***Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»***

***18 квітня 2019 року № 88-Н***

*Форма № П-4.04*

*ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ*

 *«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»*

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Допускається до захисту** |
|  | Завідувач кафедри \_\_\_\_\_\_\_\_ Є.А. Карпенко |
|  |  «30» червня 2021 р. |

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

***на тему*: «Організація і методика моніторингу та контролю публічних закупівель»**

***зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівлі та біржова діяльність»***

***за освітньою програмою «Публічні закупівлі»***

***ступеня «магістр»***

|  |  |
| --- | --- |
| **Виконавець роботи**  | **Бодак Юлія Петрівна**   30.06.2021 р. |

## ЗМІСТ

[ВСТУП 3](#_Toc67006012)

[РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ 6](#_Toc67006013)

[1.1. Сутність, значення та стан публічних закупівель в Україні 6](#_Toc67006014)

[1.2. Поняття моніторингу та контролю публічних закупівель 15](#_Toc67006015)

[1.3. Нормативно-правове забезпечення моніторингу та контролю публічних закупівель в Україні 22](#_Toc67006016)

[Висновки за розділом 1 25](#_Toc67006017)

[РОЗДІЛ 2 МОНІТОРИНГ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ВІДДІЛІ ОСВІТИ, КУЛЬТУРИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ ПОЛТАВСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ 27](#_Toc67006018)

[2.1. Організація моніторингу, державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель 27](#_Toc67006019)

[2.2. Методика та інструментарій моніторингу та контролю публічних закупівель 37](#_Toc67006020)

[2.3. Моніторинг і контроль публічних закупівель у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області 49](#_Toc67006021)

[Висновки за розділом 2 58](#_Toc67006022)

[РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ 61](#_Toc67006023)

[3.1. Міжнародний досвід організації та контролю публічних закупівель 61](#_Toc67006024)

[3.2. Удосконалення державного контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні 74](#_Toc67006025)

[3.3. Удосконалення громадського контролю публічних закупівель в Україні 85](#_Toc67006026)

[Висновки за розділом 3 94](#_Toc67006027)

[ВИСНОВКИ 96](#_Toc67006028)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ 101](#_Toc67006029)

#

# ВСТУП

**Актуальність теми.** Розвиток економічних відносин в Україні супроводжується випадками шахрайства в бюджетній сфері які стали досить поширеним явищем, відтак постає необхідність забезпечення ефективної системи державного фінансового контролю , який би забезпечив раціональне та ефективне використання бюджетних ресурсів. У соціально – економічному розвитку країни великого значення набуває контроль за фінансовими ресурсами бюджетних установ, адже переважна більшість з них виконує соціальні функції. Відсутність державного фінансового контролю за фінансовими ресурсами бюджетних установ призводить до неефективного їх використання або використання не за призначенням. Тому вдосконалення фінансового контролю за фінансовими ресурсами бюджетних установ на сьогодні є актуальним.

Внаслідок щорічного збільшення збитків через неефективне та неналежне використання коштів бюджету, важливим інструментом державного управління є державний фінансовий контроль з урахуванням фінансово-економічного балансу. Державна система фінансового контролю включає економічні, юридичні та адміністративні складові, які здійснюють державний фінансовий контроль, аудит державних закупівель та інспектування.

Проблематика державного фінансового контролю відображена у працях науковців, зокрема Білуха М., Грачова О, Головань М., Данилевський Ю. Калюга В.С, Литвинчук Т.В, Пушкар М.С. Свою увагу вони зосереджують на теоретичних аспектах державного фінансового контролю, зарубіжному досвіді його функціонування, а також організації системи фінансового контролю в Україні.

**Мета і завдання дослідження**. Мета дипломної роботи полягає в поглибленні теоретико-методологічних і організаційних засад та розробці науково-практичних рекомендацій щодо розвитку контролю та аналізу публічних (державних) закупівель на засадах норм декларування прозорості та підзвітності закупівель.

Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення таких завдань:

* розглянути сутність, значення та стан публічних закупівель в Україні;
* визначити поняття моніторингу та контролю публічних закупівель;
* дослідити нормативно-правове забезпечення моніторингу та контролю публічних закупівель в Україні;
* охарактеризувати організацію моніторингу, державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель;
* визначити методику та інструментарій моніторингу та контролю публічних закупівель;
* надати оцінку ефективності моніторингу і контролю публічних закупівель у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області;
* дослідити міжнародний досвід організації та контролю публічних закупівель;
* запропонувати шляхи удосконалення державного контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні;
* запропонувати шляхи удосконалення громадського контролю публічних закупівель в Україні.

**Об’єктом дослідження** є процес контролю, державного аудиту та аналізу використання бюджетних коштів в системі публічних (державних) закупівель.

**Предметом дослідження** є теоретичні, методологічні та організаційні засади контролю, державного аудиту та аналізу використання бюджетних коштів на здійснення закупівель.

**Методи дослідження.** В процесі дослідження використано загальні методи наукового пізнання. Теоретичну й методологічну основу дослідження складають положення економічної теорії, теоретичні висновки та узагальнення вітчизняних та зарубіжних вчених , що містяться у монографіях та періодичній літературі; нормативно – правові документи з досліджуваних питань.

**Інформаційною базою дослідження** є наукові публікації з питань державного фінансового контролю, закони , звітність органів Державної казначейської служби, Державної аудиторської служби, матеріали наукових конференцій та офіційних сайтів органів державної влади у мережі Інтернет

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає у вирішенні проблеми удосконалення теоретико-методологічних і організаційних засад та практичних рекомендацій щодо розвитку контролю публічних закупівель.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у пропозиції використання отриманих результатів з метою подальшого розвитку теоретико-методичних засад контролю процедур закупівель в умовах електронної системи публічних закупівель. Основні теоретичні, методологічні та організаційно-практичні положення роботи доведені до рівня конкретних розробок, придатних до використання установами, підприємствами, органами соціального страхування, об’єднаними територіальними громадами, в діяльності державних органів.

# РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

## 1.1. Сутність, значення та стан публічних закупівель в Україні

Сучасна економічна система є досить заплутаною та змішаною, а система публічних закупівель є одним із елементів керування державними фінансами та іншими ресурсами державного сектору економіки. Державні закупівлі покликані виконувати дві групи функцій:

1. Забезпечення суспільних потреб;

2. Державне регулювання економіки.

Світова фінансово-економічна криза дала поштовх розвитку нового витка процесу трансформації економічних систем. Головне для нинішнього етапу трансформації економіки України - сформувати інституційні умови для подолання наслідків кризи і переходу до інноваційної моделі соціально-економічного розвитку. Для адекватної відповіді на стратегічний інноваційний виклик, що стоїть перед нашою країною, потрібно якісна зміна державного регулювання, інструментів і технологій реалізації державних функцій, включаючи інститути і механізми системи публічних закупівель задля розвитку її як невід'ємну частину впливу на суспільний устрій, що забезпечує ефективне керування публічними ресурсами.

Публічні закупівлі можна розрізняти за окремими видами [69]:

1. Державні закупівлі;

2. Місцеві закупівлі;

3. Закупівлі суб’єктами природних монополій;

4. Закупівлі державними корпораціями.

Однак, в Україні, згідно з Законом України «Про публічні закупівлі», термін «публічні закупівлі» є аналогічним поняттю «державне замовлення» згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель» 2015 року [32].

Система державних закупівель повинна стати ефективним інструментом економічного керування, стабілізації економіки і концентрації матеріальних, трудових ресурсів, наукового і промислового потенціалів задля реалізації стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни.

Беручи на себе відповідальність і затрати за забезпечення громадськими та суспільно-виробничими приватними товарами, держава може виробляти їх самостійно, фінансуючи експлуатаційні витрати організаціям громадського сектору, а може закуповувати їх у недержавного сектора (підприємців). Виробництво суспільних благ, зосереджене в основному в громадському секторі, нині в усі більших розмірах здійснюється або за його межами, або в партнерстві з державними та недержавними підприємствами, установами. На зміну суто розподільного механізму забезпечення суспільства суспільними благами приходить механізм купівлі-продажу. Кожен партнер бере на себе функції, які він здатний реалізувати найкращим чином. Держава частіше визначає цілі та пріоритети програм, їх параметри, виступає в ролі рушійної сили і організатора, здійснює моніторинг і контроль, несе відповідальність за результати співпраці, створює фінансову основу кооперації. Недержавні структури в більшій мірі здійснюють саме виробництво суспільних благ.

За своєю економічною сутністю категорія «державне замовлення» відображає суспільні потреби, виражені через державний попит, а «державна закупівля» є задоволеною (забезпеченої) державною потребою. Відповідно, під державним замовленням слід розуміти обґрунтовану і оформлену потребу в товарах, роботах і послугах для державних потреб. Розміщення державного замовлення означає пошук та обрання постачальника, виконавця чи підрядчиків, з якими буде укладений договір на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг. У свою чергу, термін «державна закупівля», характеризуючи суть ринкової контрактації, відображає стадію виконання державного замовлення. Тобто державна закупівля виступає результатом, заключною стадією процесу забезпечення суспільних потреб, що несе на собі відбиток всіх попередніх стадій, і одночасно - формою забезпечення задоволення потреб суспільства, так як обмін товарами між виробниками і споживачами здійснюється в процесі купівлі-продажу на товарному ринку.

Отже, система державних закупівель - це організована сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, що володіють цілісністю і єдністю.

Системі державних закупівель, як і будь-який інший економічної системі, притаманна доцільність. Діяльність її суб'єктів в особі державних уповноважених органів і господарських суб'єктів різних форм власності в кінцевому підсумку спрямована на досягнення властивих даній системі мети, а саме - задоволення суспільних потреб. Доцільність передбачає узгодженість, а також відповідну організацію на основі спільних економічних та правових принципів функцій з планування, формування, розміщення державних замовлень, виконання державних контрактів на поставки товарів, робіт, послуг для державних потреб.

Можна виділити конкретні функції, які виконують державні закупівлі в Україні [70] (рис. 1.1):

Публічні закупівлі грають значну роль в економіці держави, оскільки є інструментом розв’язання економічних, соціальних, та інших проблем, з якими стикається держава та суспільство. Так, публічні закупівлі дозволяють забезпечити розвиток низки галузей, які є стратегічно важливими для суспільства: охорони здоров’я, фізичної культури та спорту, культури, освіти, науки, оборони та охорони, системи нацбезпеки [41].

Так як єдиній економічній системі властиво взаємодія і взаємозалежність окремих елементів цієї системи, різні форми господарювання, економічні відносини не виникають і не функціонують в рамках даної системи самі по собі, поза зв'язком з іншими компонентами.

**Рис. 1.1. Основні функції державних закупівель**

Джерело: складено автором на основі [70]

Однак для початкового періоду становлення економічної системи характерним є стан, коли окремі елементи вже утворилися, інші знаходяться в стадії формування, при цьому існують елементи старої економічної системи, а в результаті виникають складнощі при взаємодії окремих елементів або підсистем як єдиного цілого.

В даний час система державних закупівель в Україні представляє собою саме таке складне утворення, в якому окремі елементи і підсистеми знаходяться на різних стадіях розвитку.

Процес формування інституційних основ державних закупівель, адекватних ринковим умовам господарювання, заходить у суперечність зі сформованими процедурами, принципами встановлення і реалізації економічних зв'язків держави-замовника з господарюючими суб’єктами.

Держава, збільшуючи витрати на закупівлі, створює додатковий попит на товари та послуги, що викликає зростання ВВП. Отримавши оплату від держави за поставлену продукцію (товари, роботи, послуги) господарюючі суб'єкти збільшують свої витрати через власну граничну схильність до споживання.

Таким чином вони сприяють збільшенню сукупного попиту і ВВП. За рахунок цього механізму зростання державних видатків запускає процес мультиплікації національного доходу, аналогічний тому, який виникає при збільшенні приватних інвестицій.

Тобто державні закупівлі виступають в якості стимулюючого фактора для підвищення макроекономічних показників держави і регіонів, як справедливо відзначається, «державні закупівлі є важливим фактором формування сукупного попиту і впливають на динаміку зростання економіки і забезпечення зайнятості населення». Держава як суб'єкт економічної діяльності, здійснюючи значні обсяги закупівель для задоволення суспільних потреб, сприяє зростанню економіки, її інноваційного розвитку, покращення якості соціальних послу [56].

Таким чином, державні закупівлі за своїм впливом на економіку носять комплексний характер. Реалізуючи зазначені функції, система державних закупівель вирішує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й є одним з основоположних інститутів публічного регулювання, як найважливіший інструмент економічної політики держави.

Проаналізуємо основні підходи до визначення сутності поняття «публічні закупівлі» (табл. 1.1).

Досліджуючи підходи авторів до трактування сутності публічних закупівель, перш за все варто відмітити, що деякі науковці ототожнюють поняття «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», а деякі навпаки вживають їх як два різних поняття.

*Таблиця 1.1*

**Визначення сутності поняття «публічні закупівлі»**

|  |  |
| --- | --- |
| **Джерело/автор** | **Сутність поняття** |
| ЗУ «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25.12.2015 [86] | Публічна закупівля - придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом |
| Критенко О.О., Фалко Ю. [35] | Публічні закупівлі – регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю та найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також здійснення впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій. |
| Оліфер А.О. [50] | Публічні закупівлі - придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення розв’язання інших завдань державної соціально-економічної політики. |
| Пінькас Г.І. [55] | Публічні закупівлі – безпосередній процес придбання державним сегментом товарів, робіт, послуг, що є об’єктивно необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника. |

 Проаналізувавши основні визначення ми можемо зробити висновок, що наведені поняття дуже схожі, проте, на нашу думку, державні закупівлі – це орієнтовний план проведення закупівлі державою, в той час як публічні закупівлі вже безпосередньо виступають процесом придбання конкретних послуг, робіт та товарів.

 На нашу думку, дані визначення можна об’єднати в одне, більш повне. Так, вважаємо, що публічні закупівлі – це інститут адміністративного права, який визначає процес реалізації державної закупівлі, що полягає в придбанні державними замовниками конкретних послуг, робіт та товарів за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення суспільних потреб.

 Можна виділити кілька напрямків здійснення бюджетних закупівель, що забезпечують нормальне функціонування держави та задоволення суспільних потреб:

* закупівлі для потреб оборони і безпеки країни озброєнь і військової техніки, автотранспорту та спецтехніки, паливно-мастильних матеріалів, продовольства, медтехніки і медикаментів; роботи зі зведення будинків і споруд оборонного характеру, здійснення будівельно-монтажних робіт;
* закупівлі для державних установ та бюджетних організацій обчислювально-телекомунікаційного устаткування, меблів, поліграфічної продукції, канцелярско-офісних товарів, зведення будівель і споруд, здійснення бюдівельно-монтажних робіт та будівельно-ремонтних послуг;
* закупівлі в порядку будівництво державного житла;
* закупівлі та постачання продукції в державні резерви; створення мобілізаційних запасів; закупівлі для ліквідації стихійних лих і техногенних катастроф;
* поставки товарів для експорту в порядку виконання міждержавних зобов'язань;
* закупівлі та постачання товарів для реалізації державних цільових програм, які частково або повністю фінансуються за рахунок бюджетних засобів.

Резюмуючи вищевикладене, можна відзначити, що державні закупівлі - це діяльність органів державної влади для задоволення державних потреб України в товарах (роботах, послугах), що забезпечуються за рахунок державних коштів і позабюджетних джерел фінансування. Сучасна система державних закупівель побудована переважно на основі передового досвіду зарубіжних країн.

Практично у всіх основних законодавчих, нормативних та методичних документах простежуються елементи з аналогічних документів ООН. Нарощування темпів інформаційного забезпечення в сфері розміщення державних і місцевих замовлень створює умови для вдосконалення системи державних закупівель в Україні в цілому, дозволяє здійснювати реальний контроль за їх проведенням, значно обмежує корупцію.

Перейдемо до аналізу стану публічних закупівель в Україні за останні 5 років. Так, для початку дослідимо динаміку закупівель (рис. 1.2):

**Рис. 1.2. Динаміка публічних закупівель в Україні за 2015-2020 рр.,**

Джерело: складено автором на основі [25]

Таким чином, ми бачимо, що кількість публічних закупівель та їх очікувана вартість протягом досліджуваного періоду зросли, при чому за останні 5 років дане зростання дуже помітне. Так, кількість процедур у лютому 2015 року складала 34, в той час як у вересні 2020 року – 411 490 процедур. Аналогічно зросла очікувана вартість закупівель – від 13,15 млн. грн. у лютому 2015 року до 84,37 млрд. грн. у вересні 2020 року.

Розглянемо також ТОП 10 організаторів публічних закупівель за досліджуваний період (рис. 1.3):

Отже, ми бачимо, що основним організатором публічних закупівель в Україні є Київська міська державна адміністрація – 391,39 тисяч тендерів.

 **Рис. 1.3. Рейтинг організаторів публічних закупівель**

Джерело: складено автором на основі [25]

Друге місце займає Міністерство освіти – 204,77 тис. тендерів, тобто майже вдвічі менше, ніж в КМДА.

Третя позиція належить Міністерству інфраструктури з 171,55 тис. тендерів.

Варто зауважити, що на рис. 1.3. тендери діляться на три типи – завершені, ті, що не відбулись та скасовані. Стан розподілу тендерів на дані типи в Україні в цілому наведений на рис. 1.4.:

 **Рис. 1.4. Статуси процедур, %**

Джерело: складено автором на основі [25]

 Отже, більшість процедур була успішно завершена – майже 89% усіх процедур. Це доволі непоганий показник, так як він демонструє що майже 9 з 10 процедур публічних закупівель завершуються успішно.

Отже, ми бачимо, що публічні закупівлі в Україні розвиваються доволі швидкими темпами, мають високий рівень виконання та потужних організаторів. Загалом, динаміка розвитку інституту публічних закупівель є позитивною.

## 1.2. Поняття моніторингу та контролю публічних закупівель

Моніторинг став невід'ємною частиною сучасного бізнесу, що дозволяє розбиратися в ситуації на ринку, аналізувати діяльність конкурентів, відстежувати їх цінову політику.

Моніторинг - це систематичне і планове спостереження за станом ринку з метою його оцінки, вивчення трендів (тенденцій), дослідження конкурентного середовища.

Так як моніторинг є частиною контролю за публічними закупівлями, то в першу чергу доцільно дослідити сутність понять «контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль» (додаток В).

Таким чином, фінансовий контроль - це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування, суб’єктами господарювання та громадянами України, по стеженню за функціонуванням будь-якого об’єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, та удосконалення управління економікою.

Ключовими ознаками, через які розкривається сутність понять «фінансовий контроль» і «державний фінансовий контроль», та які дають можливість виокремлювати їх один від одного та інших видів контролю, є: мета, завдання, суб’єкти контролю, підконтрольні суб’єкти та об’єкти контролю [26, с. 167].

Говорячи про публічні закупівлі, то суб’єктами контролю виступають організатори публічних закупівель та виконавці замовлення. Об’єкт контролю – тендер та його виконання. Мета та завдання контролю полягають у всебічному забезпеченні чесних публічних закупівель, прозорості операцій та високій якості виконання замовлення. Отже, публічні закупівлі є об’єктом державного фінансового контролю.

Так як контроль державних закупівель відбувається у три етапи (попередній, поточний та наступний), то аналіз контролю також буде відбуватися поетапно.

 Так, аналіз першого етапу (попереднього) контролю проводиться за допомогою моніторингу. Проаналізуємо різні трактування та різні підходи до визначення поняття з метою формування уяви про його сутність і зміст.

На основі вивчення наукової літератури з проблем публічних закупівель та їх контролю ми дійшли висновку, що науковці підходять по різному до трактування сутності моніторингу, що підтверджують дані табл. 1.2.

