефективності механізму державного регулювання сфери державних закупівель забезпечить зменшення рівня правопорушень у сфері публічних закупівель та посилить відповідальність за порушення у галузі публічних закупівель.

6. Розвиток системи внутрішнього аудиту публічних закупівель в органах виконавчої влади забезпечить посилення управлінської підзвітності, підвищення рівня ефективності витрачання бюджетних коштів та економії фінансових ресурсів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до поставленої мети, а також підвищить рівень прозорості управління бюджетними коштами.

7. Запропоновано вдосконалення та підвищення ефективності системи державного фінансового аудиту публічних закупівель, що базуватиметься на охопленні аудитом всіх стадій контролю та дозволить мінімізувати випадки таких порушень: укладання договору без проведення процедури закупівель; уникнення процедури закупівлі шляхом роздібнення її суми на частини; проведення закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом; фальсифікація матеріалів проведення торгів та ін.

8. Виокремлено необхідність врахування причин розірвання договорів закупівель у процесі удосконалення системи публічних закупівель, попередження

та своєчасного викриття правопорушень. Розірвання договору унеможливило здійснення ефективного державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель та свідчить про неефективне планування та використання бюджетних коштів, що впливає на результативність здійснення процедури закупівлі.

Отримані наукові результати, сприятимуть підвищенню ефективності державного фінансового контролю та аудиту у сфері публічних закупівель, а також можуть бути використані у процесі впровадження системи державного фінансового аудиту публічних закупівель як інструменту підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арбітражний регламент ЮНСІТРАЛ від 15.06.1976 № 995_059. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_059#Text
2. Витичак І.В. Державний фінансовий контроль у сфері державних закупівель. Вісник Одеського національного університету. Облік. Аналіз. Аудит. Випуск 5 (15). 2014. С. 108-114
3. Внутрішній аудит. Від теорії до практики. Практичний посібник для розпорядників бюджетних коштів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nenc.gov.ua>
4. Горбатюк Я. В. Аналіз повноважень органів державної влади у сфері контролю публічних закупівель. Юридичний вісник. Випуск 4 (41). 2016. С. 132-136.
5. Дані Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Дані офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі України ProZorro. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bi.prozorro.org/>
7. Звіт Державної аудиторської служби України за 2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/>
8. Звіт Державної аудиторської служби України за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/>
9. Звіт Державної аудиторської служби України за 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/>
10. Звіт Державної аудиторської служби України за 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/>
11. Звіт Державної аудиторської служби України за 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/>

- 12.Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках. Рахункова Палата України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/3-1_2017/Zvit_3-1_2017.pdf
- 13.Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році. Рахункова Палата України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/13-1_2018/Zvit_13-1_2018.pdf
- 14.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. Рахункова Палата України. 2018.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/12-2_2019/Zvit_12-2_2019.pdf
- 15.Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Рахункова Палата України. 2018. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/15-1_2020/Zvit_15-1_2020.pdf
- 16.Звіт сфери публічних закупівель за 2015 рік. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>
- 17.Звіт сфери публічних закупівель за 2016 рік. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>

- 18.Звіт сфери публічних закупівель за 2017 рік. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>
- 19.Звіт сфери публічних закупівель за 2018 рік. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>
- 20.Звіт сфери публічних закупівель за 2019 рік. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>
- 21.Здирко Н. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації. Випуск 3-4. 2019. С. 79-89.
- 22.Зубар В. В. Концепція Електронних закупівель: засади побудови в Україні. Редукціон. № 8–9. 2014.
- 23.Корупційні ризики у закупівлях: огляд запропонованих змін до закону України про публічні закупівлі. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ryzyky-zakupivel_zminy-do-ZU.pdf?fbclid=IwAR2HRVaY2M5VHAyi9YXc_BqVNZuuDaIpTohzuREsaDSyY6yB1dtBCq9dVks
- 24.Моніторинговий портал DoZorro. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dozorro.org/>
- 25.Нагорнічевский О. Основні напрямки удосконалення державного управління у сфері державних закупівель в Україні в контексті національної безпеки. Збірник наукових праць. Ефективність державного управління. Випуск 43. 2015. С. 184-192.

