

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТР ЗДВН  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА  
ЛЦДН у м.КОНОТОП  
(місто знаходження НКП)

До захисту допускається  
Завідувач кафедри, проф.  
\_\_\_\_\_ В.М.Боронос  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

## ДИПЛОМНА РОБОТА

НА ТЕМУ:

Фінансовий контроль публічних закупівель

Освітній рівень “Бакалавр”

Спеціальність «Фінанси, банківська права та страхування»

Керівник роботи:

\_\_\_\_\_  
(підпис)

І.В. Білоус

(ініціали, прізвище)

Студент:

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Г.О. Коробенкова

(ініціали, прізвище)

Група:

Фз-61К

Суми  
2020



## РЕФЕРАТ

Дипломна робота. 37 с., 6 рис., 6 табл., 26 джерел.

Мета роботи – є поглиблення теоретико-методичних засад і розробка науково-практичних рекомендацій щодо посилення дієвості фінансового контролю за сферою публічних закупівель на засадах забезпечення прозорості та підзвітності закупівель.

Об'єкт дослідження – процес фінансового контролю у сфері публічних закупівель, в умовах розвитку інформаційно-технологічного середовища.

Гармонізація сфери публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС дозволила перевести всі закупівлі країни в електронний режим, що забезпечило відкриття даних про перебіг процедур та рівний доступ до інформації для всіх суб'єктів закупівель (на базі впровадження системи «Прозорро»).

Методи дослідження: аналітичний, логіко-структурний підходи, статистичні та графічні методи обробки та надання інформації, а також порівняльний і економічний аналіз.

У першому розділі роботи було розглянуто теоретичні основи процесу публічних закупівель, здійснено огляд останніх досліджень в сфері публічних закупівель та встановлений взаємозв'язок публічних закупівель та фінансового контролю.

У другому розділі проаналізовано стан процесу фінансового контролю в сфері публічних закупівель, з'ясовано практичні аспекти розвитку сфери публічних закупівель, проаналізовано зарубіжний досвід фінансового контролю публічних закупівель.

У третьому розділі запропоновано шляхи вдосконалення фінансового контролю в сфері публічних закупівель.

ФІНАНСИ, ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ, СИСТЕМА «ПРОЗОРРО», ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ, ПОДАТКИ.

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОЦЕСУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	7
1.1 Сутність, значення та процес проведення публічних закупівель	7
1.2 Взаємозв'язок публічних закупівель та фінансового контролю	9
1.3 Роль державних органів фінансового контролю при закупівлях	12
2 СУЧАСНИЙ СТАН ПРОЦЕСУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	16
2.1 Аналіз сфери публічних закупівель за допомогою фінансового контролю	16
2.2 Розвиток сфери публічних закупівель в Україні	21
2.3 Зарубіжний досвід фінансового контролю закупівель	23
3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	26
3.1 Розробка напрямків розвитку фінансового контролю у сфері публічних закупівель	26
3.2 Розробка пропозицій з удосконалення системи ризик - індикаторів	27
ВИСНОВКИ	31
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	33
ДОДАТОК А	35

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Однією з форм створення державою громадських благ є публічні закупівлі, які здійснюються на основі раціонального використання усупільнених коштів та розвитку конкурентної економіки. Закупівлі товарів, робіт та послуг за публічні кошти складають значну частину економіки розвинутих країн, а саме - від 6% до 21% від ВВП. Такі значні обсяги свідчать про те, що публічні закупівлі створюють ринки товарів, робіт і послуг та мають вплив на витрати і споживання.

Органи контролю виявляють порушення вже після завершення закупівлі, коли договори вже підписані, що унеможливує попередження порушень та запобігання неефективного використання публічних коштів. Рекомендації контролюючих органів щодо розірвання договорів є не обов'язковими для виконання і можуть ігноруватись порушниками. Все вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми роботи й зумовлює формулювання мети та завдань.

**Метою роботи** є поглиблення теоретико-методичних засад і розробка рекомендацій щодо посилення дієвості фінансового контролю за сферою публічних закупівель на засадах забезпечення прозорості та підзвітності закупівель.