*Таблиця 1.2*

**Визначення сутності поняття «моніторинг»**

|  |  |
| --- | --- |
| **Автор, джерело** | **Визначення** |
| Економічний енциклопедичний словник [36, с. 526] | Моніторинг – безперервне спостереження та аналіз діяльності економічних об’єктів. |
| Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. [27, с. 538] | Моніторинг – система постійного спостереження за ситуацією та ринком, за виробничою і фінансовою діяльністю підприємства, банку, біржі тощо, а також за реалізацією окремих проектів. |
| Козаченко Г.В., Антіпов О.М., Дібніс Г.І, [72, с. 355] | Моніторинг – перевірка виконання контрактних зобов’язань іншою стороною. |

*Продовж. табл. 1.2*

|  |  |
| --- | --- |
| **Автор, джерело** | **Визначення** |
| Малишев В.Л. [39] | Моніторинг – інтегрована система безперервного збору, обробки, накопичення, аналізу та інтерпретації соціологічної і статистичної інформації про хід і тенденції розвитку позитивних і негативних процесів у соціально-трудовій сфері за допомогою єдиної системи соціолого-статистичних показників. |
| Мілгром П. , Робертс Дж. [42, с. 377] | Моніторинг – спостереження за якимось процесом. |
| Скрипченко А. Ю. [62] | Економічний моніторинг - систематичний збір, обробка та аналіз інформації, яка може бути використана для здійснення процесу прийняття управлінських рішень у системі підприємництва; опосередковано – для інформування громадськості - або прямо – як інструмент зворотного зв’язку з метою здійснення проектів, оцінки програм та окреслення стратегій. |
| Соціологічна енциклопедія [68] | Моніторинг – метод дослідження об’єкта, що передбачає його відстежування і контроль його діяльності (функціонування) з метою прогнозування останньої. |
| Шиндеровська І.Ю. [81] | Моніторинг – постійне спостереження за певним процесом з метою виявлення його відповідності очікуваним результатам. |

Найменш влучним, на нашу думку, є визначення, запропоноване Мілгромом П. та Робертсом Дж, так як дане визначення підходить не тільки під термін «моніторинг», а й під «спостереження». Вважаємо, що найбільш всеохоплюючим та доцільним є визначення, наведене Малишевим В.Л.

Проведення моніторингу як ініціативної форми поточного контролю ґрунтується на досягненні основних цілей контролю, викладених у ст. 1 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів з тієї позиції, що моніторинг є формою контролю державних фінансів [23].

Відповідно до предметної сфери дослідження державних закупівель цілями моніторингу є:

* забезпечення прозорості та доброчесності процесу здійснення державних закупівель шляхом методологічної допомоги через розробку таких технологій контрольних дій, як моніторинг процесів закупівель та оцінювання його результатів;
* сприяння розумінню громадськістю ролі, значення та результативності державних закупівель для розвитку суспільства;
* сприяння через оприлюднення результатів попереднього контролю (моніторингу) закупівель за державні кошти забезпеченню підзвітності влади та зміцненню довіри між владою і громадськістю;
* підвищення ефективності та раціональності державних витрат на основі законного здійснення державних закупівель.

 Перед проведенням моніторингу призначаються особи, які здійснюватимуть моніторинг, – суб’єкти моніторингу відповідно до Порядку здійснення моніторингу державних закупівель [13]. Завдання контролерів полягає у виявленні можливих порушень у процесі закупівель, здійсненні їх ґрунтовного аналізу, інформуванні про їх результати відповідних органів, а також в оприлюдненні цієї інформації.

 В даному процесі є необхідним розуміння прав та обов’язків державних установ у сфері державних закупівель. Законом України «Про публічні закупівлі» передбачено розподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади щодо державного регулювання та контролю у сфері закупівель [86].

 Рахункова палата і Державна фінансова інспекція здійснюють контроль у вигляді перевірок у частині діяльності суб’єктів контролю, яка стосується використання державних коштів.

 Керуючись Порядком, Мінекономрозвитку спрямовує моніторинг на перевірку наявності підстав для застосування визначеної замовником процедури закупівлі, відповідності документів замовника та порядку проведення процедур закупівель, інших рішень, дій (бездіяльності) замовника, пов’язаних зі здійсненням відповідної закупівлі та виконанням договору про закупівлю вимогам законодавства у сфері державних закупівель, а також правомірності укладення договору без застосування норм законодавства у сфері державних закупівель, проведення аналізу ефективності здійснення закупівель. Як зазначає Н.М. Заєць, «моніторинг закупівель – це, мабуть, єдиний на сьогодні вид перевірки, що контролює не тільки правомірність проведення процедури закупівлі, а й правильність оформлення документів під час її проведення» [28].

Послідовність здійснення моніторингу розкривається через його етапи. Підготовчий етап охоплює наступні питання:

* визначення процедур спостереження;
* оцінка необхідності й наявності технічної експертизи;
* порядок розкриття інформації й запобігання можливості виникнення конфлікту інтересів для спостерігачів;
* адресати для передачі інформації про порушення;
* адміністративні процедури щодо оформлення звіту з витрат.

 Моніторинг державних закупівель має охоплювати всі етапи процесу закупівель – від планування до виконання договорів про закупівлю з акцентом на належне застосування відповідних процедур, дотримання вимог прозорості, функціональність ринку державних закупівель, ефективність механізму оскарження та функціонування системи вирішення спорів, ефективність систем контролю та аудиту, забезпечення дотримання антикорупційних заходів, загальну ефективність функціонування системи.

Підсумовуючи сказане, можна рекомендувати такі етапи моніторингу:

1. Підготовчий, на якому визначаються процедури спостереження, адміністративні процедури контролю.
2. Збір та класифікація даних.
3. Аналіз інформації та оцінка законності процедур державних закупівель.
4. Формулювання попередніх висновків моніторингу та їх обговорення.
5. Надання висновків моніторингу та їх оприлюднення, контроль за дотриманням вимог і налагодження зворотного зв’язку із зацікавленими споживачами інформації про державні закупівлі.

 Наявність відхилень у результаті аналізу даних про дотримання вимог щодо оприлюднення інформації допоможуть встановити, наскільки на практиці забезпечуються принципи прозорості та відкритості, задекларовані під час здійснення державних закупівель, та причини невідповідності (додаток А).

 Показники функціонування системи закупівель за державні кошти наведені в додатку Б.

До таких факторів, що знижують ефективність системи державних закупівель і призводять до втрат фінансових ресурсів, належать:

1. Законодавча неврегульованість та проблеми у застосуванні законодавства.

Незважаючи на численні зміни, що вносилися протягом років незалежності у Закон, що наразі має назву "Про публічні закупівлі", він і досі недосконалий: містить певні прогалини, суперечності та неузгодженості, які ускладнюють його реалізацію суб'єктами господарювання.

Зокрема, відсутність чітких обмежень щодо внесення змін до договорів закупівлі та механізму коригування цін не дає можливості дотримуватися основного критерію при відборі переможців торгів – здійснення закупівлі за найнижчими цінами.

Невизначеність терміну між датою підписання замовником угоди за результатами процедури закупівлі та оскарженням її іншими суб'єктами не дає змоги забезпечити добросовісну конкуренцію серед всіх учасників процесу закупівлі.

Оскільки немає чіткого визначення поняття "предмет закупівлі", це дозволяє дрібнити обсяги закупівель на партії і, як наслідок, уникати проведення тендерних процедур, що спричинює додаткові витрати державних коштів.

Необхідність оплати тендерної документації та тендерного забезпечення, висока вартість розміщення інформації в інформаційних системах збільшують витрати розпорядників державних коштів та учасників процедури закупівлі, а в деяких випадках – обмежують кількість учасників тендерів, що значно послаблює конкуренцію.

Відсутність вимоги про надання відомостей замовнику про склад засновників або власників підприємств, установ – учасників торгів, також не сприяє прозорості системи державних закупівель.

2. Не функціонує взаємопов'язана система внутрішнього та зовнішнього, попереднього, поточного і подальшого контролю за проведенням державних закупівель.

Слабкими залишаються ланки попереднього та поточного контролю. У розпорядників державних коштів немає підрозділів (спеціалістів), які здійснювали б внутрішній попередній і поточний контроль, що не дозволяє вчасно попереджати та припиняти порушення.

3. Недоліки діючої в Україні фінансової системи.

На функціонування системи державних закупівель негативно впливають проблеми, що виникають у діяльності фінансової системи, оскільки вони взаємопов'язані. Зокрема, недофінансування асигнувань розпорядників коштів, їх нерівномірне надходження протягом року.

Як наслідок, розпорядники коштів розпочинають процедури закупівель, будучи обмеженими в часі, що нерідко призводить до неякісного, формального проведення або навіть зриву закупівель.

4. Відсутність зацікавленості з боку керівників підприємств, установ і організацій у використанні державних коштів у найекономніший спосіб.

При укладанні контрактів з керівниками бюджетних та інших державних підприємств, установ і організацій відсутня вимога щодо обов'язкового проведення оцінки ефективності роботи керівника протягом року, в тому числі – і за критеріями ефективності та економності використання державних коштів.

Наявна відсутність відповідальності за порушення законодавства у сфері державних закупівель. На сьогодні законодавчо передбачена лише адміністративна відповідальність за вчинені порушення, що зазвичай неспівставна із завданою державі шкодою.

5. Недостатнє інформаційне середовище про ринок товарів та послуг.

За результатами опитування, при здійсненні закупівель розпорядники державних коштів майже не використовують електронні та друковані ресурси, що містять інформацію про ціни на товарному ринку.

Наслідок цього – необізнаність розпорядників державних коштів щодо  цін на товари, роботи та послуги, як на рівні регіону, так і в цілому по країні, що зрештою призводить до вибору не оптимальної за ціною пропозиції.

6. Визначеність у новому Законі про Публічні закупівлі стосовно права здійснення моніторингу органами, що також в свою чергу не сприяє ефективному контролю.

Органи державного контролю за цінами проводять моніторинг цін і тарифів на окремі товари й послуги у регіонах. Але систематизовані й узагальнені результати моніторингу у розрізі регіонів більшості споживачів не доступні.

## 1.3. Нормативно-правове забезпечення моніторингу та контролю публічних закупівель в Україні

Прийняті в останні роки нормативні акти України, що регулюють закупівельну діяльність для державних і муніципальних потреб, покликані забезпечити вдосконалення її механізму, прозорість здійснення державних закупівель, стимулювати добросовісну конкуренцію, запобігати корупції та іншим зловживанням. Крім того, вони орієнтовані на приведення вітчизняного законодавства у світлі інтеграції України в світову економіку у відповідність до норм і положень СОТ.

Однак закони, що регулюють закупівельну діяльність держкомпаній, носять в більшій частині рамковий характер. Це означає, що компанії, які підлягають державному контролю закупівель, зобов'язані затвердити власні положення про закупівлі та інші внутрішні нормативні документи, а також опублікувати їх на своїх офіційних сайтах. Що стосується змісту даних положень в закупівлях, вони повинні відповідати принципам здійснення закупівельної діяльності, встановленим у нормативних актах України. В іншому держкомпанії наділяються правом самостійно визначати зміст власних стандартів і регламентів у зазначеній сфері.

Вимоги щодо регулювання державних закупівель і окремі обмеження поширюються на державні компанії та їх дочірні структури. У всіх «дочок» держкомпаній повинні бути: положення, що регулюють закупівлі, розроблені на основі типових положень; єдиний порядок проведення конкурсу, тобто правила не повинні відрізнятися в залежності від того, хто є ініціатором процедури закупівлі - дочірня або головна компанія.

З прийняттям Закону «Про публічні закупівлі» [86], який замінив Закон України «Про здійснення державних закупівель»[85], продовжує вдосконалюватися система державних закупівель. Новий закон враховує вже напрацьований досвід здійснення державних і муніципальних закупівель, а також міжнародну практику, в тому числі основні положення модельного законодавства Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі.

Але одних тільки заходів щодо вдосконалення законодавства в сфері закупівель недостатньо. Необхідно щоб самі компанії активно забезпечували приведення у відповідність з чинним законодавством своїх внутрішніх нормативних документів.

Створення дієвої системи організації закупівель передбачає:

1. формування і реалізацію єдиної політики компанії в області закупівельної діяльності на етапах планування, організації та проведення процедур закупівель товарів, робіт, послуг для потреб компанії, в тому числі процедур продажу, передачі в оренду та внесення майна в якості внеску при здійсненні інвестиційної діяльності, а також на етапах укладення та виконання договорів;

2. забезпечення однакового підходу до організації закупівельної діяльності на етапах планування, організації та проведення процедур закупівель, укладення договорів зі структурними підрозділами компанії, а також дочірніми і залежними товариствами;

3. організацію роботи щодо підвищення ефективності закупівельної діяльності компанії і її дочірніх і залежних товариств на всіх етапах, проведення внутрішнього аудиту закупівельної діяльності;

4. організацію і проведення конкурентних процедур закупівель для потреб холдингу, процедур продажу, передачі в оренду та внесення майна компанії в якості внеску при здійсненні інвестиційної діяльності;

5. організацію і особливий контроль закупівель, що здійснюються неконкурентними способами (у єдиного постачальника, виконавця, підрядника), для потреб компанії;

6. організацію ведення договірної роботи та єдиного реєстру договорів холдингу;

7. координацію, методичний супровід і контроль роботи підрозділів апарату управління, філій і структурних підрозділів компанії, її дочірніх і залежних товариств в частині планування закупівель, організації та проведення процедур закупівель, укладення договорів за підсумками закупівель та їх виконання.

Ключове значення в системі організації закупівель державних корпорацій і державних компаній має правова база зазначеної діяльності. При закупівлі товарів, робіт, послуг замовник керується Конституцією України [83], Цивільним кодексом України (при проведенні конкурсу, аукціону на право укласти договір; за винятком аукціону, проведеного на зниження ціни) [84], Законом «Про публічні закупівлі», іншими законами та іншими нормативними правовими актами України. Крім того, в основу закупівельної системи повинен закладатися комплекс власних нормативних правових актів і методичних документів, що регламентують всю діяльність компанії в зазначеній сфері.

При цьому важливо підкреслити, що нормативні правові акти, внутрішні корпоративні стандарти, методичні документи повинні постійно актуалізуватися.

Основні нормативно-правові документи, які регулюють порядок здійснення публічних закупівель, їх контролю та моніторингу охарактеризовано нами в додатку Д, на основі якого можемо зробити висновок стосовно достатності нормативно-правового регулювання моніторингу публічних закупівель.

## Висновки за розділом 1

Система державних закупівель повинна стати ефективним інструментом економічного керування, стабілізації економіки і концентрації матеріальних, трудових ресурсів, наукового і промислового потенціалів задля реалізації стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни.

Отже, система державних закупівель - це організована сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, що володіють цілісністю і єдністю. Системі державних закупівель, як і будь-який інший економічної системі, притаманна доцільність. Діяльність її суб'єктів в особі державних уповноважених органів і господарських суб'єктів різних форм власності в кінцевому підсумку спрямована на досягнення властивих даній системі мети, а саме - задоволення суспільних потреб. Доцільність передбачає узгодженість, а також відповідну організацію на основі спільних економічних та правових принципів функцій з планування, формування, розміщення державних замовлень, виконання державних контрактів на поставки товарів, робіт, послуг для державних потреб.

Так як контроль державних закупівель відбувається у три етапи (попередній, поточний та наступний), то аналіз контролю також буде відбуватися поетапно.

 Перед проведенням моніторингу призначаються особи, які здійснюватимуть моніторинг, – суб’єкти моніторингу відповідно до Порядку здійснення моніторингу державних закупівель. Завдання контролерів полягає у виявленні можливих порушень у процесі закупівель, здійсненні їх ґрунтовного аналізу, інформуванні про їх результати відповідних органів, а також в оприлюдненні цієї інформації.

 Моніторинг державних закупівель має охоплювати всі етапи процесу закупівель – від планування до виконання договорів про закупівлю з акцентом на належне застосування відповідних процедур, дотримання вимог прозорості, функціональність ринку державних закупівель, ефективність механізму оскарження та функціонування системи вирішення спорів, ефективність систем контролю та аудиту, забезпечення дотримання антикорупційних заходів, загальну ефективність функціонування системи.

На сьогоднішній день в області проведення закупівель і організації конкурсних процедур має місце ряд системних порушень, як на стадіях процесу підготовки проведення закупівлі, проведення конкурсів та укладання договорів, так і етапі виконання договорів.

# РОЗДІЛ 2 МОНІТОРИНГ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ВІДДІЛІ ОСВІТИ, КУЛЬТУРИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ ПОЛТАВСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

## 2.1. Організація моніторингу, державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель

Демократизація соціально-економічного розвитку, глобалізаційні процеси, міжнародна економічна інтеграція, формування цивілізованих ринкових відносин суттєво впливають на економічний розвиток усіх державних інститутів, включаючи стан державного управління, викликаючи зростання інтересу суспільства до дій влади.

З іншого боку, в керівництві держави існує потреба в інформації, яка відображає ступінь ефективності та легітимності дій з контролюючими об'єктами, що призводить до виникнення державних установ фінансового контролю. Своєчасне виявлення порушень бюджетного процесу надає можливість здійснити ряд послідовних кроків, які допоможуть запобігти втратам державних фінансових ресурсів.

Стан управління державними фінансами в Україні, за міжнародними оцінками, знаходиться на незадовільному рівні, що можна пояснити постійним дефіцитом бюджету та необхідністю зовнішньої фінансової допомоги. Зокрема, за показником індексу економічної свободи, який розраховується Wall Street Journal та Heritage Foundation [89], Україна впала на 162 місце з 179 опитаних країн і складає 46,9 одиниці. Слід зазначити, що цей показник, який становить менше 50 одиниць, описується країною як деспотичний.

Причому складовими індексу економічної свободи є: 28,0 - для державних витрат; 15,0 - свобода інвестицій; 30,0 - фінансова свобода; 20,0 - захист прав власності; 25,0 - свобода від корупції. За таких низьких складових індексу економічної свободи важко говорити про розвиток фінансового ринку та ефективність державних витрат уряду України, які є ключовими елементами управління державними фінансами [89].

Група Світового банку проводить свою оцінку простоти ведення бізнесу в рамках проекту Doing business Ukraine [92] та оцінила нашу країну на 83 місці з 189 країн, що свідчить про адаптацію податкової системи до платників податків. Доказом цього є високі оцінки вільної торгівлі - 85,8; податкова свобода - 78,7, які є складовими індексу економічної свободи [89].

Негативні тенденції функціонування управління державними фінансами в Україні можна спостерігати з аналітичних досліджень, що відображаються у звітах міжнародних організацій. З одного боку, це можна оцінити позитивно, адже вища позиція в рейтингу Doing business теоретично повинна забезпечити приплив іноземних інвестицій в Україну, але неприйнятний рівень корупції, відсутність ефективної системи захисту прав власності значно погіршують ситуацію.

Для організації міжнародного бізнесу та перетворення України на центр європейської торгівлі важливим є забезпечення ефективного функціонування системи державного аудиту. Перш за все, необхідно проаналізувати порушення, виявлені в попередні періоди, та здійснити всі необхідні заходи для їх попередження у майбутньому. По-друге, існує потреба в удосконаленні методології державного аудиту, яка дозволить визначити невідомі на сьогодні схеми фінансових шахрайств.

З огляду на результати міжнародних оцінок, аудит державних фінансів, зокрема надходжень та витрат державного бюджету, особливо необхідний для підвищення ефективності управління державними фінансами, зниження тіньової економіки та покращення добробуту суспільства.

На наш погляд, найважливішим наслідком сформованого сучасного стану системи фінансового аудиту в Україні є особливості перехідного процесу до ринкових відносин із проголошенням незалежності.

Слід зазначити, що наявна необхідність підтримувати певний ступінь державного втручання в економіку, оскільки: «ринок та ринкова економіка не гарантують балансу економічного, політичного та соціального розвитку.

По-перше, фундаментальні структурні зміни в економіці, вирішення ряду глобальних проблем можливі не на основі ринкових стимулів, а виключно за рахунок державного програмування.

По-друге, ринкове регулювання чогось часто не є ідеальним. Зокрема, воно не в змозі вирішити соціальні проблеми та проблему невиробничої сфери. Тому в будь-якому місці використовуються вбудовані контролери, які регулюють роботу ринку. Ніде в світі не існує ринкової саморегуляції в чистому вигляді, навіть у такій лібералізованій країні, як Сполучені Штати Америки. Однак у цьому випадку важливо не потрапляти в іншу крайність - це здійснення тотального державного контролю. Тож контроль не повинен бути ні недостатним, ні надмірним» [16].

Інтереси держави у розвитку аудиту державного сектору національної економіки повинні бути співвіднесені з діями уряду, парламенту та забезпечувати їх розвиток та розширення інституційного середовища з метою покриття всіх фінансових ресурсів, які контролюються державою. Рівень організації системи державного аудиту частково визначає економічний розвиток, міжнародне співробітництво та процвітання суспільства.

Основними спеціально уповноваженими органами державного управління в Україні, наділеними повноваженнями щодо проведення державного фінансового аудиту, є Державна аудиторська служба України та Рахункова палата України.

Слід зазначити, що постійна реорганізація державного фінансового контролю не сприяє повному контролю над усіма державними фінансовими ресурсами. Що стосується парламентського фінансового аудиту, особливістю його проведення є контроль за грошовими ресурсами у встановленому переліку підприємств, установ та організацій, які є розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів. Більше того, досить часто діяльність одних і тих же суб'єктів стає об'єктом одночасного моніторингу урядових та парламентських органів за фінансовим контролем. Найцікавіше, що зміст аудиторських процедур суттєво не відрізняється, але результати їх різні.

Таким чином, стан державного управління в Україні знаходиться в поганому стані, через макроекономічну нестабільність, що значною мірою спричинено зовнішніми міждержавними відносинами, що склалися в останні роки.