26. Наumenko С.М.: Система тендерних закупівель: теоретико- методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. - Вип. 1(2). 2014. - С. 242-247.
27. Письменна М.С. Державний аудит як система забезпечення якості державних закупівель. Scientific discussion. 2017. VOL 1. No 4. Praha, CzechRepublic:.. С. 79–83
28. Письменна М.С. Концептуальні основи аудиту державних закупівель як різновиду контролю. Вісник Одеського національного університету. Економіка. Том 21. Випуск 10 (52). Одеса, 2016. С. 129–133
29. Письменна М.С. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Випуск 6. Частина 2. Ужгород. 2016. С. 159–162
30. Про заснування Світової організації торгівлі. Угода від 27.11.2014 № 995_342. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_342#Text
31. Про затвердження методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування. Наказ Державної аудиторської служби України від 11.09.2018 р. № 196. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1114-18#Text>
32. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України. Постанова Кабінету міністрів України від 03.02.2016 №43. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>
33. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету міністрів України від 01.08.2013 р. № 631. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text>

34. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>
35. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. Закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
36. Про публічні закупівлі. Закон України від 15.08.2020 № 922-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n741>
37. Про Рахункову палату. Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
38. Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах. Трансперенсі Інтернешнл Україна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/06/Rozirvani-dogovory.pdf>
39. Радіонов Ю.Д. Формування видатків бюджету: монографія. Київ: Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2019. 616 с.
40. Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro. Трансперенсі Інтернешнл Україна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/06/Rozirvani-dogovory.pdf>
41. Ряба І.А., Артюх О.В. Державні закупівлі: проблемні аспекти контролю. Приазовський економічний вісник. Випуск 3(08). 2018. С. 175-178
42. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. Радник в сфері державних закупівель. № 5 (44). 2015. С. 44—48.
43. Шевчук Л. Екологічність як принцип публічних закупівель: законодавство України та стандарти європейського союзу. Екологічне право. Випуск 2. 2020. С. 177-181.

44. Budget policy of social development. Chugunov I., Kaneva T., Pasichnyi M. and other. General editorship Chugunov I. Scientific Route. Tallinn, Estonia. 2018. 348 p.
45. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>
46. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/2018-01-01>
47. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>
48. INTOSAI Guidance for Good Governance (INTOSAI GOV). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.issai.org/intosai-guidance-for-good-governance-\(intosai-gov\)](http://www.issai.org/intosai-guidance-for-good-governance-(intosai-gov))
49. National review systems in the area of public procurement. European Commission of 02.01.2019. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33983>
50. Public procurement audit. ISSAI. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.issai.org/projects/public-procurement-audit/>
51. Public procurement guidance for practitioners. European Commission. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_en.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

Індикатори ризику

№ з/п	Код індикатора	Назва індикатора ризику	Етапи закупівлі, щодо яких індикатор є актуальним
1	RISK-1-1	Використання замовником переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав	Оприлюднення повідомлення про намір укласти договір
2	RISK-1-2-1	Відкриті торги на закупівлю товарів і послуг проведені з порушенням порядку оприлюднення, розкриття та розгляду тендерних пропозицій, електронного аукціону, передбачених Законом	Оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів
3	RISK-1-2-2	Відкриті торги на закупівлю робіт проведені з порушенням порядку оприлюднення, розкриття та розгляду тендерних пропозицій, електронного аукціону, передбачених Законом	Оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів
4	RISK-1-3-1	Відсутність накладеного замовником електронного цифрового підпису на документах, що підлягають оприлюдненню	Оприлюднення оголошення про проведення закупівлі
5	RISK-1-3-2	Відсутність накладеного замовником електронного цифрового підпису при визначенні переможця тендеру та прийнятті рішення про намір укласти договір про закупівлю	Оприлюднення повідомлення про намір укласти договір
6	RISK-1-3-3	Відсутність накладеного електронного цифрового підпису при оприлюдненні договору про закупівлю та повідомленні про внесення змін до нього	Оприлюднення договору про закупівлю, повідомлення про внесення змін до договору
7	RISK-1-4-1	Перевищення строку розгляду тендерної пропозиції учасника, яка за результатами оцінювання визначена найбільш економічно вигідною за процедурою «відкриті торги»	Розгляд тендерних пропозицій
8	RISK-1-4-2	Перевищення строку розгляду тендерної пропозиції учасника, яка за результатами оцінки визначена найбільш економічно вигідною за процедурою «відкриті торги»	Розгляд тендерних пропозицій
9	RISK-1-5-1	Розмір забезпечення тендерної пропозиції визначеноз порушенням встановлених Законом граничних значень під час проведення	Оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів на

		відкритих торгів на закупівлю товарів або послуг	закупівлю товарів та послуг
--	--	--	-----------------------------