**Для досягнення мети поставлено такі завдання:**

- визначити сутність і значення публічних закупівель, організацію їхнього процесу в Україні;
- встановити взаємозв'язок публічних закупівель та фінансового контролю;
- визначити роль державних органів фінансового контролю при закупівлях та розвиток сфери публічних закупівель в Україні;
- проаналізувати сфери публічних закупівель за допомогою фінансового контролю;
- узагальнити зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю;
- розробити пропозиції з удосконалення системи ризик-індикаторів.

**Об'єкт дослідження** - процес фінансового контролю у сфері публічних закупівель, в умовах розвитку інформаційно-технологічного середовища.

**Предмет дослідження** — теоретичні, методичні та організаційні засади фінансового контролю за використанням суспільних коштів, що спрямовано на здійснення публічних закупівель.

**Методи дослідження.** У ході дослідження використовувались загальнонаукові методи, методи порівнянь, угруповань, спостереження, обстеження, комплексної оцінки, аналітичні процедури й ін.

**Структура роботи** складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

У першому розділі роботи було розглянуто теоретичні основи процесу публічних закупівель, здійснено огляд останніх досліджень в сфері публічних закупівель та встановлений взаємозв'язок публічних закупівель та фінансового контролю.

У другому розділі проаналізовано стан процесу фінансового контролю в сфері публічних закупівель, з'ясовано практичні аспекти розвитку сфери публічних закупівель, проаналізовано зарубіжний досвід фінансового контролю публічних закупівель.

У третьому розділі запропоновано шляхи вдосконалення фінансового контролю в сфері публічних закупівель.

**Фактологічну основу** роботи складають праці зарубіжних та вітчизняних вчених з теорії фінансів, статистичні та звітні матеріали служби статистики, Державної аудиторської служби України; різноманітні методичні рекомендації та законодавчі і нормативні акти в сфері фінансового контролю.

# 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОЦЕСУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

## 1.1 Сутність, значення та процес проведення публічних закупівель

Гармонізація сфери публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС дозволила перевести всі закупівлі країни в електронний режим, що забезпечило відкриття даних про перебіг процедур та рівний доступ до інформації для всіх суб'єктів закупівель (на базі впровадження системи «Прозорро»).

Проте, методи фінансового контролю у сфері публічних закупівель в Україні не забезпечують повною мірою ефективний контроль, реалізацію принципів прозорості та підзвітності органів державної влади. Необхідність посилення фінансового контролю за цією сферою зумовлена низкою факторів.

Питання теорії публічних закупівель стали об'єктом багатьох наукових пошуків, зокрема – питання удосконалення публічних закупівель в умовах трансформаційної економіки є предметом дослідження багатьох науковців. Цій проблематиці присвячені праці: М. Галушак [20;11], І. Круп'як [22], Н. Тополенко [12], І. Скоропад [13] та інших науковців.

Водночас більшість наукових праць сфокусовано на процедурних питаннях здійснення закупівель, тоді як теоретичне підґрунтя та розмежування основних теоретичних понять залишаються недостатньо вивченими. Більш того, у генезисі закупівель з'являються такі поняття, як: державне замовлення, державні контракти та ін. Як показав огляд сучасної наукової літератури, визначаються такі поняття, як: закупівлі, тендер, прок'юрмент, конкурсні торги, державні та публічні закупівлі, що яскраво підкреслює слабо конкретизовану теоретичну частину досліджень про закупівлі за публічні кошти.

Для формування єдиного категоріального апарату, насамперед, необхідно розглянути визначення поняття «закупівля» як основи сфери закупівель за публічні кошти. Ю. Голуб визначає закупівлю «як процес придбання замовником товарів, робіт, послуг належної якості у необхідній кількості у потрібний час, за прийнятною ціною у відповідного постачальника» [35].