Поряд із впливом зовнішніх факторів існують внутрішні, які мають неоднозначну природу та спричиняють кадрові зміни в системі управління, що залежать від стратегії соціально-економічного розвитку України. Для мінімізації впливу внутрішніх факторів необхідно збільшити кількість та покращити якість контрольних заходів, які є невід’ємною частиною державного управління. Крім того, слід розрізняти органи моніторингу між гілками влади, що, в свою чергу, покращить ефективність аудиторських процедур за рахунок зростання ресурсів, які перевіряються.

У процесі розвитку економіки держав, переходу до ринкових відносин та послаблення ролі держави в соціальних відносинах виникає необхідність державного регулювання певних галузей економіки, які не мають сприятливого середовища для самодостатності. Відсутність підтримки періодично збиткових галузей економіки призводить до «галузевого безробіття», скорочення обсягів споживання та поглиблення фінансової кризи в деяких країнах.

Державне управління має плануватися; зокрема це затребувані історії успіху найбільш успішних країн світу. Перехід до програмно-орієнтованого методу соціального управління передбачає довгострокове співробітництво органів державної влади з суб'єктами господарювання, які вважаються розпорядниками фінансових коштів. Правильність, законність та ефективність - основні принципи, що забезпечують успіх відносин, що виникають між адміністраторами та одержувачами бюджетних коштів.

Аудит державних фінансів як особливий вид державного фінансового контролю покликаний забезпечити дотримання зазначених принципів шляхом проведення аудиторської діяльності.

Відмітимо, що стратегія, обрана Державною аудиторською службою України, яка полягає у зменшенні переліку компаній, організацій та установ, діяльність яких підлягає державному аудиту, призводить до втрати контролю над діяльністю державного сектора економіки, що загрожує. майбутній стан економіки України.

Зменшення кількості підприємств, організацій та установ, які повинні контролюватися Державною аудиторською службою України, послаблює державний фінансовий контроль з боку Кабінету Міністрів України. Вищезгадані зміни руйнують систему державного фінансового аудиту, призводять до фінансових втрат держави та перешкоджають реальному розумінню діючого та існуючого фінансового балансу України.

Об’єкти державного аудиту, визначені у роботі О.Й. Пушкарева [57] складається з суб'єктів державного сектору та інших суб'єктів, які отримують кошти з державного та місцевих бюджетів або здійснюють експлуатацію державного або муніципального майна.

На наш погляд, позиція О.Й. Пушкарева [57] не повністю розкриває складові об'єкти державного аудиту, оскільки не містить інформації, яка описує формування державних грошових коштів.

За словами Дж. Б. Слободяника [64], об’єктами державного фінансового аудиту є господарська діяльність органів державної влади та інших суб'єктів, пов’язана з формуванням, розподілом та використанням державних ресурсів.

Інтерпретація об’єктів державного фінансового аудиту, поданих у праці Ю.Б. Слободяник [64] розкриває ширшу суть спрямованості поточної діяльності з державного аудиту.

На думку О.А. Скорба [61], об’єктами державного фінансового аудиту є діяльність та функції органів державної влади, бюджетних установ та організацій - одержувачів державних коштів, державної чи муніципальної власності та суб'єктів державного сектора економіки тощо.

Інший підхід до відокремлення об’єктів державного фінансового аудиту застосовує В.Ф. Максимов [38], який обрав:

* фінансові ресурси та майно держави, їх рахунки;
* проекти законів та правил;
* оцінку фінансових результатів бюджету;
* оцінку прогнозів та тенденцій окремих галузей, регіонів та держави в цілому.

Аналогічного підходу до визначення об’єктів державного аудиту дотримується В.П. Хомутенко [76]. Автор розглядає такі об’єкти:

* дані обліку та звітності;
* планові документи та комерційні договори;
* система внутрішнього фінансового контролю;
* державні позики та позики, що надаються під гарантії уряду України;
* кошти, що надаються з державного бюджету та місцевих бюджетів, та (або) цільові національні фонди на реалізацію державних завдань, виконання загальнодержавних бюджетних програм;
* державна та комунальна власність, природні ресурси та інші державні ресурси;
* діяльність та функції органів державної влади, бюджетних установ та організацій - одержувачів бюджетних коштів, державної чи муніципальної власності та організацій державного сектору.

Ми переконані, що для ідентифікації інтегрованого інструменту державного фінансового аудиту слід застосовувати підхід, викладений у [17], згідно з якою встановлено чіткий поділ між об'єктом та суб'єктом контролю та існує обґрунтована доцільність виділення інтегрованого засобу державного контролю.

Розвиток державного управління призводить до виникнення державних фінансів, в яких, на наш погляд, слід розуміти соціально-економічні відносини, що виникають внаслідок формування, розподілу (перерозподілу) та використання державних коштів, пов'язаних із задоволенням усіх видів суспільних інтересів і регулюється встановленням обов'язкових вимог державних чи місцевих органів влади, які розподіляються на учасників економічних відносин усіх форм власності.

Дуже важливо встановити компоненти державних фінансів, оскільки без єдиного підходу до класифікації не допускається проведення цільового та об’єктно-орієнтованого проведення державного фінансового аудиту.

Державні фінанси як об'єкт аудиту фінансового управління включають:

1) державні фінанси, сума яких буде дорівнювати сумі доходів і витрат державного бюджету України та Пенсійного фонду України. Кошти, зазначені у цій групі державних фінансів, мають найбільший інтерес у процесі накопичення, розподілу (перерозподілу) та використання; крім того, будь-яка зміна частки компонентів у бюджеті має бути науково обґрунтованою та зрозумілою громадськості.

Наприклад, зростаюча частка міжбюджетних трансфертів свідчить про процеси децентралізації в Україні, зростання економічної незалежності регіонів, що зумовлює збільшення місцевих обсягів фінансових потоків для збалансування окремих бюджетів. Зокрема, можна помітити збільшення частки поточних витрат у Державному бюджеті України, що свідчить про відсутність стратегічного розвитку та передбачає «з'їдання бюджету»;

2) державні приватні фінанси (фінансування малого бізнесу, корпоративні фінанси, фінанси банків, фінансування некомерційних організацій) - грошові фонди як нематеріальна форма наслідку відносин, що виникають між державою, місцевою владою, приватними суб'єктами господарювання та громадськими організаціями в частині їх використання, сума яких дорівнює сумі валового внутрішнього продукту за відповідний період.

Державні фінанси, що представляються грошовими ресурсами державного бюджету, складаються з дохідної та видаткової частин. Щодо державних приватних фінансів, то їх сума фактично дорівнює сумі валового внутрішнього продукту за період.

Порівнюючи результати діяльності з фінансового аудиту, які здійснюють Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України, слід зазначити, що їх кількість має тенденцію до зменшення, тоді як обсяг державних фінансів з метою проведення державного фінансового аудиту зростає.

До складу органів Державної аудиторської служби України належать Державна аудиторська служба та її міжрегіональні територіальні органи:

* Північний офіс Державної аудиторської служби,
* Північно-східний офіс Державної аудиторської служби,
* Південний офіс Державної аудиторської служби,
* Західний офіс Державної аудиторської служби,
* Східний офіс Державної аудиторської служби.

Державна аудиторська служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Державна аудиторська служба та її міжрегіональні територіальні органи є юридичними особами публічного права, вони мають печатки, де зазначено зображення Державного Герба України та найменування служби, власні бланки та рахунки в органах Державної казначейської служби України.

Нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність органів Державної аудиторської служби України, є:

* Бюджетний кодекс України,
* Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні",
* постанова Кабінету Міністрів України від 03 лютого 2016 року № 43 "Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України" тощо.

Розглянувши інформаційне та правове забезпечення ДАСУ, оцінимо результативність виконання контрольної функції органів державного фінансового контролю (табл. 2.1).

*Таблиця 2.1*

**Загальні результати діяльності органів державного**

**фінансового контролю**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **2016** | **2017** | **2018** |
| Кількість проведених перевірок, тис. перевірок | 5,100 | 2,100 | 1,600 |
| Сума порушень і недоліків у використанні бюджетних коштів, млн. грн. | 2 600 | 13 500 | 18 100 |
| Сума відшкодування втрат, пов'язаних з порушеннями і недоліками у використанні бюджетних коштів, млн. грн. | 447,6 | 602,8 | 800,3 |
| Частка відшкодованих втрат, пов'язаних з порушеннями і недоліками у використанні бюджетних коштів, % | 17,2 | 4,5 | 4,4 |

Джерело: складено на основі [52]

Дані, наведені в табл. 2.1 свідчать про зростання грошових обсягів порушень та недоліків у використанні бюджетних коштів. Зростають також суми відшкодування втрат, пов'язаних з порушеннями та недоліками у використанні бюджетних коштів. І, якщо частка відшкодування бюджетних втрат у статистиці ДКСУ тримається в межах 30% … 40%, то діяльність ДАСУ демонструє зниження частки відшкодованих до бюджету втрат з 17,2% до 4,4 %. Частково це пояснюється різною чисельність працюючих в контрольних органах. У 2018 р. в РПУ працювало 456 осіб, в ДАСУ – 2 404 особи [60]. Зрозуміло, що не всі працюючі в органах бюджетного контролю беруть участь в перевірках.

Фактично, основним змістом методики контролю бюджетних фінансів з боку органів зовнішнього аудиту є пряме порівняння планових та фактичних показників видатків. Порівнюються затверджені для даного об'єкту контролю бюджетні призначення з врахуванням їх кількісних, часових і цільових обмежень та здійснені відповідні видатки. В разі розходжень планових та фактичних показників складені акти ревізії можуть надаватися державним органам, які мають забезпечити невідворотність відповідальності порушників законності використання бюджетних фінансів.

Державне управління в Україні перебуває у важкому перехідному стані, на який впливають зовнішні та внутрішні фактори. За міжнародними оцінками, соціально орієнтована частина державного управління практично відсутня, але це створило умови для зростання великих фінансових компаній.

Для забезпечення процвітання економіки та зростання національного валового внутрішнього продукту необхідно забезпечити ефективний контроль управління державними фінансами, який повинен здійснюватися відповідно до державної фінансової політики.

За порівняно короткий період своєї діяльності Державна аудиторська служба України (далі ДАСУ) зуміла вирішити головне завдання - сформувати компетентні конституційні органи, створити основу для розробки нової ідеології державного, незалежного державного фінансового контролю в Україні та вдалося привернути увагу громадськості до помилкової системи використання бюджетних ресурсів, показати, що гроші державного бюджету - гроші належать не Уряду та Міністерству фінансів, але гроші платників податків, державні гроші означають власність кожного громадянина України.

Публічні закупівлі можуть підпадати під моніторинг. Його здійснює ДАСУ. Моніторинг проводиться електронно, на відміну від контролю, при якому здійснюється безпосередньо з виїздом на місце.

Моніторинг ДАСУ проводиться на основі джерел, наведених на рис. 2.1.

**Рис. 2.1. Джерела інформації ДАСУ для моніторингу**

 Джерело: складено автором на основі [47]

Термін проведення моніторингу не може перевищувати 15 робочих днів з наступного робочого дня від дати оприлюднення рішення про початок моніторингу закупівлі в ProZorro [47].

Під час моніторингу територіальний орган ДАСУ має право через систему ProZorro запитувати у Замовника пояснення (інформацію, документи) щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках моніторингу процедури закупівлі.

Протягом 3 робочих днів з дня оприлюднення запиту про надання пояснень Замовник повинен надати відповідні пояснення (в електронному вигляді через особистий кабінет на майданчику. До того ж, в межах цього терміну Замовник має право з власної ініціативи надавати такі пояснення.

## 2.2. Методика та інструментарій моніторингу та контролю публічних закупівель

В системі закупівельної діяльності будь-якої бюджетної установи особливе місце повинно відводитися спеціальному підрозділу по організації закупівельної діяльності. Він відповідно до покладених на нього завдань має виконувати наступні функції:

1) формувати річний план закупівель установи та зміни, що вносяться до нього в єдиній інформаційній системі у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб і на офіційному сайті організації;

2) розглядати і погоджувати плани закупівель дочірніх і залежних товариств холдингу, а також коригувань, що вносяться;

3) організовувати і проводити процедури закупівель, в тому числі в електронній формі, для потреб холдингу, а також процедури продажу, передачі в оренду та внесення майна компанії в якості внеску при здійсненні інвестиційної діяльності, визначати способи розміщення замовлень;

4) організовувати спільно з підрозділами апарату управління, філіями та структурними підрозділами компанії, її дочірніми і залежними товариствами роботу з підготовки документації процедур закупівель, розробці методик оцінки заявок та інших документів із закупівель, а також перевіряти їх відповідність вимогам, встановленим законодавством України і нормативними документами компанії з питань закупівельної діяльності;

5) готувати спільно з підрозділами апарату управління, філіями та структурними підрозділами компанії матеріали для розгляду на засіданні Конкурсної комісії компанії, забезпечувати проведення організаційних заходів з підготовки її засідань і контролювати виконання прийнятих рішень;

6) перевіряти відповідність документів, що оформляються під час проведення процедур закупівель для потреб холдингу, і що укладаються за підсумками їх проведення договорів вимогам нормативних документів;

7) здійснювати в установленому порядку координацію, аналіз і методичний супровід роботи конкурсних комісій холдингу;

8) розробляти в межах компетенції пропозиції щодо вдосконалення діючих і підготовці проектів нових нормативних правових актів з питань закупівельної діяльності;

9) розглядати організаційно-розпорядчі документи про закупівлі для потреб холдингу, здійснюваних неконкурентними способами.

До повноважень підрозділу бюджетної установи по організації закупівельної діяльності відносяться:

* аналіз та контроль виконання планів закупівель компанії, її дочірніх і залежних товариств, а також формування в установленому порядку звітності про виконання цих планів;
* аналіз проектів документів з питань закупівельної діяльності і проведення їх експертизи;
* контроль виконання вимог внутрішньокорпоративних нормативних документів при закупівлі для потреб компанії, здійснюваних неконкурентними способами (у єдиного постачальника, виконавця, підрядника);
* контроль в межах своєї компетенції виконання зобов'язань за видатковими договорами, що укладаються для потреб компанії;
* організація роботи по напрямку відомостей до реєстру недобросовісних постачальників в установленому в холдингу порядку;
* контроль формування початкових (максимальних) цін і граничних одиничних розцінок при проведенні процедур закупівель для потреб компанії;
* організація роботи по виявленню недоліків та запобігання порушенням при проведенні процедур закупівель, здійснення контролю за своєчасним і повним усуненням недоліків і порушень підрозділами апарату управління, філіями та структурними підрозділами компанії, її дочірніми і залежними товариствами;
* здійснення контролю за належним виконанням підрозділами апарату управління, філіями та структурними підрозділами компанії рішень органів її управління з питань, що знаходяться в компетенції підрозділу, а також за дотриманням вимог, встановлених законодавством України і нормативними документами компанії з питань закупівельної діяльності.

Однією з умов забезпечення ефективності контрактно-закупівельної системи будь-якої установи є створення дієвого механізму планування та здійснення закупівель. Це забезпечується за допомогою формування, затвердження і виконання плану закупівель товарів (включаючи інноваційну та високотехнологічну продукцію), робіт, послуг.

Основою для формування плану закупівель є прогнозні або затверджені бюджетні параметри, програми (виробнича, ремонтна, інвестиційна та інші) та інші господарські потреби замовника на плановий період. При цьому при плані проведення закупівель забезпечується облік додаткових чинників, що впливають на економічну діяльність компанії (наприклад, курс валют, біржові індекси та інші важливі відомості).

План закупівель бюджетної установи повинен передбачати використання способів закупівлі відповідно до чинних нормативних актів України і внутрішньокорпоративних документів з урахуванням термінів проведення закупівельних процедур виходячи з необхідних термінів поставки товарів, робіт, послуг.

На практиці досить часто зустрічаються випадки отримання необґрунтованих вигод на користь вибору конкретного продукту; допущення відхилень істотних властивостей продукції від необхідних; закріплення умов закупівлі виключно для одного учасника конкурсу; фальсифікація документів; маніпуляція додатковими угодами до підписаних договорів; розширення квоти, збільшення обсягу або розширення асортименту закупівель; надання компанією постачальнику преференцій, пільгових умов і інші способи.

Треба сказати, що зазначені проблеми притаманні як вітчизняним, так і зарубіжним компаніям. Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності (UNODC) визначило публічні закупівлі як область підвищеного ризику корупції. Різні дослідження показують, що в середньому 10-25 відсотків від вартості публічних контрактів може бути втрачено внаслідок корупційних діянь [95].

Саме тому в українській практиці службами внутрішнього аудиту бюджетних установ все більша увага приділяється проведенню аудиту на відповідність чинному законодавству і внутрішнім нормативним документам (комплаєнс-аудит) в області закупівель.

В ході комплаєнс-аудиту здійснюється перевірка дотримання корпоративних процедур, в тому числі і тих, які важливі для зниження ризиків недобросовісності постачальників. Також в ході аудиту повинна оцінюватися ступінь незалежності членів конкурсних комісій, і здійснюватися оцінка якості проведеного дослідження ринку з метою виявлення основних гравців, а також безперервність проведення моніторингу ринкової кон'юнктури, в тому числі і після вибору постачальника.

Як елементи боротьби з недобросовісністю закупівель також необхідно використовувати аудит транзакцій і аудит економічної обґрунтованості транзакцій.

Аудит транзакцій - це внутрішній аудит, в ході якого здійснюється перевірка проведених компанією операцій, інвентаризація активів і інші аналогічні процедури. Для мінімізації ризиків несумлінності закупівель необхідно давати оцінку факторам, які привели до тих чи інших порушень, виявлених в ході аудиту. Всебічний аналіз цих факторів може привести до висновків про наявність фактів недобросовісності.

Значної уваги вимагає перевірка економічної обґрунтованості транзакцій. Якщо при попередньому контролі менеджмент підприємства обмежений в часі для прийняття рішень і повний детальний аналіз усіх аспектів не завжди можливий, то наступний контроль дозволяє детально аналізувати транзакції і їх економічну обґрунтованість в більш комфортних умовах. Крім цього, аудит економічної обґрунтованості доповнює інші елементи внутрішнього аудиту, дозволяючи виявляти існуючі проблеми. На сьогоднішній день в області проведення закупівель і організації конкурсних процедур має місце ряд системних порушень, як на стадіях процесу підготовки проведення закупівлі, проведення конкурсів та укладання договорів, так і етапі виконання договорів.

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 [85]

Підстави для проведення моніторингу наведені на рис. 2.2

**Рис. 2.2. Підстави для моніторингу ДАСУ**

 Джерело: складено автором на основі [47]

Відмітимо, що на сьогодні основною підставою для проведення моніторингу публічних закупівель є спрацювання одного або декількох автоматичних індикаторів ризику.

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. Слід зазначити, що ризик-індикатори працюють також і на онлайн-платформі Dozorro, що підвищує рівень контролю публічних закупівель з боку громадськості.

Для розрахунку індикаторів ризик система використовує джерела інформації, узагальненні на рис. 2.3.

**Рис. 2.3. Джерела для розрахунку автоматичних індикаторів ризику**

 Джерело: складено автором на основі [9]

Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх перелік та порядок застосування затверджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, за погодженням з Уповноваженим органом [86].