Продовження додатку А

10	RISK-1-5-2	Розмір забезпечення тендерної пропозиції визначено з порушенням встановлених Законом граничних значень під час проведення відкритих торгів на закупівлю робіт	Оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів на закупівлю робіт
11	RISK-1-6	Відсутність оприлюдненого договору про закупівлю за результатами процедури закупівлі	Оприлюднення договору про закупівлю
12	RISK-1-8-1	Завчасне укладення та оприлюднення замовником договору про закупівлю за результатами проведення процедури закупівлі	Оприлюднення договору про закупівлю
13	RISK-1-8-2	Несвоєчасне укладання замовником договору про закупівлю за результатами процедури закупівлі	Оприлюднення договору про закупівлю
14	RISK-1-10-1	Договір про закупівлю товарів або послуг, укладений з порушенням вимог Закону	Оприлюднення звіту про укладені договори
15	RISK-1-10-2	Договір про закупівлю робіт, укладений з порушенням вимог Закону	Оприлюднення звіту про укладені договори
16	RISK-1-10-3	Незастосування процедур закупівлі товарів або послуг, визначених Законом	Оголошення про проведення допорогової закупівлі
17	RISK-1-10-4	Незастосування процедур закупівлі робіт, визначених Законом	Оголошення про проведення допорогової закупівлі
18	RISK-1-12	Ненадання або несвоєчасне надання роз'яснень замовником щодо змісту тендерної документації	Подання тендерних пропозицій
19	RISK-1-13-1	Неоприлюднення тендерної документації	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
20	RISK-1-13-2	Порушення строку оприлюднення тендерної документації під час проведення відкритих торгів	Розкриття тендерних пропозицій
21	RISK-1-13-3	Порушення строку оприлюднення тендерної документації під час проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою	Розкриття тендерних пропозицій
22	RISK-1-14	Переможець торгів був обраний за відсутності документів тендерної пропозиції	Оприлюднення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю
23	RISK-2-13	Замовник відхилив тендерні пропозиції всіх учасників закупівлі товарів або послуг, крім переможця	Розгляд тендерних пропозицій, прийняття рішення про намір укласти договір

Продовження додатку А

24	RISK-2-13_1	Замовник відхилив тендерні пропозиції всіх учасників закупівлі робіт, крім переможця	Розгляд тендерних пропозицій, визначення переможця процедури закупівлі
25	RISK2-5П	Повторювана закупівля, коли замовником вже було здійснено допорогову закупівлю з однаковим кодом предмета закупівлі, загальна сума яких дорівнює або перевищує 200 тис.грн	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
26	RISK2-5_1П	Повторна закупівля в одного постачальника близька до порогу, визначеного <u>Законом</u>	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
27	RISK2-5_3П	Повторна закупівля в одного постачальника близька до порогу, визначеного <u>Законом</u>	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
28	RISK2-6_1П	Повторювана закупівля в одного постачальника близька до порогу, визначеного <u>Законом</u>	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
29	RISK2-6_2П	Повторювана закупівля, коли замовником вже було здійснено допорогову закупівлю, з однаковим кодом предмета закупівлі, загальна сума яких дорівнює або перевищує 1,5 млн грн	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
30	RISK2-6_3П	Повторювана закупівля в одного постачальника близька до порогу, визначеного <u>Законом</u>	Оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі
31	RISK2-17-2п	Учасника з найбільш економічно вигідною пропозицією замовником відхилено, а визначення переможцем визначено, з яким такий замовник попередньо укладав договори більше ніж за 3-5 різними групами срв	Розгляд тендерних пропозицій, визначення переможця процедури закупівлі, прийняття рішення про намір укласти договір
32	RISK-2-14	Під час проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою на закупівлю робіт відхилено більше ніж 2 тендерні пропозиції	Розгляд тендерних пропозицій
33	RISK-2-14_1	Під час проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою на закупівлю товарів та послуг відхилено більше ніж 2 тендерні пропозиції	Розгляд тендерних пропозицій
34	RISK-2-5-2П	Непроведення конкурентних процедур закупівель під час придбання товарів та послуг	Оприлюднення оголошення про проведення закупівлі
35	RISK-2-6П	Непроведення конкурентних процедур закупівель під час придбання робіт	Оприлюднення оголошення про проведення закупівлі

Джерело: складено автором на основі [31].

Додаток Б

Порушення у сфері публічних закупівель

Суттєві порушення	Несуттєві
1. Придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, спрощених закупівель відповідно до вимог закону;	1. Порушення порядку визначення предмета закупівлі;
2. Застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом;	2. Несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації;
3. Невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законом або не у відповідності до вимог закону (безпідставне відхилення);	3. Тендерна документація складена не у відповідності до вимог закону;
4. Укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації та/або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі;	4. Розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом;
5. Внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом;	5. Неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі;
6. Внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та не оновлення у разі їх зміни;	6. Ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом;
7. Порушення строків оприлюднення тендерної документації.	7. Порушення строків розгляду тендерної пропозиції.

Джерело: складено автором на основі [36].