С. Науменко, який також зробив вагомий внесок у розвиток теорії закупівель, у свої працях ототожнює поняття «тендер» та «торги» і визначає їх, як здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця тендеру (торгів) згідно із процедурами (окрім процедури закупівлі у одного постачальника) або оголошення покупцем (замовником) конкурсу для продавців (постачальників) із заздалегідь визначеними характеристиками [8]. С. Бондаренко ототожнює одразу три поняття – торги, спосіб закупівлі та конкурс – та пропонує розглядати їх як процедуру розміщення замовлень на закупівлю продукції для державних поставок [14].

Цей аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок, що поняття «закупівлі», «тендер», «прок'юмент», «конкурсні торги» є синонімічними та означають процес закупівлі певних товарів, робіт чи послуг на конкурсній основі за певними формалізованими процедурами.

Документом, що акумулював увесь наявний міжнародний досвід і практичні напрацювання в області державних і громадських закупівель в умовах ринкової економіки, є Типовий Закон ЮНСІТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) та послуг», прийнятий у 1994 р. на 27-й сесії Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі. Даний закон було розроблено Організацією Об'єднаних Націй як модельний з побудови сучасної ефективної ринкової моделі розміщення державного замовлення і призначено, насамперед, для країн Східної Європи з перехідним типом економіки, а також для держав, що розвиваються [4]. У даному документі було надано загальне визначення закупівель, що трактуються як «придбання будь-якими способами товарів (робіт) або послуг».

У сучасному українському законодавстві термін «публічні закупівлі» з'явився лише у 2016 році з появою нового Закону України «Про публічні закупівлі» [26], в якому публічну закупівлю визначено як придбання замовником товарів, робіт і послуг. Зміну поняття «державних закупівель» на поняття «публічні закупівлі» автори закону пов'язують із психологічним сприйняттям: логіка законодавця полягає в тому, що оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг



здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно спостерігати та контролювати цей процес «публічно».

## **1.2 Взаємозв'язок публічних закупівель та фінансового контролю**

Оскільки питання приєднання України до СОТ загострилося на певному етапі, 2000 р. Міністерством економіки за участю інших міністерств та відомств було підготовлено проект Закону України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» на основі типового закону ЮНІСТРАЛ [18]. Його метою було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення оптимального і раціонального їх використання. Як зазначає О.Підмогильний, цей закон став першим вагомим нормативно-правовим актом, що поклав початок регулюванню діяльності тендерних відносин в Україні [20].

Проте, 2005 р. звів нанівець усі спроби наблизити законодавство України до стандартів ЄС, а також посилити контроль за витрачанням бюджетних коштів, що спрямовуються на державні закупівлі. Було створено спілку громадських організацій «Тендерна палата України» (далі – ТПУ), що за кілька років перетворилася на законодавчо закріплений спосіб корупційного наповнення спеціальних фондів шляхом продажу тендерних документацій, оприлюднення різноманітних переліків, розповсюдження обов'язкових друкованих видань, ведення тематичних каталогів, реєстрів недобросовісних учасників, проведення навчання фахівців [18]. До того ж, було ухвалено низку неприємних новацій, серед яких варто виокремити наступні.

Водночас з метою здійснення контролю за державними закупівлями було створено колегіальний орган — Спеціальну контрольну комісію при Рахунковій палаті України. До складу Комісії повинні були увійти по одному представнику від Рахункової палати України, Контрольно-ревізійної служби України та

Державного казначейства, три представники від Верховної Ради України та три представники від Тендерної палати України.

У 2005- 2006 рр. Світовий банк та програма СІГМА паралельно провели оцінку системи державних закупівель в Україні. Світовий банк спільно з групою, призначеною Урядом України, проводив свою оцінку для підготовки звіту про оцінку системи закупівель у країні (СРАР) у межах Програми робіт в економіці та галузях для України. СІГМА оцінювала систему закупівель на прохання української влади в межах більш повної оцінки системи державного врядування з європейської точки зору.

При цьому за різними оцінками, за роки діяльності Тендерної палати, державі було завдано збитків на близько 500 млн долл. США.