Відповідно до методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування [9] на сьогодні в Україні застосовуються наступні автоматичні ризик-індикатори:

* використання переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав (двічі відмінені процедури відкритих торгів);
* замовник застосовує переговорну процедуру закупівлі, але в електронній системі закупівель не виявлено двох процедур відкритих торгів щодо придбання такого самого предмета закупівлі, у тому числі частково (за лотом), які були відмінені через відсутність достатньої кількості тендерних пропозицій;
* використання переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав (додаткова закупівля товару);
* використання переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав (додаткова закупівля робіт, послуг);
* використання переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав (невідповідність підстав предмета закупівлі);
* порушення порядку оприлюднення оголошення про проведення конкурентних процедур закупівель товарів та послуг;
* порушення порядку оприлюднення оголошення про проведення конкурентних процедур закупівель робіт;
* перевищення строку оприлюднення оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду;
* порушення строку оприлюднення повідомлення про внесення змін до договору про закупівлю;
* перевищення строку розгляду тендерної пропозиції, яку за результатами оцінки визначено найбільш економічно вигідною;
* перевищення продовженого строку розгляду тендерної пропозиції, яку за результатами оцінки визначено найбільш економічно вигідною;
* розмір забезпечення тендерної пропозиції визначено з порушенням встановлених Законом України «Про публічні закупівлі» (далі - Закон) граничних значень під час закупівлі товарів або послуг;
* розмір забезпечення тендерної пропозиції визначено з порушенням встановлених Законом граничних значень під час закупівлі робіт;
* незастосування конкурентних процедур закупівель, визначених Законом, під час закупівлі товарів або послуг;
* незастосування конкурентних процедур закупівель, визначених Законом, під час закупівлі робіт;
* ненадання або несвоєчасне надання роз’яснень замовником щодо тендерної документації;
* ненадання або несвоєчасне надання замовником відповіді на звернення учасника з вимогою щодо надання додаткової інформації стосовно причин невідповідності його пропозиції умовам тендерної документації;
* перевищення строку розгляду тендерних пропозицій у разі проведення конкурентної процедури закупівлі (оголошення з публікацією англійською мовою);
* невиконання замовником рішення органу оскарження;
* неоприлюднення звіту про виконання договору;
* неоприлюднення договору про закупівлю в електронній системі закупівель;
* несвоєчасне укладення замовником договору про закупівлю за результатами проведення конкурентної процедури закупівлі;
* несвоєчасне укладення замовником договору про закупівлю за результатами проведення переговорної процедури закупівлі;
* несвоєчасне укладення замовником договору про закупівлю за результатами проведення переговорної процедури закупівлі (нагальна потреба і закупівля визначених товарів і послуг);
* укладення договору про закупівлю товарів, робіт або послуг без проведення конкурентних процедур закупівель/спрощених закупівель;
* неоприлюднення тендерної документації;
* порушення строку оприлюднення тендерної документації під час проведення відкритих торгів та конкурентного діалогу;
* порушення строку оприлюднення тендерної документації під час проведення відкритих торгів та конкурентного діалогу (оголошення з публікацією англійською мовою);
* переможцем закупівлі обрано учасника, у якого окрім заповненої електронної форми тендерної пропозиції не завантажено до електронної системи закупівель жодного файлу та/або документа;
* замовник відхилив тендерні пропозиції всіх учасників під час закупівлі товарів або послуг, крім переможця;
* замовник відхилив тендерні пропозиції всіх учасників під час закупівлі робіт, крім переможця;
* уникнення замовником застосування конкурентних процедур закупівель товарів чи послуг, що передбачені Законом;
* Уникнення замовником, який здійснює діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, застосування конкурентних процедур закупівель товарів чи послуг, що передбачені Законом;
* уникнення застосування конкурентних процедур закупівель робіт, що передбачені Законом;
* уникнення замовником, який здійснює діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, застосування конкурентних процедур закупівель робіт, що передбачені Законом;
* повторна закупівля замовником товарів чи послуг в одного постачальника на суму, що є близькою до меж, визначених Законом;
* повторна закупівля замовником, який здійснює діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, товарів чи послуг в одного постачальника на суму, що є близькою до меж, визначених Законом;
* повторна закупівля замовником робіт у одного постачальника на суму, що є близькою до меж, визначених Законом;
* повторна закупівля замовником, який здійснює діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, робіт в одного постачальника на суму, що є близькою до меж, визначених Законом;
* відхилення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції учасника;
* відхилення більше двох тендерних пропозицій під час закупівлі товарів та послуг;
* відхилення більше двох тендерних пропозицій під час закупівлі робіт;
* безпідставна відміна тендеру;
* безпідставне визнання тендеру таким, що не відбувся;
* зміна істотних умов договору (ціни за одиницю товару);
* закупівля товарів та послуг у одного учасника;
* закупівля робіт у одного учасника;
* відмова переможця від підписання договору;
* оголошення тендеру під час оскарження процедури закупівлі з аналогічним предметом закупівлі;
* відхилення трьох і більше тендерних пропозицій;
* відхилення двох тендерних про.

Усі перелічені автоматичні індикатори ризику детально охарактеризовані у додатку С.

Індикатори ризику мають в собі містити наступну інформацію:

- код індикатора;

- назва індикатора ризику;

- опис індикатора;

- умовна вага.

Так, розглянемо на прикладі конкретного індикатора.

«Код індикатора: RISK-1-2

Назва індикатора: Використання переговорної процедури закупівлі за відсутності законодавчих підстав (додаткова закупівля товару).

Опис індикатора: Замовник застосовує переговорну процедуру закупівлі для закупівлі додаткового обсягу товару з тими самими технічними характеристиками в того самого постачальника за умови, що закупівля додаткового обсягу товару була здійснена протягом трьох років після укладення основного договору про закупівлю та не перевищує 50 відсотків ціни договору про закупівлю, але в електронній системі закупівель не виявлено закупівлі в того самого постачальника.

Умовна вага: 0,5» [53].

Також в Україні діє порядок застосування автоматичних індикаторів ризиків (далі - індикатори) для формування черги ризикових процедур закупівель з метою прийняття прозорого, об’єктивного та неупередженого рішення про початок моніторингу процедури закупівлі [5].

Відповідно до порядку [5] ризик-система щодня здійснює автоматичний розрахунок індикаторів за процедурами закупівель, які проводяться замовниками в електронній системі закупівель, формує чергу та відображає її в персональному кабінеті. З цією метою ризик-система після спрацювання одного або кількох індикаторів за окремою процедурою закупівлі автоматично здійснює підрахунок загальної умовної ваги індикаторів.

У разі спрацювання індикатора (індикаторів) за конкретною процедурою закупівлі (або окремим лотом) та залежно від загальної умовної ваги цих індикаторів ризик-система закупівель автоматично присвоює процедурі закупівлі один із таких рангів ризику:

1 ранг ризику - високий рівень ризику;

2 ранг ризику - помірний рівень ризику;

3 ранг ризику - низький рівень ризику.

Значення загальної умовної ваги спрацьованих індикаторів перебуває в діапазоні:

для 1 рангу ризику - від 1,2 і більше;

для 2 рангу ризику - від 0,5 до 1,1;

для 3 рангу ризику - від 0,1 до 0,4.

Процедури закупівлі, щодо яких спрацювали індикатори, у межах діапазонів кожного з рангів ризику розташовуються залежно від загальної умовної ваги.

Кожній процедурі закупівлі, щодо якої спрацювали індикатори, ризик-система присвоює середньозважену умовну вагу, яку визначено з урахуванням загальної умовної ваги та очікуваної вартості процедури закупівлі у відповідному рангу ризику.

Ризик-система заносить до персонального кабінету в чергу з кожного рангу ризику фіксований відсоток процедур закупівель, що мають найвищу середньозважену умовну вагу:

з 1 рангу ризику - 100 відсотків;

з 2 рангу ризику - 70 відсотків;

з 3 рангу ризику - 50 відсотків.

Процедури закупівель автоматично розташовує ризик-система в черзі пропорційно, починаючи від процедур, що віднесені до 1 рангу ризику та мають найбільшу середньозважену умовну вагу, до тих, що віднесені до 3 рангу ризику та мають найменшу середньозважену умовну вагу.

Під час обрання органом державного фінансового контролю процедур закупівель для здійснення моніторингу насамперед обирають процедури закупівлі, що мають найвищий пріоритет у черзі.

Під час перегляду процедури закупівлі, що внесена до черги, для прийняття рішення щодо її обрання органом державного фінансового контролю для моніторингу в персональному кабінеті надається можливість переглянути процедуру закупівлі та перелік індикаторів, що спрацювали за цією процедурою, створити чернетку моніторингу закупівлі в електронній системі закупівлі або перенести посилання на процедуру закупівлі з черги до архіву.

Посилання на процедуру закупівлі автоматично виключається з черги ризикових процедур закупівлі та переноситься до архіву в персональному кабінеті у таких випадках:

за процедурою закупівлі розпочато моніторинг;

оприлюднено звіт про виконання договору;

процедуру закупівлі відмінено або визнано такою, що не відбулася;

усі порушення, за якими спрацювали індикатори, усунено.

## 2.3. Моніторинг і контроль публічних закупівель у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області

Відділ освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області є бюджетною установою і розташований за адресою Полтавська обл., Полтавський район, село Сем'янівка, вул. Центральна, будинок 23.

Основною метою діяльності Відділу освіти є реалізація державної політики в галузі освіти та виховання, створення умов для здобуття громадянами дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти.

Відділ освіти підпорядкований голові Полтавської районної державної адміністрації, а також підзвітний і підконтрольний Департаменту освіти і науки Полтавської обласної державної адміністрації.

Публічними закупівлями займається уповноважена особа, шляхом покладання на неї цих функцій як додаткової роботи.

Вона планує закупівлі та формує річний план закупівель в електронній системі закупівель, здійснює вибір процедури закупівлі, проводить процедури закупівлі/ спрощені закупівлі, забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель та оприлюднення в електронній системі закупівель інформації, необхідної для виконання вимог Закону України «Про публічні закупівлі».

Рішення уповноваженої особи оформлюються протоколом із зазначенням дати прийняття рішення, який підписується уповноваженою особою (додаток Е).

Найчастіше у Відділі освіти проводяться закупівлі продуктів харчування, обладнання та реконструкції приміщень навчальних закладів.

Під час проведення закупівель уповноважена особа складає відповідні документи, які потім підлягають перевірці під час моніторингу та контролю державних закупівель (табл. 2.3)

*Таблиця 2.3*

**Документальне забезпечення процедур закупівель у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області**

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид закупівлі** | **Перелік протоколів, які складаються уповноваженою особою** |
| Відкриті торги | * протокол про затвердження річного плану;
* протокол про початок відкритих торгів та затвердження тендерної документації;
* протокол про надання роз'яснень до тендерної документації (при наявності запитань та вимог);
* протокол про внесення змін до тендерної документації (при необхідності);
* протокол про продовження строку розгляду тендерної пропозиції;
* протокол про виправлення помилок 24 години;
* протокол про відхилення тендерної пропозиції учасника;
* протокол про надання відповіді про причини відхилення тендерної пропозиції учасника;
* протокол про відхилення тендерної пропозиції переможця;
* протокол про прийняття рішення про намір укласти договір.
 |
| Переговорна процедура | * протокол затвердження річного плану;
* протокол переговорів;
* протокол рішення про намір укласти договір.
 |
| Спрощена закупівля | * протокол затвердження річного плану;
* протокол затвердження оголошення;
* протокол на відповідь на звернення;
* протокол внесення змін до документації;
* протокол визнання переможця та намір укласти договір;
* протокол відхилення пропозиції.
 |

Всього за 2019-2020 роки було проведено 132 відкритих торгів, 8 переговорних процедур та 7 спрощених закупівель, з них:

1. успішних:

 - відкриті торги – 86 процедур на суму 46 469 514,73 грн.;

 - переговорна процедура – 8 процедур на суму 5 097 765,50 грн.;

 - спрощені закупівлі – 5 процедур на суму 1 349 676,79 грн.;

2. неуспішних:

 - відкриті торги – 46 процедур;

 - спрощені закупівлі – 2 процедури.

Для системного контролю за державними закупівлями необхідно здійснювати ретроспективний, оперативний та тактичний аналіз процедур закупівель товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти.

Під аналізом в широкому розумінні зазвичай розуміють розкладання об'єкта або процесу, що вивчається, на частини, із метою економічного, фінансового, технічного і т.п. дослідження цих частин та об’єкта загалом.

Аналіз державних закупівель потрібний для оцінки якості роботи системи закупівель, враховуючи оцінку наявності нормативно-правових актів, методичних матеріалів; ефективність кожної окремої процедури, визначення отриманого ефекту порівняно із середнім, що був досягнутий в аналогічних ситуаціях, оцінка ефективності та обґрунтованості прийнятого рішення.

Для аналізу роботи використовують статистичні дані форми «1-торги» (тендери), яка складається щоквартально наростаючим підсумком з початку року.

Враховуючи ці дані, пропонуємо виділяти такі групи показників:

І група – показники, які характеризують питому вагу застосування процедур закупівель (кількісні та вартісні дані):

а) частка процедур закупівлі визначається відношенням кількості процедур за окремими видами закупівлі до їх загальної кількості, помножених на 100 % ;

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області [22]:

Загальна кількість укладених контрактів у 2019-2020 рр. = 132 + 8 + 7 = 147 контрактів

з них:

1) будівельні роботи: 20 / 147 \* 100% = 13,61%

2) паливо: 2 / 147 \* 100% = 1,36%

3) офісна та комп’ютерна техніка: 11 / 147 \* 100% = 7,48%.

б) частка вартості контрактів, укладених за окремими процедурами, визначається відношенням суми контрактів, що укладені за окремими процедурами, до загальної вартості укладених контрактів, помножених на 100 %;

Для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області [22] загальна вартість укладених контрактів у 2019-2020 рр. становила 52 916 957,02 грн.

з них:

1) будівельні роботи: 14 493 466,77 / 52 916 957,02 \* 100% = 27,39%

2) паливо: 1 794 216,60 / 52 916 957,02 \* 100% = 3,39%

3) офісна та комп’ютерна техніка: 6 819 288,40 / 52 916 957,02 \* 100% = 12,89%

в) частка торгів, що не відбулися визначається відношенням кількості торгів, що не відбулися за окремою процедурою, до загальної кількості торгів за цією процедурою, помножених на 100 %.

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області у 2019-2020 рр. [22]:

1) будівельні роботи: 16 / 36 \* 100% = 44,44%;

2) паливо: 4 / 6 \* 100% = 66,67%;

3) офісна та комп’ютерна техніка: 11 / 22 \* 100% = 50%.

Отже, ми бачимо, що не відбулася значна кількість торгів.

ІІ група – показники, які характеризують конкурентне середовище:

а) кількість учасників у процедурі закупівлі визначається часткою від ділення кількості учасників у процедурі закупівлі до кількості процедур;

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області [22]:

На прикладі ДК 021:2015 - 45454000-4 - Реконструкція "Додаткові роботи по об'єкту "Реконструкція з термоізоляцією Пальчиківського НВК по вул.Центральній 2, у сПальчиківка, Полтавського району Полтавської області (Будівля дошкільного підрозділу "Дельфін"): 1 учасник,

б) частка учасників іноземних підприємств у процедурах закупівлі визначається відношенням кількості учасників іноземних підприємств до загальної кількості учасників процедур закупівлі.

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області [22]:

На прикладі ДК 021:2015 - 45454000-4 - Реконструкція "Додаткові роботи по об'єкту "Реконструкція з термоізоляцією Пальчиківського НВК по вул.Центральній 2, у сПальчиківка, Полтавського району Полтавської області (Будівля дошкільного підрозділу "Дельфін"): 0 іноземних учасників.

ІІІ група – показники, які характеризують середню ціну укладеного контракту:

а) середня ціна контракту, укладеного за результатами окремої процедури, визначається відношенням суми контрактів, укладених за результатами окремої процедури до загальної кількості торгів окремої процедури.

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області у 2019-2020 рр. [22]:

1) будівельні роботи: 14 493 466,77 / 20 = 724 673,34 грн.;

2) паливо: 1 794 216,60 / 2 = 897 108,30 грн.;

3) офісна та комп’ютерна техніка: 6 819 288,40 / 11 = 619 935,31 грн.

ІV група – показники, які показують абсолютний та відносний обсяг економії бюджетних коштів порівняно із запланованими коштами:

а) абсолютний обсяг економії за окремою процедурою визначається як різниця запланованого обсягу коштів для закупівлі за окремою процедурою та загальної вартості укладених контрактів за окремою процедурою і витрат на організацію процедури закупівлі;

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області у 2019-2020 рр. [22]:

1) будівельні роботи: 16 135 193,88 - 14 493 466,77 = 1 641 727,11 грн.

2) паливо: 2 573 801,00 - 1 794 216,60 = 779 584,40 грн.

3) офісна та комп’ютерна техніка: 6 907 615,00 - 6 819 288,40 = 88 326,60 грн.

б) відносний обсяг економії за окремою процедурою визначається як відношення абсолютного обсягу економії за окремою процедурою до загальної вартості укладених контрактів за окремою процедурою.

Зокрема, для відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської РДА Полтавської області у 2019-2020 рр. [22]:

1) будівельні роботи: 1 641 727,11 / 14 493 466,77 \* 100% = 11,33%

2) паливо: 779 584,40 / 1 794 216,60 \* 100% = 43,45%

3) офісна та комп’ютерна техніка: 88 326,60 / 6 819 288,40 \* 100% = 1,30%

Також на рівні організацій і підприємств можна виділити такі основні завдання стратегічного, тактичного і оперативного аналізу:

* аналіз виконання стратегічного (тактичного, оперативного) плану;
* аналіз якості продукції і послуг; аналіз ступеня задоволення запитів споживачів;
* аналіз ефективності використання інвестицій, основних фондів, оборотного капіталу, матеріальних ресурсів, живої праці;
* аналіз продуктивності;
* фінансовий аналіз-аудит;
* аналіз складових витрат;
* виділення і аналіз ризиків та розроблення заходів з їх зниження;
* аналіз постачальників, споживачів, посередників тощо [67].

В основу аналізу покладено такі принципи: науковість, системний підхід, динамічність, виділення пріоритетних напрямів, комплексність, повнота і достовірність інформаційної бази та інші.

Велике значення для ефективності аналізу має інформаційна база, яка містить сукупність нормативних, планових, облікових показників, що характеризують склад і динаміку системи закупівельного середовища.

Аналіз, що здійснюється в учасників процедур державних закупівель, може бути класифікований за такими ознаками:

* за цілями і задачами процедур державних закупівель розрізняють аналіз виконання стратегічного (тактичного, оперативного) плану; визначення базисних показників; оцінку результатів господарської і фінансової діяльності; підготовку інформації для прийняття управлінських рішень і т.п.;
* за аспектами системи державних закупівель виділяють економічний, фінансовий, техніко-економічний, функціонально-вартісний, проблемно-орієнтований і інші види аналізу;
* за змістом програми державних закупівель розрізняють комплексний і локальний аналіз;
* за суб'єктами виконання процедур державних закупівель аналіз може бути зовнішнім (наприклад, зовнішній аудит) або внутрішнім, таким, що виконується власним персоналом організації, підприємства;
* за періодичністю і повторюваністю процедур державної закупівлі розрізняють щорічний (щоквартальний, щомісячний, щоденний) та разовий аналіз;
* за характером прийнятих рішень щодо державних закупівель аналіз може бути попередній, оперативний, поточний, підсумковий, перспективний [66].

Також при аналізі широко застосовується різноманітні методи та прийоми. Серед найпоширеніших методів і технічних прийомів аналізу є: методи математичної статистики (факторний, індексний, дисперсійний аналіз, множинні кореляційно-регресійні моделі, спектральний аналіз і ін.), функціонально-вартісний аналіз, методи статистичного імітаційного моделювання на ЕОМ, різні економетричні методи і моделі, методи експертних оцінок, які дають змогу розширити вивчення спектра факторів, що впливають на закупівлі за державні кошти, а також дають змогу визначити можливі додаткові резерви підвищення ефективності закупівель.

Що стосується контролю за державними закупівлями, то він проводиться ДАСУ через проведення фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Своєю чергою, інспектування проводиться у формі ревізії та полягає в документальній і фактичній перевірці повного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи.

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі.

Вона проводиться ДАСУ на всіх стадіях державних закупівель і передбачає чітке дотримання замовником принципів, максимальної економії та ефективного використання державних коштів, відкритості та прозорості процедур закупівель на всіх стадіях їх проведення, добросовісної конкуренції серед учасників, відсутності дискримінації, об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій, запобігання проявам корупції, що дасть змогу максимально зменшити ризик помилок і порушень, забезпечити прийняття правильних і об'єктивних рішень.

Контроль закупівель має здійснюватися на основі певної моделі, а тому внутрішній аудитор повинен проаналізувати достатню кількість елементів (даних тендерної документації), необхідних для підготовки висновків про якість проведеної процедури закупівель.

Тому під час процедури контролю обов’язково досліджують такі документи:

1. Положення Про уповноважену особу відповідальну за організацію та проведення спрощеної закупівлі по Відділу освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області (Додаток Е)
2. Наказ про призначення уповноваженої особи з питань проведення публічних закупівель (Додаток Ж);
3. Повідомлення про намір укласти договір про закупівлю (Додаток И);
4. Реєстр отриманих тендерних пропозицій (Додаток К);
5. Оголошення про проведення відкритих торгів (Додаток Л);
6. Річний план (зміни до річного плану) закупівель (Додаток М);
7. Звіт про результати проведення процедури закупівлі (Додаток Н);
8. Договір про закупівлю (Додаток П);
9. Звіт про виконання договору про закупівлю (Додаток Р).

За результатами перевірки державних закупівель складається акт перевірки державних закупівель.

Якщо процедура закупівлі не закінчена (не відбулися всі стадії державної закупівлі, включаючи виконання договору), за результатами перевірки окремих стадій державної закупівлі складається акт перевірки з окремих питань.

Тобто процедура перевірки переривається в часі і надалі така перевірка може продовжуватися після проведення замовником інших або усіх стадій процедури закупівлі.