Додаток В

Перелік деяких типових питань під час здійснення аудиту публічних закупівель

Питання	Відповідь	Коментар
1. Чи були цілі процедури закупівель, які були визначені замовником, спрямовані на чітке задоволення потреб?	Так/Ні	-
2. Чи розглядали замовники всі обґрунтовані альтернативи?	Так/Ні	-
3. Чи був пояснений та задокументований вибір процедури закупівлі відповідно до принципів конкуренції, прозорості, недискримінації / рівного ставлення та економічної пропорційності?	Так/Ні	-
4. Чи була обрана процедура закупівлі відповідною до конкретних обставини і чи було це допустимо?	Так/Ні	-
5. Чи була сформована команда закупівель на етапі планування процедури закупівлі?	Так/Ні	-
6. Чи всі, хто брав участь у процедурі закупівель, зокрема зовнішні зацікавлені сторони, підписати декларацію про відсутність конфлікту інтересів та конфіденційність?	Так/Ні	-
7. Чи оцінювалася вартість контракту на основі реалістичної та сучасної ціни?	Так/Ні	-

Джерело: складено автором на основі [51].

Кількість, у абсолютних величинах						Ча	
Рік	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016
яКі	37070	233185	276537	784427	183341	100	56,14
ялро							
ь	-	129213	576329	237515	958831	-	31,11
кі	-	37305	119853	165146	165210	-	8,98
ст	-	8435	25369	29075	30195	-	2,03
уїз							
уїа	-	4123	20008	25470	28949	-	0,99
ча							
сю	-	2687	7427	9065	9431	-	0,65
вжа							
уїпу(для							
бл	-	391	1776	1904	2050	-	0,09
іч	-	-	16	9	19	-	-
тап 2							
н							
їхю	-	-	2	4	5	-	-
за	-	-	-	-	399	-	-
ку							
п							
їве	-	-	-	-	57	-	-
л							
ь	37070	415339	1027317	1252615	1378487	100	100

в
ро
зр
ізі
їх
в
и
ді
в
за
пе

ж
ер
ел
о:
ск
ла
де
но
ав
то
ро

Очікувана вартість публічних закупівель в галузях, у млн. грн.

Галузі економіки	Статус	2016	2017	2018	2019	Усього
Інфраструктура	Відбуваються	187,0584	472,2602	35,815	137,6731	365761,6
	Неуспішні	13675,76	41861,85	44474,41	62415,54	
	Завершені	18356,84	63093,67	46456,16	74594,53	
Економіка	Відбуваються	0	0	51,10198	19,99963	135401,7
	Неуспішні	23297,66	14678,44	6216,93	2200,218	
	Завершені	15265,5	61894	8647,437	3130,36	
Енергетика	Відбуваються	44,78411	535,0266	260,2915	0	112071,3
	Неуспішні	3497,473	8321,906	13678,98	12466,15	
	Завершені	15813,33	18708,59	21110,79	17634,02	
Оборона	Відбуваються	54,77184	3,14083	18,19807	0	76073,08
	Неуспішні	1047,156	5921,892	4579,515	8191,166	
	Завершені	4336,956	15444,33	21110,79	15365,17	
Охорона здоров'я	Відбуваються	6,948491	0	0	0	6234,997
	Неуспішні	60,35284	2311,782	17,95846	164,1314	
	Завершені	118,4702	380,0156	1384,256	1791,082	
Освіта	Відбуваються	20,01669	0	13,28042	3,087487	6023,889
	Неуспішні	227,4393	336,6671	693,1471	301,9165	
	Завершені	303,9762	963,7778	1673,468	1487,112	

Джерело: складено автором на основі [6].

Додаток Ж

Порушення у сфері публічних закупівель

Причини розірвання	Пояснення
Відсутність подальшої потреби	Зникла потреба в закупівлі певних товарів, робіт і послуг. Наприклад, розірвання договору внаслідок переходу на інший тип опалення, забезпечення потреби власними силами
Відсутність/ зменшення фінансування	Зменшення або відсутність бюджетних асигнувань, скорочення видатків та кошторисних призначень, відсутність затвердженого паспорта бюджетних програм, перерозподіл бюджетних коштів/субвенцій
Неможливість усунення порушень	Усунення та недопущення порушення законодавства України внаслідок виявлених контролюючими органами порушень. Наприклад, відсутність накладеного електронного цифрового підпису, неправомірне застосування переговорної процедури
Зміна обсягів закупівлі	Зменшення або збільшення обсягів у придбанні певних товарів, робіт та послуг
З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	Проведення більш вигідної закупівлі.
Механічна/технічна помилка	Необхідність внесення змін до договору через виявлені в ньому механічні та технічні помилки (договори, у яких виявлена необхідність виправлення, коригування, доопрацювання документації, договори, що оприлюднені помилково внаслідок технічного збою на майданчику).

Джерело: складено автором на основі [36].