Під час призупинення контрольних заходів органи Відділу освіти можуть проводити поточну роботу з підготовки до завершення перевірки, зокрема: надсилання запитів для з'ясування конкретних питань, проведення зустрічних звірок тощо.

Складання акта перевірки (акта перевірки з окремих питань), подання його на підпис, реалізація результатів перевірки державних закупівель відбуваються за процедурами, передбаченими Порядком проведення інспектування ДАСУ.

Акт перевірки та акт перевірки з окремих питань мають однакову юридичну силу в подальшій реалізації їх матеріалів.

На підставі цих двох актів органи Відділу освіти складають протоколи про адміністративні правопорушення, ініціюють питання щодо дисциплінарної відповідальності, передають у встановленому законом порядку інформацію про результати перевірки державних закупівель або її окремих питань до правоохоронних органів тощо.

Фінансовий контроль державних закупівель дає змогу органам Відділу освіти оперативно реагувати на звернення щодо порушень, скоєних у сфері державних закупівель, своєчасно встановлювати, усувати й попереджати такі порушення на всіх стадіях державних закупівель та є важливим кроком до системного підходу для здійснення фінансового контролю, впровадження його превентивних методів та посилення контролю у сфері державних закупівель.

Протягом останніх 3 років у відділі освіти були 4 моніторинги. Вони були спричинені наступними причинами:

1. Інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до статті 7 Закону [86].

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

3. Інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до статті 7 Закону [86].

4. Дані автоматичних індикаторів ризиків

Результати моніторингів продемонстрували відсутність порушень у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області

## Висновки за розділом 2

Державне управління в Україні перебуває у важкому перехідному стані, на який впливають зовнішні та внутрішні фактори. За міжнародними оцінками, соціально орієнтована частина державного управління практично відсутня, але це створило умови для зростання великих фінансових компаній.

Для забезпечення процвітання економіки та зростання національного валового внутрішнього продукту необхідно забезпечити ефективний контроль управління державними фінансами, який повинен здійснюватися відповідно до державної фінансової політики.

За порівняно короткий період своєї діяльності Державна аудиторська служба України зуміла вирішити головне завдання - сформувати компетентні конституційні органи, створити основу для розробки нової ідеології державного, незалежного державного фінансового контролю в Україні та вдалося привернути увагу громадськості до помилкової системи використання бюджетних ресурсів, показати, що гроші державного бюджету - гроші належать не Уряду та Міністерству фінансів, але гроші платників податків, державні гроші означають власність кожного громадянина України.

На сьогоднішній день в галузі проведення закупівель і організації конкурсних процедур має місце ряд системних порушень, як на стадіях процесу підготовки проведення закупівлі, проведення конкурсів та укладання договорів, так і етапі виконання договорів.

Відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області є бюджетною установою і замовником в розумінні Закону України «Про публічні закупівлі».

Для системного контролю за державними закупівлями у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області здійснюється ретроспективний, оперативний та тактичний аналіз процедур закупівель товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти. Аналіз державних закупівель проводиться з метою оцінки якості роботи системи закупівель, враховуючи оцінку наявності нормативно-правових актів, методичних матеріалів; ефективність кожної окремої процедури, визначення отриманого ефекту порівняно із середнім, що був досягнутий в аналогічних ситуаціях, оцінка ефективності та обґрунтованості прийнятого рішення. Для аналізу роботи використовуються статистичні дані форми «1-торги» (тендери), яка складається щоквартально наростаючим підсумком з початку року.

Протягом останніх 3 років у відділі освіти були 4 моніторинги. Вони були спричинені наступними причинами:

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

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

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

4. Дані автоматичних індикаторів ризиків

Результати моніторингів продемонстрували відсутність порушень у у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області

# РОЗДІЛ 3НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

## 3.1. Міжнародний досвід організації та контролю публічних закупівель

Держава на ринках розвинених країн світу є одним з найбільших та найважливіших замовників. Так, для прикладу, частка публічних (державних) закупівель у США становить % від видатків бюджету. Ще більшу частку державних закупівельна можна відмітити у країнах, в яких держава суттєво впливає на економіку. Такими державами є, для прикладу, Німеччина та Франція [24].

Загалом, систему державних закупівель США можна характеризувати як децентралізовану, чесну (постійно триває боротьба з корупційними схемами), справедливості (цілю електронних торгів є рівне право кожного прийняти участь, та конкурувати), економії та ефективності (торги функціонують для отримання максимального об’єму товару необхідної якості за найкращою ціною в обумовлені терміни).

Оскільки Україна намагається гармонізувати свою бюджетну політику з нормами Європейського Союзу, важливо розуміти систему об’єднання щодо державних закупівель.

Державні закупівлі у країнах-членах ЄС регулюються на трьох рівнях: міжнародному, законодавством ЄС, та національному. Метою законодавства на всіх рівнях є забезпечення здорової конкуренції. Однак, для такої конкуренції необхідне розголошення інформації щодо характеру та вартості робіт, продукції чи послуг [79].

Якщо говорити про законодавство об’єднання, у Європейському Союзі є шість директив, які стосуються державних закупівель [24]:

1. Директива Ради 93/36/ЄЕС (про державну закупівлю товарів);

2. Директива Ради 93/37/ЄЕС (про державну закупівлю робіт);

3. Директива Ради 92/50/ЄЕС (про державну закупівлю послуг);

4. Директива Ради 89/665/ЄЕС (про засоби суспільно-правового захисту);

5. Директива Ради 93/38/ЄЕС (щодо підприємств з надання комунальних послуг);

6. Директива Ради 92/13/ЄЕС (про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг).

Нові правила щодо державних закупівель, закупівель підприємств та концесії були прийняті Європейською Радою 24 лютого 2014 року. Державам-членам було необхідно перенести нові правила у їхні національні закони.

Країни ЄС використовують дві моделі для організування закупівель: централізовану та децентралізовану. При застосуванні децентралізованої моделі кожен самостійний структурний об’єкт (підрозділ, такі як міністерство чи департамент) самостійно визначає необхідний обсяг закупівель та відкриває тендер. Натомість, при централізованій системі створюється самостійний підрозділ, який відповідає за організацію та проведення таких закупок, а від структурних об’єктів вимагається тільки подача заявок.

Децентралізована система є більш гнучкою, однак більш затратною. Натомість, централізована система дозволяє сплачувати нижчі ціни за рахунок оптових поставок, але не може врахувати специфіку кожного замовника. Тому найкращим варіантом вважається комбінування таких двох моделей. Так, наприклад здійснення закупівельних процедур (розробка нормативно-правової бази, планування, контроль і координація діяльності) здійснюється міністерством економіки або міністерством фінансів через формування бюджету. А самі закупівельні процедури проводяться спеціалізованими закупівельними структурами. Таку структуру використовують в системі закупівель в Великобританії, де крім головного відомства в сфері закупівель і казначейства діють такі спеціальні галузеві служби як, наприклад, Служба закупівель системи національної охорони здоров'я.

Британська контрактна система носить централізований характер, підвідомчий Казначейству спеціальний уповноважений орган, яким є Управління у справах держави, займається аналізом і оцінкою необхідності, а також можливих ризиків розміщення того чи іншого державного замовлення. Одним з найважливіших аспектів діяльності Управління у справах держави Великобританії є проведення єдиної державної політики в сфері державного замовлення, що має на увазі під собою супровід процесу розміщення замовлення, управління ув'язненими контрактами, а також моніторинг та обґрунтування їх виконання і т.д.

У багатьох країнах ЄС існує практика надання преференції місцевим постачальникам і підрядникам при державних закупівлях. Так само в деяких країнах частина державного замовлення резервується для малого бізнесу та інших категорій постачальників. Іноді, з цією ж метою, великі лоти спеціально дроблять на більш дрібні.

Серед найбільш розвинених країн Євросоюзу великим досвідом організації державних закупівель має Німеччина. Система контролю за процедурами державних закупівель, яка діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку, включаючи в себе дві інстанції: апеляційну - в формі незалежної установи і судову - у формі судового органу. Можливість оскаржувати розміщення державного замовлення в суді стала в Німеччині успішним нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються у відкритому доступі і служать для розвитку і подальшого удосконалення державних закупівель.

Для ефективності і виконання своїх функцій, згідно з стандартами розвинутих країн, публічні закупівлі мають відповідати певним вимогам [26]:

1. Звітність;

2. Ефективність процесу;

3. Справедливість та неупередженість;

4. Економічність;

5. Гласність.

Для державних органів існує кілька різних процедур при здійсненні публічних закупівель. До них відносяться процедури відкритого, обмеженого, узгодженого та конкурентного діалогу. Кожна із цих процедур встановлює власні обмеження для закупівельного органу, які слід враховувати при виборі відповідної процедури.

Після встановленої дати тендерні пропозиції відкриваються та оцінюються, а також обирається "найнижча ціна" або "найбільш економічно вигідний тендер". Накладення контракту також повинно бути повідомлено в ЄС та публікується в електронному вигляді на Tenders Electronic Daily ("TED").Система постійно переглядається, щоб запобігти неправильному використанню. Учасники тендеру, яким відмовили отримують до десяти днів, щоб оскаржити рішення, і Європейська Комісія регулярно діє на порушення поліції

Приватно-державне партнерство не підпадає під дію спеціальних правил у законодавстві про закупівлі в ЄС, проте вони повинні дотримуватися правил та принципів, що випливають з Європейських договорів, включаючи ті, що містяться у вторинному законодавстві. Європейська Комісія опублікувала "інтерпретаційне повідомлення про концесії відповідно до законодавства Співтовариства", і "Зелену книгу про державно-приватні партнерства та законодавство Співтовариства щодо державних контрактів та концесій", які розповідають про існуючу практику з точки зору європейського права і покликані розпочати дебати щодо того, чи слід розробляти спеціальні правові рамки на європейському рівні.

Важливе значення для країн ЄС є здійснення контролю за прозорістю та правомірністю за закупівлями.

В результаті заключення кожного договору щодо державних закупок, необхідно скласти звіт з наступними обов’язковими реквізитами: дані щодо іменування та місцезнаходження замовника, суть та вартість договору, характеристика всіх претендентів на торгах, іменування постачальника, причина обрання, розмір субпідрядів [77].

Орієнтуючись на міжнародну практику ведення публічних закупівель, можемо вивести основні цінності, на яких має базуватися реформування системи закупівель:

- відповідальність за встановлення чітких правил відповідальності у структурах прийняття рішень;

- відповідальність перед громадянами країни;

- професіоналізм з метою поліпшення індивідуальності та ефективності системи;

- прозорість, для забезпечення зрозумілості та прийнятності процедури та політика закупівельними організаціями;

- конкуренція - залучення високоякісних національних та міжнародних партнерів, що інвестують у виконання державних потреб за контрактами.

Тому, нами визначено наступні загальні рекомендації щодо удосконалення публічних закупівель:

1. Розробка адекватної стратегії закупівель, яка буде періодично аналізуватися і коригуватися під потреби суспільства, міститиме зрозумілі стратегічні цілі, напрями і механізми реалізації;

2. Здійснення усестороннього аналізу нормативно-правової бази щодо процедур, по яким заключення договорів не передбачає публічні торги;

3. Використання механізму консолідованих замовлень та передбачення у договорі можливого проценту зміни об’ємів закупок;

4. Створення єдиної системи моніторингу цін;

5. Проведення макроекономічного моніторингу розміщення державних замовлень;

6. Чітке формулювання правил віднесення обставин до надзвичайних, при яких дозволяється закупка у єдиного учасника торгів;

7. Створення центру підготовки спеціалістів для системи державних закупівель;

8. Стимулювання створення колегій постачальників, які здійснюватимуть консультації щодо спірних питань, та які в свою чергу контролюватимуть зі своєї сторони прозорість закупок;

9. Консолідація зусиль учасників торгів щодо визначення пріоритетів державних закупівель, концентрації закупок з суттєвою вартістю, стратегічних, або чутливих до суспільних потреб покупок.

Сектор публічних закупівель в будь-якій країні грає одну з найважливіших ролей, формуючи значну частину бюджетів як федеральних, так і місцевих. Ефективно побудована і функціонуюча система публічних закупівель приносить благо як з позиції стимулювання і розвитку малого, середнього та великого підприємництва, так і з позиції простого споживача таких послуг. За допомогою публічних закупівель держава виконує свою соціальну та економічну роль.

Побудова ефективно працюючої системи публічних закупівель, безумовно, пов'язана з рядом труднощів як методологічного, так і технічного характеру; вимагає значних витрат ресурсів і часу. У зв'язку з цим не зайвим буде аналіз накопиченого досвіду розвинених країн в частині побудови високоефективної системи державних закупівель.

На сьогоднішній день система публічних закупівель може бути організована, ґрунтуючись на використанні наступних моделей (табл. 3.1): централізована; децентралізована; змішана (або гібридна) [24, с. 75].

*Таблиця 3.1*

**Порівняльних аналіз системи державних закупівель [24, с. 75]**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Модель** | **Переваги** | **Недоліки** | **Країни** |
| Централізована модель | 1. Відсутнє дублювання функцій з закупівельної діяльності 2. Підготовка та підвищення кваліфікації кадрів здійснюється централізовано 3. Досить сильно розвинені системи управління і контролю 4. Здійснюється повноцінне дотримання законодавчих норм і професійних стандартів | 1. Для виконання рутинних завдань залучаються висококваліфікований персонал 2. Віддаленість від користувачів | Великобританія, Чехія, Італія, Болгарія, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина |

*Продовж. табл. 3.1*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Модель** | **Переваги** | **Недоліки** | **Країни** |
| Децентралізована модель | 1. Так як дана модель спирається на користь кінцевих користувачів і бюджетних організацій, то відповідно дана модель приваблива для них 2. Низька вірогідність корупції 3. Зменшення витрат (на збір і обробку інформації) 4. Гнучкість | 1. Відсутня чітко сформульована координація закупівель 2. Складність проведення оцінки ефективного витрачання коштів 3. Не завжди є необхідний рівень професійних знань і стандартів | Російська Федерація, Фінляндія, Португалія, Німеччина |
| Змішана модель (гібридна) | 1. Ефективне використання ресурсів 2. Використання типової документації 3. Проведення своєчасного моніторингу закупівельної діяльності | 1. Нечіткість розмежування обов'язків 2. Брак професійних кадрів | США |

Для отримання найбільш точного уявлення про функціонування всіх систем окремо, розглянемо кожну з позначених моделей.

Однією з основних характеристик централізованої моделі державних закупівель є організація і здійснення закупівельних функцій централізовано через центральний офіс компанії або центральний закупівельний державний інститут. Умови, освітлені в контрактах, однакові як для місцевих відділень компаній, дочірніх компаній, підрозділів, так і для місцевих державних органів і державних замовників [87, с. 3].

Говорячи про переваги даної системи, варто відзначити, що придбання стандартизованих продуктів передбачає економію на масштабі. Також дана модель дозволяє виключити дублювання деяких функцій, наприклад: стратегічних, управлінських, операційних та адміністративних. Оптимізація процесу закупівель відбувається шляхом спеціалізації, інформатизації, а також шляхом збільшення інвестицій в інфраструктуру. Для моделі характерні такі ознаки, як чіткість, вимірність, прозорість в закупівельних процедурах. Централізована система закупівель передбачає наявність кваліфікованих кадрів, підвищення їх кваліфікації, також зниження ризику появи протиріч і помилок в документах. Відбувається дотримання законодавчих норм і професійних стандартів.

В якості основних недоліків даної моделі виступають можливість появи великомасштабної корупції, ризик уповільнення процесу поставок продукції, що закуповується, віддаленість від потреб кінцевих користувачів, діяльність висококваліфікованого персоналу поставлена в рутинні умови, в тих ситуаціях, коли делегування повноважень виправдано, часто це неможливо.

Яскравим прикладом централізованої моделі закупівель виступає система державних закупівель Великобританії.

Особливістю децентралізованої системи є те, що закупівельні функції можуть здійснюватися самостійно підрозділами компаній, а також бюджетними організаціями. Іншими словами, в рамках даної моделі відсутнє делегування закупівельних функцій, в зв'язку з цим відсутня централізація [29, с. 63].

В якості переваги такої системи виступає зменшення тимчасових рамок придбання необхідних продуктів, зменшується можливість великомасштабної корупції. Незаперечною перевагою децентралізованої моделі є і зменшення витрат збору і обробки інформації, так як центр не зобов'язаний бути обізнаним про особливості кожної конкретної організації окремо, про характеристики ринків, про характеристики закуповуваних товарів і послуг, а також про потреби кінцевого споживача. Децентралізована система, на відміну від централізованої системи, більш точно реагує і відповідає на потреби кінцевих споживачів [87, с. 6].

Однією з негативних сторін децентралізованої моделі виступає складність в оцінці ефективного витрачання коштів. При використанні моделі часто відбувається дублювання деяких функцій. Даний аспект пов'язаний з тим, що координація закупівель не передбачена в належній мірі. Виявляються труднощі з забезпеченням на необхідному рівні професійних знань і стандартів [49, с. 153].

Яскравим представником децентралізованої системи управління державними закупівлями є Німеччина. Особливості системи управління державними закупівлями в даній країні будуть розглянуті нижче.

Змішана або гібридна модель поєднує в собі елементи централізованої і децентралізованої системи. Централізовано здійснюються стратегічні і політичні функції, а також вибір єдиних процедур і універсальних механізмів закупівель, функція навчання персоналу і кадрів. Децентралізовано проводяться закупівлі та управління адміністративними аспектами [94, с. 27].

Гібридна система підходить для організацій зі змішаними потребами в закупівлях простої і складної продукції на різних ринках.

Гібридна система є гнучкою і рухливою, так як використовуються структурні переваги і накопичений досвід, а також проводиться своєчасний моніторинг закупівельної діяльності. В рамках змішаної моделі можна спостерігати найбільш ефективне використання ресурсів.

Нечіткість розмежування обов'язків, нестача професійних кадрів є одним з основоположних недоліків такої системи. Процес координації та контролю закупівельної діяльності в рамках змішаної моделі ускладнений.

Однією з країн, що використовують змішану систему управління державними закупівлями, є США.

Всі три моделі можуть застосовуватися в межах однієї країни. Вибір моделі управління державними закупівлями може бути зумовлений низкою особливостей країни - географічними, адміністративними, економічними. Для координації закупівельної діяльності в масштабах держави створюються спеціалізовані органи, відповідальні за державні закупівлі.

Вивчена література дозволяє зробити висновок щодо кожної моделі, про її характеристики, ефективність, переваги та ризики. На наш погляд, найбільш адаптованою до умов України може стати система публічних закупівель Німеччини. У зв'язку з цим розглянемо докладніше німецький досвід побудови системи публічних закупівель

Як вже було зазначено раніше, в Німеччині діє децентралізована модель управління публічними закупівлями. Всього в країні є понад 30 тисяч структур на різних рівнях (федеральному, регіональному і місцевому), що відповідають за здійснення закупівельної діяльності. Німеччина одна з небагатьох країн, яка зуміла органічно пов'язати децентралізовану національну систему управління закупівлями до вимог Європейського союзу.

Сказане стосується і до системи розміщення публічних замовлень. Держава спочатку не має ніяких особливих повноважень і привілеїв. В якості покупця (споживача) вона конкурує з представниками приватного сектора, разом з ними відстежує зміни на ринку, а також інформує ринок про свої потреби, оголошуючи конкурси на закупівлю товарів (послуг). Основою врегулювання суперечок при цьому служить цивільне право

Основною метою німецького закону про публічних закупівлі є забезпечення інтересів підприємств і учасників торгів, а також контроль за тим, щоб три принципи державних контрактів, а саме: прозорість, конкуренція і рівне ставлення, - виконувалися.

За опрацювання законодавства і політики в області закупівель в країні відповідає федеральне міністерство економіки.

Функція контролю покладена на федеральну рахункову палату і контрольні органи земель. Федеральна рахункова палата проводить аудит публічних закупівель на предмет їх відповідності потребам і потребам державних органів, досягнення ефективності з точки зору обґрунтування вартості, а також того, щоб дотримувалися законодавство.

Федеральна рахункова палата є верховним федеральним органом, і як незалежний орган фінансового контролю відповідає тільки перед законом. Федеральна рахункова палата в даний час складається з дев'яти ревізійних відділів і 55 ревізійних секторів. Завдання управління палатою виконує президентський відділ. Ревізійні відділи займаються контролем рахунків. На чолі їх стоять керівники відділів - директори. Кожен відділ поділяється на ревізійні сектори, очолювані керівниками. До складу ревізійних секторів входять чиновники-ревізори та інші службовці. В цілому в Федеральній рахунковій палати працюють понад 400 ревізорів (чоловіків і жінок), а також 66 членів палати.

На рівні ЄС прийняті директиви:

* від 31 березня 2004 р №2004 / 18 / ЄС про закупівлю товарів, робіт і послуг в «класичних секторах»;
* від 31 березня 2004 р №2004 / 17 / ЄС про закупівлю товарів, робіт і послуг в секторах водопостачання, енергопостачання, транспортних і поштових послуг;
* від 30 грудня 1989 р №89 / 665 / ЄЕС про обмежувальні механізми в класичних секторах;
* від 25 лютого 1992 р №92 / 13 / ЄЕС про обмежувальні механізми в секторах водопостачання, енергопостачання, транспортних і поштових послуг.

Положення цих директив передбачають:

* ведення звітності про проведення закупівель в письмовій формі;
* публічне повідомлення як про намір державних замовників укласти державні контракти, так і про підписання цих контрактів;
* чітку регламентацію можливих вимог до кваліфікації постачальників, порядок і процедури вивчення кваліфікації, а також порядок проведення попереднього кваліфікаційного відбору;
* відкритий конкурс в якості основного способу закупівель;
* право постачальника (підрядника) на оскарження розміщення державного замовлення в організації, що закуповує, а також в адміністративному або судовому порядку.

Публікація переліку умов участі в конкурсі повинна містити максимально докладний опис і точні терміни виконуваних робіт. Інформація про конкурс зазвичай публікується в федеральному урядовому віснику (Bundesanzeiger). Ці публікації, як правило, дублюються в загальнонаціональних газетах і журналах.

Вимоги до змісту оголошення про тендер детально викладені у відповідних Положеннях про держзамовлення (VOL, VOB, VOF). У них, наприклад, вказуються форма і строки подачі заявок, порядок відшкодування витрат, пов'язаних з участю в конкурсі (підготовка та тиражування необхідної документації: планів, креслень і т.п.), точні реквізити заявок, порядок їх розгляду, питання гарантій і відповідальності.

Визначення переможців конкурсу вимагає від замовника оцінки поданих заявок та відбір економічно найбільш вигідної пропозиції. При цьому крім чисто цінового в розрахунок приймаються додаткові критерії: технічні і фінансові можливості постачальника виконати взяті на себе зобов'язання в задані терміни. Для цього від учасників конкурсу на додаток до відомостей, зазначених у заявці, може бути затребувана додаткова інформація, а також свідоцтва їх фінансової спроможності і професійної компетентності, включаючи звіти і фінансові баланси за останні роки. Порядок і підстави для запиту цієї та іншої документації детально розписані в положеннях про держзамовлення.

Остаточне розміщення замовлення відбувається у формі укладення договору відповідно до чинних юридичними нормами. Всі суперечки і розбіжності вирішуються відповідно до норм цивільного судочинства.

У випадках, коли на виконання робіт по конкурсу не надійшло жодної заявки, якщо істотно змінилися підстави для проведення торгів, а також при наявності інших вагомих причин оголошується, що конкурс не відбувся. Про це негайно сповіщають всіх претендентів. При проведенні повторного конкурсу його умови оголошуються заново.

Система управління публічних замовленнями в Німеччині передбачає використання наступних процедур для розміщення публічних замовлень [87, с. 17].

1. Відкритий конкурс (open procedure).

2. Закритий конкурс (restricted procedure).

3. Процедури конкурентного діалогу (competitive dialogue procedure).

4. Ведення переговорів (negotiated procedure).

Що стосується змін умов договору після підписання, німецький закон передбачає певні правила відповідно до загальних умов для договорів підряду і загальних положень і умов для харчування та контракти на обслуговування. Проте, навіть якщо зміни після підпису можливі при цих правилах, то необхідна перевірка актуальності режиму закупівель.

Система контролю процедури державних закупівель, яка діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку. У сферу її дії підпадають всі організації, прирівняні до державних замовників відповідно до дефініції Євросоюзу. Таким чином, державним замовником вважається і цілий ряд приватних структур. Система контролю включає в себе дві інстанції:

• апеляційну - в формі незалежної установи;

• судову - у формі судового органу.

Можливість оскаржувати рішення про розміщення держзамовлення в суді стала в Німеччині успішним нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються і служать подальшому розвитку права в сфері публічних закупівель. Оскільки законом для цих інстанцій встановлено прискорений порядок розгляду скарг на дії замовника, оскарження не призводить до затримки інвестування коштів [93, с. 35].

Подальшому розвитку права в сфері публічних закупівель служить громадська організація експертів і вчених «Форум держзамовлення», в рамках якої відбувається обмін думками, формується ставлення до нових явищ у сфері державних закупівель всередині країни і за кордоном, зокрема, до впровадження системи забезпечення якості у держзамовника і підрядників, покликаної допомогти в боротьбі з корупцією. Точка зору фахівців і вчених, сформульована в робочих органах форуму, доводиться до відома уряду. Форум щорічно присуджує премію за кращу наукову роботу в сфері державних закупівель.

На наш погляд, використання німецького досвіду в питаннях побудови ефективної системи публічних закупівель дозволить знизити ті значні ризики, які несуть представники малого і середнього бізнесу в Україні, вступаючи у взаємини з державними і муніципальними органами. Це дозволить знизити страх підприємців перед вступом у відносини з державними і муніципальними утвореннями, а також знизити корупцію в системі розподілу публічних закупівель в Україні.

## 3.2. Удосконалення державного контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні

Розроблена в Україні система державного контролю публічних закупівель не забезпечує відповідної фінансово-бюджетної дисципліни. Це є наслідком ряду викликів, які зумовлюють тенденцію до збільшення фінансових порушень у даній сфері [30].

Система державного контролю публічних закупівель, яка нині функціонує в Україні, лише частково відповідає основним принципам державного контролю публічних закупівель країн-членів ЄС. Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу країни до ЄС, одним із важливих аспектів цього процесу є пристосування системи державного контролю публічних закупівель країни до європейських вимог. Зараз мова йде про відповідність України вимогам розділу 28 "Фінансовий контроль" документа, відомого як "Комісарій законодавства ЄС", та умов Лімської декларації керівних принципів щодо аудиторських правил [44].

Внаслідок аналізу наукової літератури нами було систематизовано ряд типових проблем контролю публічних закупівель в Україні:

1) недоліки у підрозділах, що стосуються державного контролю публічних закупівель;

2) ненадання організаційної та функціональної свободи підрозділів державного контролю публічних закупівель;

3) недосконалість методологічної бази державного контролю публічних закупівель;

4) недоліки в плануванні дій державного контролю публічних закупівель.

5) недоліки в частині повноти діяльності аудиторів, а також у якості звітів, пов'язаних із здійсненням державного контролю публічних закупівель, та обґрунтованості висновків на основі відповідних результатів;

6) неналежне виконання стандартів внутрішнього аудиту в частині вжиття заходів щодо підвищення якості внутрішнього аудиту.

Слід відмітити, що діяльність усіх підрозділів органів виконавчої влади, що займаються державним контролем публічних закупівель, не передбачала ключових особливостей державного контролю публічних закупівель та його принципових відмінностей від роботи з внутрішнього контролю та ревізії, а це означає, що контролери бачать свою мету лише у виявленні фактів фінансових порушень і не враховують ні походження таких порушень, ні розроблення ефективних механізмів їх виключення чи мінімізації в подальшій роботі. Це призводить до того, що рекомендації, надані аудиторами, як правило, формальні та загальні і не мають алгоритму реалізації коригувальних дій та не спрямовані на моніторинг економічного ефекту за результатами їх виконання.

З огляду на це в науковій літературі існують різні думки щодо напрямів удосконалення контролю публічних закупівель. Так, Натанова О.В. пропонує:

1) розробити та прийняти нову редакцію Бюджетного кодексу України, яка повинна містити основні основи контролю (визначення об'єкта та предмета контролю, його принципи та способи його здійснення), що розширить термінологію та основні моменти державного контролю публічних закупівель та допоможе розкрити його суть та основні вимоги до його здійснення;

2) ввести аудит ефективності, який повинен бути зосереджений не лише на ефективності використання державних фінансів, а й на ефективності їх формування (наприклад, за рахунок надходжень від біржових операцій) у практику Рахункової палати як новий метод контролю [48].

На думку автора, рекомендовані зміни допоможуть посилити здібності Рахункової палати та дадуть можливість розширити державного контролю публічних закупівель з метою як здійснення контролю, так і запобігання майбутніх порушень [48].

Ю. Слободяник сформулював постулати, які відображають суть державного аудиту і можуть скласти основу його філософії:

1) предмет державного аудиту має суспільне значення;

2) вся інформація суспільного значення є предметом державного аудиту;

3) державний аудит підвищує прозорість системи державного управління. Запропоновані постулати державного аудиту повинні бути розглянуті при подальших дослідженнях та розробці нормативно-правових актів у сфері контролю за державними фінансами [63].

За словами І. Іванової, ефективна система фінансового контролю, яка забезпечить стабільний стан фінансової та бюджетної дисципліни в регіонах, може бути побудована в Україні лише за умови створення ефективної системи внутрішнього контролю для місцевих органів влади на всіх рівнях (село, область, місто тощо), тобто система муніципального фінансового контролю. Для цього модель фінансового контролю в Україні має бути розроблена та затверджена на законодавчому рівні [30].

Модель муніципального фінансового контролю та його етапи здійснення мають бути визначені концептуально; слід визначити закони та підзаконні акти, які забезпечать основи Закону. Також необхідно провести фінансово-економічні розрахунки моделі [30].

Поділяємо думку Марчук О.О, яка зазначає «на сучасному етапі розвитку національної та світової економіки питання, пов'язані з організацією, методологією та вдосконаленням внутрішнього контролю, набувають особливого значення. Для вирішення викликів важливо застосовувати міжнародні норми та розробляти національні стандарти з урахуванням особливостей розвитку України. Це повинно супроводжуватись встановленням не лише відповідних методів та забезпечення навчання, а й удосконаленням законодавства, організацією та впровадженням методології внутрішнього контролю, яка має базуватися на кращих міжнародних практиках та загальновизнаних міжнародних стандартах» [40]. .

О. Шестакова переконана, що важливо розширити сферу Положення № 1001. Зокрема, створення підрозділів, що займаються внутрішнім аудитом та проведенням аудиту, має бути не лише у Міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, а також у всіх державних юрисдикціях України [80].

Основні напрями вдосконалення регулювання державного контролю публічних закупівель в Україні повинні підвищити відповідальність аудиторів за рахунок підвищення вимог, пов'язаних з аудитом, та посилення професійних навичок контролю [73].

Оптимально організована система державного контролю публічних закупівель в Україні є запорукою ефективного функціонування державних фінансів, що забезпечує збалансованість місцевих та державних бюджетів [78].

Шестакова О. [80] вважає, що існує прямий взаємозв’язок між ефективністю державного контролю публічних закупівель та рівнем професійної компетентності внутрішніх аудиторів, а тому розумним є стандартизація підготовки внутрішніх аудиторів та прийняття міжнародної практики сертифікації.

Ми поділяємо дану точку зору, але разом з тим вважаємо, що в умовах фінансової жорсткості здійснення сертифікації та навчання буде неможливим, оскільки це вимагає додаткових витрат, які держава понести не в змозі. Разом з тим, для забезпечення відповідного рівня державного контролю публічних закупівель, його ефективності та результативності необхідно постійно вдосконалювати професійні навички державних внутрішніх аудиторів, проводити та документувати результати перевірок, збільшувати кількість підрозділів внутрішнього аудиту.

В результаті проведеного дослідження ми дійшли висновку, що в Україні використовується змішана модель державного контролю публічних закупівель, що включає в себе централізовану та децентралізовану складові. Водночас, на нашу думку, недоцільно будувати модель державного контролю публічних закупівель згідно зі стандартами, передбаченими для державного зовнішнього фінансового контролю. Саме це, на нашу думку, і стало підставою для того, що, як було зазначено вище, до об’єктів внутрішнього децентралізованого аудиту віднесений стан внутрішнього контролю, що не є виправданим.

Зазначене ілюструє недоцільність дублювання функцій Рахункової палати та підрозділів внутрішнього контролю органами ДАСУ.

Зазначимо також, що недоліком організації державного контролю публічних закупівель є дуже недосконала правова база. Так, концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю базується на міжнародних стандартах, передбачених для органів зовнішнього державного фінансового контролю. Саме це, призводить до невиправданого, на нашу думку, включення до об’єктів внутрішнього аудиту стану внутрішнього контролю. Зазначене є доцільним, коли аудит здійснюється органом зовнішнього державного контролю, оскільки перевіряється діяльність державної установи в цілому, в тому числі і відділу внутрішнього контролю. Отже, невиправданим є децентралізований державний контроль публічних закупівель.

Напрями удосконалення моніторингу публічних закупівель виокремимо на основі іноземного досвіду. Для початку розглянемо його.

Моніторинг ефективності (продуктивності), якості і ризиків закупівельної діяльності - це невід'ємний елемент системи управління закупівлями, прийнятої в зарубіжній практиці. Закупівельна діяльність здійснює прямий вплив на виробничі процеси, оскільки формує матеріально-технічну базу цих процесів. Відповідно, зниження продуктивності і якості закупівельної діяльності, зростання ризиків цієї діяльності веде до порушення безперебійності і стабільності функціонування підприємства, що робить негативний вплив на рівень конкурентоспроможності даного господарюючого суб'єкта.

Зокрема, у Великобританії контрактна система носить централізований характер. На етапі планування діє спеціально уповноважений орган виконавчої влади (Office Government Commerce - OGC). Дане Управління уповноважене проводити попередню оцінку необхідності держзамовлення і ризиків, пов'язаних з вирішенням того чи іншого державного закладу розмістити державне замовлення. При цьому ключовим напрямком є проведення єдиної державної політики в галузі державного замовлення та надання галузевим органам влади послуг з відбору проектів.

Плюсом контрактної системи Великобританії є те, що на етапі моніторингу Управління у справах держави застосовує «схему багатоступінчастої фільтрації» замовлень до моменту їх затвердження. В рамках даної схеми будь-яке державне замовлення до розміщення розглядається по всіх етапах його життєвого циклу, а саме: обґрунтування його необхідності, стратегія постачання і розміщення, організаційна схема виконання державних контрактів, проект договорів і технічних завдань, результат експлуатації створених об'єктів.

Особливою складністю, характерною для будь-якої держави в процесі впровадження контрактної системи в національному масштабі, є етап контролю над дотриманням державними замовниками встановленого законодавством правил. Етап контролю і моніторингу важливий для національної економіки будь-якої розвиненої держави, так як саме на цій стадії можна оцінити ефективність діючої системи державних закупівель.

Оцінка ефективності є ключовим завданням, що стоїть перед державними замовниками на стадії контролю системи державних замовлень. У зарубіжній практиці для цих цілей використовують такі критерії, як value for money, відповідність продукції запитам споживачів і оцінка розумності таких запитів, забезпечення найкращих умов закупівлі, дотримання принципів прозорості при проведенні закупівельної діяльності, вибір надійного і кваліфікованого постачальника і досягнення за рахунок закупівельної діяльності різних соціальних, екологічних або економічних цілей [6].

Іншою концепцією оцінки ефективності, що представляє інтерес, є концепція best value, використовувана в Канаді [7]. В українських джерелах її називають концепцією оптимальної вартості. Відмінність даного критерію від попереднього в комбінації ціни, технічної вигоди і якості. Ця комбінація визначається державним замовником до запиту пропозицій і встановлюється в критеріях оцінки цих пропозицій. Таким чином, формується основа оцінки і переговорів між покупцями і продавцями для досягнення прийнятних умов державного контракту. Однак досягнення оптимальної вартості закупівельною організацією зазвичай оцінюється за допомогою постаудиту, який являє собою перевірку відповідності закупівлі політиці, процедурам і критеріям, встановленим в конкурсній документації, а не перевірку розміру кінцевої ціни контракту. Важливим моментом пост-аудиту є перевірка рівня якості, своєчасності виконання контракту і досягнутих результатів за допомогою виробленої закупівлі.

Як і при концепції ефективного витрачання коштів, так і в рамках концепції «оптимальної вартості» необхідно чітко визначати вимоги замовника в тендерній документації, встановлювати критерії оцінки, в які варто включати не тільки ціну, але і співвідношення вигод, втрат і ризиків, аналіз витрат і прибутку.

На наш погляд, примітним в канадській практиці є досягнення оптимальної вартості, яку потрібно почати дотримуватися вже з етапу планування державного замовлення, коли ще оцінюються інші варіанти цього замовлення і можна внести доповнення і зміни, і продовжувати дотримуватися їх на всіх інших стадіях, включаючи виконання державного контракту і постконтрактний контроль.

В результаті вивчення міжнародного досвіду в області оцінки ефективності державних закупівель можна виділити, що основними критеріями ефективності є: наскільки державні замовники досягли цілей, встановлених в рамках національної системи державного постачання; рівень конкуренції в торгах, а також рівень шахрайства і корупції.

Незважаючи на те, що в більшості розвинених країн оцінка проводиться за допомогою концепцій «оптимальної вартості» і «ефективного витрачання коштів», універсального механізму оцінки якості закупівель в державному секторі немає. Всі вживані методики аналізу ефективності закупівель в різних країнах показують, що в основі таких механізмів лежать системи звітності, постійного контролю та моніторингу. Такі системи в свою чергу, є безперервний процес вивчення державних закупівель та тенденцій ринку і дозволяють сформувати інформаційну базу для розрахунку показників ефективності.

Найтиповішими ризиками у закупівлях є ризики змови учасників тендерного процесу та недобросовісної конкуренції, цінові ризики, ризики предмету закупівлі, ризики ненадійності або невідповідності кваліфікаційним вимогам учасників торгів.

Для попередження та мінімізації наслідків описаних вище ризиків повинен запрацювати інститут державного та громадського аудиту за такими типами: аудит шахрайства, ІТ-аудит та загальноорганізаційний аудит усіх етапів електронних закупівель.

Крім того, не менш важливим фактором ефективності функціонування системи електронних публічних закупівель є підвищення рівня конкурентоспроможності національних підприємств під ринковим впливом та за допомогою заходів державної інвестиційно-стимулювальної політики, створення економічних, правових та технологічних умов для участі у міжнародних тендерних процедурах та розвитку відкритих торгів з публікацією англійською мовою ("європейські торги").

Узагальнюючи все вищесказане, можна зробити висновок, що органи державного фінансового контролю, як правило, грають найважливішу і активну роль в управлінні державними фінансами.

Існуючі органи державного фінансового контролю в більшості своїй незалежні, а їх діяльність є досить результативною та ефективною. Крім того, слід зазначити, що адаптація позитивного зарубіжного досвіду функціонування системи державного фінансового контролю дасть шанс значно поліпшити і підвищити результативність і ефективність контрольної роботи, створити більш потужний інструментарій забезпечення держави і суспільства якісною надійною, своєчасною, незалежною інформацією, яка так необхідна для підвищення ефективності державного управління та прийняття найважливіших управлінських рішень на всіх рівнях управління державам.

З огляду на викладене, з метою ефективного здійснення державного регулювання під час державних закупівель через проведення Державною аудиторською службою України моніторингу ми вважаємо за необхідне уповноваженому органу державної влади, в особі Кабінету Міністрів України, вжити такі заходи:

- створити у структурі вказаного центрального органу виконавчої влади окремий підрозділ моніторингу електронних державних закупівель, що спеціалізуватиметься на проведенні перевірок документів, передбачених для проведення державних закупівель, які проходять в електронному форматі;

- забезпечити введення до штату працівників підрозділу моніторингу електронних державних закупівель фахівців з технічною освітою та досвідом роботи у сфері технічних, інженерних робіт тощо, до компетенції яких визначити надання оцінки щодо відповідності технічних характеристик, які пропонуються замовниками у складі тендерної документації, очікуваним пропозиціям учасників;

- надати спеціалізований доступ Державній аудиторській службі України до інформаційних баз даних органів державної влади, уповноважених на надання відомостей, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», які розміщують учасники, бажаючі прийняти участь в електронній державній закупівлі;

- забезпечити співпрацю Державної аудиторської служби України із правоохоронними органами в частині здійснення перевірки фінансового стану переможця закупівлі та здійснення перевірки на предмет наявності або відсутності у підприємства ознак фіктивності з метою уникнення незаконного виведення державних коштів, передбачених на закупівлю продукції.

На нашу думку, Україна потребує більш інноваційного алгоритму моніторингу публічних закупівель. Подібний алгоритм має місце в Перу і має назву Funes [90]. Розглянемо його більш детально, в якості альтернативи українському алгоритму.

Funes - веб-сайт, пошукова система та понад 245 000 державних контрактів. Просто ввівши назву компанії чи організації, алгоритм перевіряє сотні документів та обчислює ризик корупції у відсотках. Ось як працює FUNES - інструмент, створений перуанським інформаційним агентством Охо Публіко для розслідування державних контрактів.

FUNES вже зіграв ключову роль у багатьох розслідуваннях Оджо Публіко. Наприклад, у 2019 році вони виявили, що основним постачальником молока в Перу був єдиний учасник 90% контрактів, які він отримав, а уряд виплатив йому понад 70 мільйонів доларів США.

Платформа - це результат роботи понад 10 людей протягом одного року. За підтримки гранту від ініціативи ALTEC журналісти, програмісти та спеціалісти зі статистики та права створили мультидисциплінарну групу з чіткою метою: більш систематично дослідити систему державних закупівель у Перу. У 2020 році інструмент виборов перше місце в категорії «Інновації» нагороди Sigma Awards, найпрестижнішої премії в галузі журналістики даних.

Платформа - інструмент для читання тисяч документів та виявлення ознак «змовної» корупції: випадки, коли державний службовець пов’язується з компанією та використовує свою владу та вплив для перемоги у відкритому тендері.

Алгоритм FUNES унікальний. Він базується на методології, розробленій Михайлом Фазекасом, яка пропонує визначення корупції за певними показниками. Понад 20 параметрів, кожен із яких має певну вагу, використовуються для розрахунку корупційного ризику компанії за кілька секунд. Інструмент спирається на чотири бази даних із понад 245 000 документів: він аналізує записи державних контрактів, внески на виборчі кампанії, списки постачальників і навіть Офіційний вісник країни. Коли розрахунок завершено, попередження або “червоні прапорці” дозволяють Оджо Публіко розповідати історії, які викривають випадки корупції, сприяючи змінам та вдосконаленням. FUNES не тільки допомагає скоротити час, необхідний для проведення розслідування, але також дає кращий огляд системи підряду, поєднуючи різні бази даних.

Інформація, що використовується інструментом, є результатом багаторічного пошуку даних, очищення та складання загальнодоступних баз даних, які були недоступні.

Організація та очищення даних була ще однією проблемою, з якою стикнувся Оджо Публіко. Хоча команда працювала над історіями з даними, вони ніколи не стикалися з таким великим обсягом інформації, який поєднував кілька джерел даних одночасно. Алгоритм FUNES також включав процеси тестування, які проводились одночасно щодо даних, які Ожу Публіко структурував та організував для завантаження на платформу.

Перевірка результатів, отриманих інструментом, була критичною частиною розробки алгоритму. На даний момент зважування, надане різним показникам, було скориговано для більш точного відображення латиноамериканського контексту. Наприклад, вага змінної “внески на виборчу кампанію” була збільшена. FUNES спочатку приділяв більше уваги місцевим органам влади через кількість контрактів, але пізніше розробники побачили, що у міністерства було три контракти, які разом узяли набагато більше грошей, ніж контракти в цих місцях.

Оскільки Партнерство з відкритим підрядом також розробило систему червоного прапора для виявлення ризиків та неефективності підряду, Оджо Публіко використовував їх модель для повторної перевірки аналізу алгоритмів. Схема попередження про партнерство з відкритими контрактами оцінює, серед інших аспектів:

1. Короткі періоди торгів

2. Мала кількість учасників торгів

3. Низький відсоток контрактів, укладених за конкурсом

4. Високий відсоток контрактів із поправками

5. Великі різниці між вартістю винагороди та кінцевою сумою контракту

6. Протистояння раніше існуючим переконанням

В даний час FUNES є важливою частиною розслідувань, проведених Оджо Публіко в рамках мережі RED PALTA, союзу латиноамериканських ЗМІ, що вивчають державні закупівлі.

Детально проаналізувавши систему FUNES ми пропонуємо доповнити перелік автоматичних індикаторів ризику, який використовується в Україні наступними автоматичними індикаторами ризику:

1. Короткі періоди торгів

Даний індикатор свідчить про корупційні схеми, коли переможець торгів вже визначений за попередньою згодою. За допомогою даного індикатора торги проходитимуть більш чесно.

2. Високий відсоток контрактів із поправками

Даний індикатор зможе протидіяти схемам, коли керівники державних установ намагаються за одну ціну виконати значно більшу кількість робіт, заклавши у бюджеті зовсім іншу суму. Даний індикатор допоможе зекономити час на виконання робіт, так як неблагонадійні замовники в наступний раз будуть недопущені до тендеру.

## 3.3. Удосконалення громадського контролю публічних закупівель в Україні

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про публічні закупівлі”, контроль громадянського суспільства у сфері публічних закупівель (громадський контроль) забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [86].

Громадський контроль за допомогою відкритих даних збільшує ймовірність викриття змов, шахрайства, неефективності чи розтрачання бюджетних коштів. Хоча не можна очікувати, що відкриття даних саме по собі знищить корупцію, проте існує стійкий зв’язок між відкритістю інформації та сприйняттям корупції серед населення. Зокрема, країни, які знаходяться в топ-20 індексу веб-розвитку або індексу відкритих даних, мають найнижчий рівень корупції (топ-17 країн за індексом сприйняття корупції).

Через недостатню активність, свідомість, відсутність мотивованості громадянського суспільства, не зважаючи на відкриті доступи до джерел інформації, можливість впливу на соціально-економічні та політичні процеси в державі, в Україні ще не створено послідовного, потужного та незалежного осередка адекватної взаємодії, а в окремих випадках – боротьби за демократію, свободу слова та права людей.

Тільки створивши сприятливі умови для розвитку інститутів громадянського суспільства, встановивши дієві запобіжники можливим зловживанням представниками громадських формувань, та налагодивши взаємодію органів влади і громадськості, можна досягти бажаної мети: побудувати свідоме, активне та сучасне громадянське суспільство, яке, своєю чергою, забезпечить реалізацію однієї з ключових функцій демократичної держави – громадський контроль за соціально-економічними процесами, зокрема за публічними закупівлями.

З метою розширення законних прав інститутів громадянського суспільства до доступу до публічних фінансів, безперешкодної присутності на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл державних ресурсів, Положення про громадську раду пропонується доповнити підпунктом 6 такого змісту: “Мати право безперешкодної присутності (без права голосу) у кількості не більше двох представників від громадського об’єднання на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл публічних ресурсів, з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання”

На нашу думку у Законі України “Про публічні закупівлі” пункт 1 ст. 9 доцільно викласти у такій редакції: “Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних коштів, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель. На засіданні тендерного комітету (без права голосу), крім випадків, коли закупівля є таємною, можуть бути присутніми представники громадських об’єднань у кількості, погодженій із замовником, але не більше двох представників від громадського об’єднання з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання” [71].

Тому, на сьогодні, першочерговим питанням реалізації державної антикорупційної політики має стати формування у свідомості громадян осудного ставлення до корупції, зловживань у сфері публічних закупівель, незаконного збагачення за рахунок публічних ресурсів.

Розглянемо основних суб’єктів громадського контролю за публічними закупівлями.

1. Transparency International.

Transparency International – антикорупційна організація, яку 1993 року в Берліні заснував ексдиректор Світового банку Пітер Айґен. Зараз головою правління ТІ є Делія Феррейра Рубіо. Transparency International присутня більш ніж у 110 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром. За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2017 рік, Transparency International була на 51-му місці зі 173 в рейтингу світових аналітичних центрів (think tanks). І на першому місці серед 65 світових аналітичних установ, що займаються темою відкритого та належного урядування [58].

Трансперенсі Інтернешнл Україна — акредитований представник глобального руху Transparency International, що комплексно підходить до розробки та впровадження змін задля зниження рівня корупції.

Поки що Україна пронизана корупцією від пологового будинку до цвинтаря. Однак поруч з народженням «креативного класу» ми можемо спостерігати й народження «доброчесного класу»: і в бізнесі, і в державному управлінні, і у громадському секторі. Я вірю в те, що вже існує чимале коло чесних людей, які у бізнесі — важко уявити, але навіть у юридичному! — сплачують податки, не видають зарплат у конвертах та не дають хабарів. Які у владі не крадуть, не пригнічують приватних осіб і не продають індульгенції. Які в громадському секторі не роблять сумнівного бізнесу на іноземних грантах, мимохідь додаючи легітимності корумпованій владі своєю беззубою позицією.

2. Спільнота Dozorro.

Моніторинговий портал DoZorro – це платформа, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може дати зворотній зв’язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого [88].

Для громадських активістів та ЗМІ портал надає можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу тощо. Та головне - це зручний існтрумент для управління моніторингом - адже вести облік проконтрольованих процедур та знайдених порушень дякуючи порталу стало надзвичайно просто.

Державні замовники можуть не лише дати оцінку конкретному постачальнику, але й проаналізувати зворотній зв’язок від бізнесу та внести відповідні зміни до закупівельного процесу і створити власну систему ризик-менеджменту.

3. Prozorro.

В Україні спалахнула на початку 2014 року на Майдані Незалежності революція, яка відкрила значні можливості для відновлення боротьби з корупцією в системі держзакупівель України. У той час в рамках даної системи було задіяно понад 16 тис. замовників з числа державних відомств і 25 тис. тендерних комітетів. Вони опікувалися вчиненням більш 1,5 млн. транзакцій на рік, з яких приблизно 100 тис. транзакцій відбувалися на суми понад 100 тис. гривень (3480 євро) при закупівлі товарів і 1,5 млн. гривень (52 тис. євро) при укладенні підрядів на виконання робіт.

В результаті зміни уряду країни значне число активістів з організацій громадянського суспільства, багато з яких зарекомендували себе діяльністю на фронті боротьби з корупцією, зайняли посади в новому державному апараті. У новому ЗГЗ (захист громадського здоров’я – громадянська спілка) від квітня 2014 року кількість видів державних контрактів, вилучених зі сфери дії положень про проведення торгів на конкурсних умовах, була скорочено з 43 до 13, і одночасно з цим законодавство України було приведено в більш тісну відповідність зі стандартами ЄС і вимогами СОТ. В кінці 2014 року на розгляд законодавців був представлений новий законопроект, націлений на впровадження системи електронних закупівель, але він не отримав потрібної підтримки і не став законом.

Перед лицем такої невдачі заступник глави президентської адміністрації Дмитро Шимків запропонував запустити пілотний проект з виробництва електронних закупівель, з тим щоб визначити потенційні переваги організації електронних торгів та закупівель, а також зрозуміти, як все це можна регулювати законодавством. Цей пілотний проект був призначений для застосування до тендерів на суми нижче порогових. На такі тендери припадає приблизно половина коштів, що виділяються з бюджету України на виробництво держзакупівель, але оскільки ці тендери не регулювалися законодавством країни в сфері держзакупівель, пілотний проект можна було реалізувати, не звертаючись за державним узгодженням.

Для запуску цього пілотного проекту офіційні особи скористалися розробленою представниками громадянського суспільства ініціативою, реалізацію якої під назвою ProZorro, яке очолило українське відділення Transparency International. Запуск цього проекту (назва якого означає «прозорість» українською мовою) став результатом того, що прихильники впровадження системи ProZorro характеризують як «золотий трикутник» партнерських відносин між організаціями громадянського суспільства, суб'єктами господарювання та органами регулювання. Виходячи з цієї моделі максимального залучення зацікавлених сторін до реалізації цього проекту, система ProZorro сприяє забезпеченню відкритості даних, впровадженню програмного забезпечення з відкритим програмним кодом і залучає кошти широкої громадськості і грошові пожертви для оплати експлуатаційних витрат.

Система ProZorro була запущена в пілотному порядку в лютому 2015 року в інтересах добровільного застосування її замовниками з числа державних відомств для виробництва закупівель на мікросуми. Завдяки отриманим на початковому етапі успішних результатів застосування даної системи в квітні 2015 року один з добровольців групи ProZorro Олександр Стародубцев був призначений на державну посаду, пов'язану з регулюванням і проведенням в Україні реформи в сфері держзакупівель, що ще більше зміцнило співпрацю між державними відомствами і організаціями громадянського суспільства щодо реалізації цього пілотного проекту.

Свій внесок у впровадження системи ProZorro ЄБРР вніс силами двох технічних фахівців, які займалися розробкою концепції електронних закупівель. Ці фахівці - Давид Марганія і Тато Уржумелашвілі - вже займалися проведенням реформ в сфері електронних закупівель у себе на батьківщині, в Грузії, і у взаємодії з ЄБРР здійснили реформи в сфері держзакупівель в Киргизькій Республіці, Монголії, Таджикистані і Тунісі. Для українського ринку публічних закупівель ці два фахівця побудували гібридну модель, згідно з якою всі дані про закупівлі зберігаються в одній центральній базі даних, але постачальники і замовники з числа державних відомств можуть отримати доступ до цих даних з різних електронних майданчиків, вибравши той з них, який найбільш оптимально задовольняє їхні потреби.

Впровадження цієї багатоплатформної моделі дозволило фахівцям ProZorro скористатися послугами великого числа вже діючих в Україні електронних майданчиків комерційного призначення. Застосування цієї гібридної моделі дозволило не тільки уникнути витрат і можливого виникнення технічних труднощів, пов'язаних з будівництвом єдиної площадки з нуля, але також забезпечило збереження прав власності на ці майданчики в руках приватного сектора. За користування електронними майданчиками з постачальників стягується невелика комісія, частина суми якої йде на оплату організаційно-адміністративних витрат, пов'язаних з функціонуванням центральної бази даних. Як наслідок цього, електронні майданчики і центральний підрозділ залишаються у фінансовому плані незалежними від рішень, прийнятих державними органами.

За допомогою інтерфейсу з програмування додатків (API) всі електронні майданчики в системі ProZorro підключені до центральної бази даних, а відомості про всі оголошені державними відомствами тендери (конкурси) надходять на ці майданчики і в розпорядження їх користувачів одночасно. Зацікавлені сторони можуть скористатися будь-яким з комерційних майданчиків, підключених до центральної бази, щоб задати наявні у них питання і подати свої заявки. Всі формати викладу даних, конкурсні процедури і інші правила пройшли процес стандартизації і стали однаковими для всіх операторів комерційних майданчиків. Будь-яка особа може отримати доступ до відомостей, що належать до процедури проведення тендерів, у тому числі до пропозицій постачальників, і відслідковувати їх надходження.

Всі дані, що надходять з системи ProZorro, структуруються згідно зі Стандартом відкритих даних про укладення контрактів, що дозволяє проводити порівняльний аналіз цих даних. В основі роботи центральної бази даних лежить використання програмного коду, до якого застосовується ліцензія Apache 2.0, тобто ліцензія на використання вільного програмного забезпечення з відкритим кодом, створеного фахівцями американської некомерційної організації Apache Software Foundation. Цей програмний код можна безкоштовно скачати в Інтернеті. Наявність відкритого доступу до програмного коду дозволяє українській спільноті висококваліфікованих програмістів займатися вдосконаленням цієї системи, а іншим країнам дозволяє впроваджувати аналогічні системи.

Організації громадянського суспільства відіграють певну роль у відстеженні роботи системи ProZorro, застосовуючи для цього модуль бізнес-аналітики, що знаходиться у відкритому доступі. Цей модуль був створений на кошти, пожертвувані компанією Qlik, що є однією з провідних в США компаній - розробників ПЗ в області бізнес-аналітики.

Невеликі витрати, витрачені на пілотний проект ProZorro, були оплачені з коштів, пожертвуваних компанією Qlik, виділених ЄБРР на оплату послуг технічних експертів, і внеску в сумі 35 тис. дол. США (33 тис. євро), наданого українському відділенню Transparency International сімома операторами комерційних майданчиків, які брали участь у запуску цього проекту. Завдяки дуже високій репутації Transparency International її роль в реалізації пілотного проекту стала ключовим фактором у залученні коштів приватних і міжнародних донорів. У роботі над цим проектом на безоплатній основі взяли участь добровольці з українських ІТ-компаній, бізнес-шкіл і інші фізичні особи.

Тепер, коли електронні закупівлі стали в Україні реальністю, ЄБРР націлює свою роботу в цій галузі на забезпечення через систему ProZorro виробництва публічних закупівель в форматах, прийнятних для різних видів державних замовлень і з дотриманням стандартів СОТ. Ще одним завданням тут є підготовка кадрів, з тим щоб представники державних органів і постачальників отримали оптимальний ефект від застосування цієї нової системи.

На додаток до цього в даний час ЄБРР розробляє для організацій громадянського суспільства інструментарій, за допомогою якого можна ефективно відстежувати хід застосування процедур виробництва електронних держзакупівель. Спільно з організацією «Трасперенсі інтернешнл Україна» і фондом «Партнерство заради прозорості» (Partnership for Transparency Fund) ЄБРР підготував до реалізації проект, який фінансується засобами Чеської Республіки та мультидонорских рахунків ЄБРР для стабілізації та сталого розвитку України.

Даним проектом передбачається розробка інструментарію для відстеження ходу електронних держзакупівель, вироблених через систему ProZorro. Крім того, в його рамках буде здійснюватися підготовка кадрів для організацій громадянського суспільства з питань застосування цього нового інструментарію для максимально ефективного здійснення моніторингу за закупівельними операціями національних і муніципальних структур. Для забезпечення довіри до функціонування цієї нової системи важливе значення має надійно налагоджений процес незалежного моніторингу роботи системи ProZorro, що викликає впевненість у перспективах розширення масштабів інвестиційних операцій.

Крім того, потенційні інвестори повинні мати відомості про наявність ефективно діючого механізму роботи зі скаргами, які надходять від приватних підрядників - учасників тендерів на виконання державного замовлення. Антимонопольному комітету України (АМКУ), який є органом оскарження у сфері держзакупівель, необхідно забезпечити оперативність і прозорість в його роботі з вступниками скаргами, з тим щоб завоювати довіру інвесторів і домогтися безперебійного функціонування ринку держзакупівель. У зв'язку з цим реалізація розробленого ЄБРР проекту технічного співробітництва дозволить здійснити високоякісну підготовку кадрів для потреб АМКУ в області судочинства. В ході її проведення будуть враховані такі компетенції, необхідні членам трибуналу, як знання про форми проведення слухань, застосуванні найбільш оптимальних засобів захисту і методів вирішення конфліктів інтересів.

В Україні була здійснена капітальна перебудова всієї сфери публічних закупівель, причому це відбулося з ініціативи та за участю представників громадянського суспільства, було позначене печаттю їх рішучості змінити характер взаємин в Україні між державним і приватним секторами. Система ProZorro завоювала довіру місцевих підприємців завдяки її інноваційній концепції, сформованим процедурам проведення повноцінних перевірок і відновлювальних заходів. Тепер, коли уряд України вводить в свої нові програмні документи стандарт відкритого доступу до державної інформації, це являє собою втішну зміну, що дозволяє організаціям громадянського суспільства грати свою роль в підвищенні показників прозорості та підзвітності стосовно до рішень державних органів. Поєднання надійних стандартів на рівні державної політики і рішучого настрою на застосування їх на практиці вже стало приносити свої плоди в Україні.

## Висновки за розділом 3

Органи державного фінансового контролю, як правило, грають найважливішу і активну роль в управлінні державними фінансами. Існуючі органи державного фінансового контролю в більшості своїй незалежні, а їх діяльність є досить результативною та ефективною. Адаптація позитивного зарубіжного досвіду функціонування системи державного фінансового контролю дасть шанс значно поліпшити і підвищити результативність і ефективність контрольної роботи, створити більш потужний інструментарій забезпечення держави і суспільства якісною надійною, своєчасною, незалежною інформацією, яка так необхідна для підвищення ефективності державного управління та прийняття найважливіших управлінських рішень на всіх рівнях управління державам.

На сучасному етапі розвитку національної та світової економіки питання, пов'язані з організацією, методологією та вдосконаленням внутрішнього контролю, набувають особливого значення. Для вирішення викликів важливо застосовувати міжнародні норми та розробляти національні стандарти з урахуванням особливостей розвитку України. Це повинно супроводжуватись встановленням не лише відповідних методів та забезпечення навчання, а й удосконаленням законодавства, організацією та впровадженням методології внутрішнього контролю, яка має базуватися на кращих міжнародних практиках та загальновизнаних міжнародних стандартах.

В Україні була здійснена капітальна перебудова всієї сфери публічних закупівель, причому це відбулося з ініціативи та за участю представників громадянського суспільства, було позначене печаттю їх рішучості змінити характер взаємин в Україні між державним і приватним секторами. Система ProZorro завоювала довіру місцевих підприємців завдяки її інноваційній концепції, сформованим процедурам проведення повноцінних перевірок і відновлювальних заходів. Тепер, коли уряд України вводить в свої нові програмні документи стандарт відкритого доступу до державної інформації, це являє собою втішну зміну, що дозволяє організаціям громадянського суспільства грати свою роль в підвищенні показників прозорості та підзвітності стосовно до рішень державних органів. Поєднання надійних стандартів на рівні державної політики і рішучого настрою на застосування їх на практиці вже стало приносити свої плоди в Україні.

Основними суб’єктами громадського контролю за публічними закупівлями в Україні є Transparency International, спільнота Dozorro та громадські організації.

# ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у поглибленні теоретико-методологічних і організаційних засад та розробці науково-практичних рекомендацій щодо розвитку контролю та аналізу публічних (державних) закупівель на засадах норм декларування прозорості та підзвітності закупівель. Основні науково-практичні результати викладено у таких висновках:

1. Визначено сутність і значення публічних закупівель, досліджено стан публічних закупівель в Україні. Встановлено, що на сьогодні немає єдиного загальновизнаного підходу до визначення поняття «публічні закупівлі» в науковій літературі, деякі науковці ототожнюють поняття «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», а деякі навпаки вживають їх як два різних поняття.

На нашу думку під публічними закупівлями слід розуміти інститут адміністративного права, який визначає процес реалізації державної закупівлі, що полягає в придбанні державними замовниками конкретних послуг, робіт та товарів за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення суспільних потреб. В результаті дослідження ми дійшли висновку, що система державних закупівель - це організована сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, що володіють цілісністю і єдністю.

Публічні закупівлі є надзвичайно важливими для суспільства, адже покликані виконувати дві групи функцій: забезпечення суспільних потреб та державне регулювання економіки. Тому вони повинні стати ефективним інструментом економічного керування, стабілізації економіки і концентрації матеріальних, трудових ресурсів, наукового і промислового потенціалів задля реалізації стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни.

За рахунок проведеного дослідження ми дійшли висновку, що реформа публічних закупівель, яка була розпочата у 2014 році є успішною, новітній механізм закупівлі товарів, робіт, послуг через систему ProZorro успішно розвивається і демонструє свою ефективність, адже кількість публічних закупівель та їх очікувана вартість протягом 2015-2020 років постійно зростає.

1. Досліджено підходи до трактування понять «моніторинг» та «контроль» публічних закупівель. За результатами дослідження ми дійшли висновку, що контроль - це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування, суб’єктами господарювання та громадянами України, по стеженню за функціонуванням будь-якого об’єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному і ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, та удосконалення управління економікою

Моніторинг – інтегрована система безперервного збору, обробки, накопичення, аналізу та інтерпретації соціологічної і статистичної інформації про хід і тенденції розвитку позитивних і негативних процесів у соціально-трудовій сфері за допомогою єдиної системи соціолого-статистичних показників.

Нажаль, немає єдності думок науковців, існують різні визначення, тому ми запропонували найбільш оптимальні, які найбільш повно розкривають сутність даних понять.

1. Досліджено нормативно-правове забезпечення моніторингу та контролю публічних закупівель в Україні. Встановлено, що на сьогодні в Україні закони, що регулюють закупівельну діяльність державних компаній, носять в більшій частині рамковий характер. Це означає, що компанії, які підлягають державному контролю закупівель, зобов'язані затвердити власні положення про закупівлі та інші внутрішні нормативні документи, а також опублікувати їх на своїх офіційних сайтах.

 Загалом, ми можемо зробити висновок стосовно достатності нормативно-правового регулювання моніторингу публічних закупівель.

Охарактеризовано організацію моніторингу, державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель. Встановлено, що державне управління в Україні перебуває у важкому перехідному стані, на який впливають зовнішні та внутрішні фактори. За міжнародними оцінками, соціально орієнтована частина державного управління практично відсутня, але це створило умови для зростання великих фінансових компаній. Доведено, що аудит державних фінансів, як особливий вид державного фінансового контролю, є дієвим інструментом для забезпечення дотримання принципу ефективного витрачання державних коштів.

Моніторинг публічних закупівель в Україні здійснює Державна аудиторська служба України. До складу її органів належать Державна аудиторська служба та її міжрегіональні територіальні органи: Північний офіс Державної аудиторської служби, Північно-східний офіс Державної аудиторської служби, Південний офіс Державної аудиторської служби, Західний офіс Державної аудиторської служби, Східний офіс Державної аудиторської служби.

Для забезпечення процвітання економіки та зростання національного валового внутрішнього продукту необхідно забезпечити ефективний контроль управління державними фінансами, який повинен здійснюватися відповідно до державної фінансової політики. Разом з тим проведене дослідження дозволило дійти висновку, що, незважаючи на зростання обсягу державних фінансів, суттєво скорочується чисельність працюючих у Державній аудиторській службі України, яка контролює використання цих коштів. На нашу думку це є суттєвим недоліком, адже знижує ефективність моніторингу та контролю публічних закупівель

1. Досліджено існуючу методику та інструментарій моніторингу та контролю публічних закупівель. Проаналізовані 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. Слід зазначити, що ризик-індикатори працюють також і на онлайн-платформі Dozorro, що підвищує рівень контролю публічних закупівель з боку громадськості.
2. Проведено оцінку ефективності моніторингу і контролю публічних закупівель у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області. Для системного контролю за державними закупівлями у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області здійснюється ретроспективний, оперативний та тактичний аналіз процедур закупівель товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти. Результати моніторингів продемонстрували відсутність порушень у відділі освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області
3. Досліджено міжнародний досвід організації та контролю публічних закупівель. На наш погляд, використання німецького досвіду в питаннях побудови ефективної системи публічних закупівель дозволить знизити ті значні ризики, які несуть представники малого і середнього бізнесу в Україні, вступаючи у взаємини з державними і муніципальними органами. Це дозволить знизити страх підприємців перед вступом у відносини з державними і муніципальними утвореннями, а також знизити корупцію в системі розподілу публічних закупівель в Україні.
4. Запропоновано шляхи удосконалення державного контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні. Детально проаналізувавши систему FUNES ми пропонуємо доповнити перелік автоматичних індикаторів ризику, який використовується в Україні наступними автоматичними індикаторами ризику:

Короткі періоди торгів. Даний індикатор свідчить про корупційні схеми, коли переможець торгів вже визначений за попередньою згодою. За допомогою даного індикатора торги проходитимуть більш чесно.

Високий відсоток контрактів із поправками. Даний індикатор зможе протидіяти схемам, коли керівники державних установ намагаються за одну ціну виконати значно більшу кількість робіт, заклавши у бюджеті зовсім іншу суму. Даний індикатор допоможе зекономити час на виконання робіт, так як неблагонадійні замовники в наступний раз будуть недопущені до тендеру.

1. Запропоновано шляхи удосконалення громадського контролю публічних закупівель в Україні. З метою розширення законних прав інститутів громадянського суспільства до доступу до публічних фінансів, безперешкодної присутності на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл державних ресурсів, Положення про громадську раду пропонується доповнити підпунктом 6 такого змісту: “Мати право безперешкодної присутності (без права голосу) у кількості не більше двох представників від громадського об’єднання на засіданнях комісій, комітетів, робочих груп тощо, метою яких є формування, використання чи розподіл публічних ресурсів, з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання”.

На нашу думку у Законі України “Про публічні закупівлі” пункт 1 ст. 9 доцільно викласти у такій редакції: “Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних коштів, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель. На засіданні тендерного комітету (без права голосу), крім випадків, коли закупівля є таємною, можуть бути присутніми представники громадських об’єднань у кількості, погодженій із замовником, але не більше двох представників від громадського об’єднання з можливістю фото-, відео- чи аудіофіксації ходу засідання”.

Тому, на сьогодні, першочерговим питанням реалізації державної антикорупційної політики має стати формування у свідомості громадян осудного ставлення до корупції, зловживань у сфері публічних закупівель, незаконного збагачення за рахунок публічних ресурсів.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 01.10.2020 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – ст. 314
2. Про захист економічної конкуренції: Закон України № 2210-ІІІ від 11.01.2011 р. зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 13.02.2020 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 12. – ст. 64
3. Про електронні довірчі послуги: Закон України № 2155-VIII від 05.10.2017 зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 13.02.2020 // Відомості Верховної Радим України. – 2017. - № 45. – ст. 400
4. Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659-ХІІ від 26.11.1993 зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 03.07.2020 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 50. – ст. 472
5. Порядок застосування автоматичних індикаторів ризиків: Наказ Міністерства фінансів України від 28 жовтня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1286-20#n4> (дата звернення: 08.04.2021 р.)
6. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 04.09.2020 р.)
7. Про визначення державної установи “Професійні закупівлі” централізованою закупівельною організацією: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2019-%D1%80(дата звернення 04.09.2020 р.)
8. Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1216. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1216-2018-%D0%BF(дата звернення 04.09.2020 р.)
9. Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування: Наказ Міністерства фінансів України від 28.10.2020 № 647. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z1113-18(дата звернення 04.09.2020 р.)
10. Про затвердження Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб): Наказ МЕРТ від 30.03.2016 р. № 557. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v0557731-16(дата звернення 04.09.2020 р.)
11. Про затвердження примірної тендерної документації: Наказ МЕРТ від 13.04.2016 р. № 680. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v0680731-16(дата звернення 04.09.2020 р.)
12. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 15.04.2020 № 708. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z0500-20(дата звернення 04.09.2020 р.)
13. Про здійснення моніторингу державних закупівель: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155 URL: http://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/z1377-11 (дата звернення 04.09.2020 р.)
14. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. М.: 2001. 652 с.
15. Ангеліна І.А. Проблеми і перспективи формування єдиної системи державного фінансового контролю в Україні. *Фінанси, банки, інвестиції*. № 2. 2014. URL: <http://fbi.crimea.edu/arhiv/2014/nv_2-2014/002angelina.pdf> (дата звернення 04.09.2020 р.)
16. Бардаш С.В. Контроль за діяльністю суб'єктів господарювання: гіпотези та версії порушень: монографія. Київ: Київський національний торговельно-економічний університет, 2018. 312 с.
17. Бардаш С.В. Суб'єктний і об'єктний контроль як галузь наукових знань і практики: взаємозв'язок між категоріями та відмінностями. *Бухгалтерський облік та аудит*. 2018. № 6. С. 55-61.
18. Бойко И.В. Инновационное развитие государств-учасников СНГ в контексте глобальных вызовов. Сб. материалов ХІІ междунар. науч.-практ. конф. “Проблемы и перспективы инновационного развития экономики”. К.: СПД Цудзинович Т.И., 2008. 63 с.
19. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 608 с.
20. Відділ освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області // YouControl. URL: Режим доступу: <https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/02145642/> (дата звернення 04.09.2020 р.)
21. Відділ освіти, культури, молоді та спорту Полтавської районної державної адміністрації Полтавської області // Dozorro. URL: <https://dozorro.org/profile/UA-EDR-02145642/5/role1> (дата звернення 04.10.2020 р.)
22. Відділ Освіти, Культури, Молоді Та Спорту Полтавської Районної Державної Адміністрації Полтавської Області URL: <https://clarity-project.info/entity/02145642> (дата звернення 04.10.2020 р.)
23. Дрозд І.К. Контроль економічних систем. Київ : ІМЕКС ЛТД, 2004. 312 с.
24. Единый внутренний рынок Европейского союза: учеб. пособие / Г.М. Костюнина, Н.Г. Адамчук, В.И. Барогов. М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2014. 384 с.
25. Етап закупівель (Всі роки) // BIProzorro URL: [https://bi.prozorro.org](https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0/sheet/HbXjQep/state/analysis#view/pEh) (дата звернення 04.10.2020 р.)
26. Жадан Т.А. Економічна сутність та зміст поняття «державний фінансовий контроль». *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 16. С. 161-168
27. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. К.: Знання, 2007. 1072 с.
28. Заєць Н.М. Моніторинг закупівель: монета, що має дві сторони. *Незалежний аудитор*. 2012. № 10. С. 42–46.
29. Инновационное развитие российских компаний на основе международной интеграции: монография / В.В. Уваров и др. М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2013. 224 с.
30. Іванова І. Стан та проблеми фінансового контролю на регіональному та місцевому рівнях. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/04.htm> (дата звернення 07.11.2020 р.)
31. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: Монографія. К.: Ельга, Ніка-Центр, 2002. С. 6
32. Квач В. Ю., Р.В. Афанасів. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. №11. с. 884-887.
33. Козырин А.Н. Финансовый контроль // Финансовое право / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. М.:Юристь, 1996. 196с
34. Котелевко О.В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення URL : http:// dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf (дата звернення 05.01.2021 р.)
35. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С.19–26.
36. Кураков Л. П., Кураков В. Л., Кураков А. Л. Экономический энциклопедический словарь. М.: Вуз и школа, 2005. 1030с.
37. Лисяк  Л.В.  Розвиток державного фінансового контролю в Україні. *Економічний вісник університету*.  2015.  Вип. 26(1).  С. 200–206.
38. Максимов, В.Ф., Слободянюк, Ю.B. Сутність державного аудиту. *Бізнес-Інформ.* 2018. №11. С. 319-323.
39. Малышев, М. Л. Мониторинг в системе управления социально-трудовой сферой: дис. …д-ра соц.. наук 22.00.08. Московский гос. соц. ун-т. М., 2005. 399с.
40. Марчук, Ю. O. Адаптація внутрішньогосподарського контролю до інтегрованої концепції внутрішнього контролю. *Економічні літописи-XXI*. 2018. № 11-12(1). С. 87-90
41. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об’єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. №1. С. 129–135.
42. Милгром П., Робертс Дж. Экономика, организация и менеджмент: В 2-х т. / Пер. с англ. И. В. Розмаинского, Д. Е Тетерина, К. А. Холодилина ; под редакцией И. И. Елисеевой и В. Л. Тамбовцева СПб. : Экономическая школа, 2001. Т. 2 – 424 с.
43. Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля и возможность его применения в России. URL: <http://www.juristlib.ru/book_6750.html> (дата звернення 15.02.2021 р.)
44. Михайлишина, Л.Х.., Чухас О.С. Внутрішній аудит у державних адміністраціях, розвиток, прогрес, проблеми. *Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету*. 2012. С. 85-98
45. Міняйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель URL: http://archive.nbuv.gov. ua/portal/natural/vnulp/menegment/2009\_647/22.pdf (дата звернення 15.02.2021 р.)
46. Державний фінансовий аудит: Методологія та організація: монографія / Мнич, Є.В.., Бардаш С.В., Ніконович, M.O. та ін. Київ: Київський національний торговельно-економічний університет, 2012. 318 с.
47. Моніторинг Державної аудиторської служби України (ДАСУ) URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/uvaga-monitoring-abo-perevirki-po-novomu-derzhavnoji-auditorskoji-sluzhbi-ukrajini-dasu> (дата звернення 15.02.2021 р.)
48. Натарова O. В. Оцінка фінансового контролю державного сектору. *Економічні літописи-XX*. 2015. № 1-2(1). С 106-109
49. Национальная экономика : учеб. пособие / А.С. Булатов и др. М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2014. – 304 с.
50. Олефір А.О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров’я: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Х. : Юрайт, 2012. 456 с.
51. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник. - 2-ге вид., доп. і перероб. К.: КНЕУ, 2007. 240 с.
52. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України URL: <http://www.dkrs.gov.ua/> (дата звернення 15.02.2021 р.)
53. Перелік автоматичних індикаторів ризиків: Наказ Міністерства фінансів України від 28.10.2020 № 647 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1285-20#n4> (дата звернення 15.02.2021 р.)
54. Письменна М. С. Моніторинг державних закупівель як форма попереднього контролю. *Незалежний аудитор*. 2014. № 8. С. 52-61.
55. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 2 (92). С. 57–69.
56. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: монографія. Київ: ВО "Юстініан, 2014. 448 с.
57. Пушкарева, O.І. Державний фінансовий аудит суб’єктів господарювання як пріоритетний напрямок діяльності Державної контрольно-ревізійної служби. *Держава та регіони, Серія: Економіка та бізнес*. 2013. №7. С 160-164.
58. Річний звіт 2019. Transparency International. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/04/Richnyj-zvit-2019.pdf> (дата звернення 15.02.2021 р.)
59. Родионова В.М., Шлейников В.Й. Финансовый контроль: Учебник. М.: ИД ФБКПРЕСС, 2002. С. 15
60. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. М.: Наука, 2004. 83 с.
61. Скорба, O.A. Виникнення та розвиток державного фінансово-економічного аудиту. *Економіка: проблеми теорії та практики.* 2015. Випуск 261, том V. С. 1299-1306.
62. Скрипченко, А. Ю. Направления устойчивого развития организаций потребительской кооперации: дис. … к.э.н.:08.00.05. Белгородский университет потребительской кооперации. Б., 2004. 222 с.
63. Слободянюк, Ю. B. Постулати як основа філософії державного аудиту. *Бухгалтерський облік та фінанси*, 2015. № 1. С. 172-178.
64. Слободянюк, Ю.B. Суб’єкт та об’єкт державного аудиту. *Бюлетень Одеського національного університету ім. І. Мечникова, України*. 2013. Вип 18. С. 154-159.
65. Слободянюк, Ю.В. Формування системи публічного аудиту в Україні: монографія. Суми: ФОП Наталюха А., 2013. 322 с.
66. Смиричинський В. Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2007. №9. С. 28.
67. Смиричинський В.В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 268 с.
68. Социологическая энциклопедия: В 2 т .Т 1. / Руководитель научного проекта Г. Ю. Семгин. М.: Мысль, 2003. 694 с
69. Сошников А. О. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2015. №3. С. 221–226.
70. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 3. С. 16 – 28.
71. Тараненко О.П. Громадський контроль як ефективний механізм запобігання корупції у сфері публічних закупівель. *Демократичне врядування*. 2018. № 3. С. 15-24.
72. Управління інвестиціями на підприємстві / [Козаченко Г. В., Антіпов О. М., Ляшенко О. М., Дібніс Г. І.]. К.: Лібра, 2004. 368 с.
73. Фабіанська, В.Ю., Дьячинська С.П. Проблеми та стратегії аудиту в Україні. *Стан та перспективи бухгалтерського обліку на аграрних підприємствах*: матеріали Всеукраїнської студентської наукової конференції від 9 листопада 2012 р. 2012. Київ: КНЕУ. С. 222-224.
74. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С.133–139.
75. Фіц О.Ю. Моніторинг державних закупівель у країнах ЄС. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012. № 4 (40). С. 91-98.
76. Хомутенко В.П, Хомутенко, A.В.. Державний аудит як форма фінансового контролю: сутність та інституційні особливості. 2011. №2 (42). С. 124-130.
77. Чхиквадзе В. В. «Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах» URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164> (дата звернення 03.03.2021 р.)
78. Шевчук O., Павленко. Стан і сучасний розвиток державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університет*. 2015. № 2. С. 59-64,
79. Шегурова В. П., Желтова М. Ф. Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля. *Молодой ученый*. 2013. №1. С. 209-212.
80. Шестахова O. Регуляторне забезпечення внутрішнього аудиту в державному секторі України. 2014. URL: <http://sophus.at.ua/publ/2014_04_17_18_kampodilsk/sekcija_6_2014_04_17_18/normativno_pravove_zabezpechennja_vnutrishnogo_auditu_v_derzhavnomu_sektori_ukrajini/56-1-0-935> (дата звернення 03.03.2021 р.)
81. Шиндеровская, И. Ю. Концептуальный подход к определению понятия “региональный социально-экономический мониторинг”. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2009. № 3. T. 1 С. 194-198.
82. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетнофинансовый контроль и аудит. Теория й практика применения в России. М.: Финансы и статистика, 1997. С. 14
83. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 30.09.2016 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – ст. 141
84. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 04.11.2018 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№40-44. – ст. 356
85. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 р. зі змінами та доповненнями / поточна редакція – втрата чинності на підставі Закону № 922-VIII від 25.12.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 24. – ст. 883.
86. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. зі змінами та доповненнями / поточна редакція станом на 15.08.2020// Відомості Верховної Ради України. – 2016. - № 9. – ст. 89
87. Architecture.com. URL: http://www.- architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/PublicAffairs/2012/ComparativeProcurement.pdf. (дата звернення 03.03.2021 р.)
88. Dozorro. URL: <https://dozorro.org/> (дата звернення 03.03.2021 р.)
89. Economic data by The Heritage Foundation project «Ukraine’s economic freedom» (1995-2015). URL: <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>
90. FUNES, the corruption-detecting algorithm that ‘never forgets’ [Electronic resource]. URL: <https://www.open-contracting.org/ru/2020/09/10/funes-the-corruption-detecting-algorithm-that-never-forgets/>
91. ICLG practice areas [Electronic resource]. URL: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/publicprocurement/public-procurement-2014/germany>.
92. Legal Project of the World Bank «Doing business Ukraine» (2015-2016). Retrieved from: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>
93. Pharmaceuticals in Ireland. URL: http://www.een-ireland.ie/eei/assets/documents/uploaded/- general/Public% 20 Contracts% 20in%20Germany.pdf.
94. Public procurement law [Electronic resource]. URL: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09\_02\_- 2012\_9\_43\_ Burgi.pdf.
95. United Nations Office on Drugs and Crime [Electronic source]. – Way of access: <http://www.unodc.org/>