При цьому у 2008 році згідно з Протоколом про вступ України до СОТ, ратифікованим Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10.04.2008 р., Україна зобов'язалася стати спостерігачем відповідно до Угоди про державні закупівлі СОТ та розпочати переговори про приєднання до цієї угоди [18]. Ці документи, визначили, що українське законодавство повинно бути адаптовано до міжнародних вимог, особливо в частині прозорості та чесної конкуренції у сфері закупівель. На думку П. Рабіновича [14], набуття Україною статусу 152-го члена Світової організації торгівлі та спостерігача в багатосторонній угоді про державні закупівлі позитивно вплинуло на зміни в регулюванні державних закупівель і особливо контролю за їх здійсненням.

20 квітня 2014 р. за підтримки ЄС та Світового Банку набув чинності новий Закон України № 1197-VII від 10.04.2014 р. «Про здійснення державних закупівель» [14]. Положення вищевказаного Закону гармонізовані з нормами Директив ЄС з державних закупівель та відповідають стандартам Угоди світової організації торгівлі про державні закупівлі. У новому законі було скорочено перелік випадків, на які не поширюється дія цього закону: із 44 залишилось лише 11 виключень; зменшено перелік підстав для застосування неконкурентних

процедур закупівель; розширено перелік принципів здійснення державних закупівель відповідно до принципів, визначених Директивою 2004/18/ЄС.

15 травня 2015 року Національна Рада з реформ підтримала та прийняла послідовну стратегію реформи сфери державних закупівель, частиною якої стало загальнонаціональне впровадження системи електронних закупівель, зокрема її пілотування на базі системи “Прозорро”.

У травні 2015 року також було запроваджено пілотний проект, що діяв по серпень 2016 р. Цей проект передбачав впровадження нового механізму — допорогових закупівель, що стали першими в Україні, проведеними за допомогою електронної системи закупівель. Вартість предмета закупівлі товарів і послуг при таких торгах не повинна перевищувати 200 тис. грн, а робіт — 1,5 млн грн, (в окремих сферах господарювання, передбачених законодавством — 1 млн грн та 5 млн грн відповідно). Це стало дійсно революційним кроком у сфері публічних закупівель України, адже раніше допорогові закупівлі не були конкурентними, адже закуповувались за прямими контрактами.



Рис.1.1 – Архітектура роботи електронного майданчика PROZORRO.gov.ua  
(Розроблено автором)

Зазначимо, що перехід до запровадження електронної системи відбувався поетапно: з 1 квітня 2016 року — для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, а з 1 серпня 2016 року — для всіх інших замовників.

Складовими електронної системи закупівель є веб-портал Міністерства економічного розвитку і торгівлі (prozorro.gov.ua) та електронні майданчики. Процес закупівлі між електронними майданчиками та центральною базою даних (далі ЦБД), prozorro.gov.ua, побудований наступним чином. Коли тендер з'являється на одному з майданчиків, він потрапляє до ЦБД, а звітти транслюється на всі інші. Те ж саме відбувається і з пропозиціями постачальників.

Більш того, система «Прозорро» отримала відзнаку на міжнародному конкурсі World Procurement Awards 2016, що дає змогу говорити про те, що Україна увийшла у світові лідери в розвитку публічних закупівель. Представники програми правової реформи ЄБРР зазначають, що досвід команди «Прозорро» дуже цікавий навіть для країн ЄС. У зв'язку з цим, ЄБРР уже включив український кейс у свій гід, як одну з найкращих практик щодо запровадження електронних закупівель [14]

### **1.3 Роль державних органів фінансового контролю при закупівлях**

Контроль у сфері публічних закупівель визначається, як систематичне спостереження за розпорядником державних коштів у процесі придбання ним товарів, робіт, послуг належної якості, необхідної кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною у відповідного постачальника за державні кошти з метою забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на усіх стадіях закупівлі, а також об'єктивної та неупередженої оцінки конкурсних пропозицій [4]. М. Щукін визначає державний контроль у сфері публічних закупівель як сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на замовників та учасників державних закупівель до виконання правил і дотримання норм законодавства у

сфері держаних закупівель, що має мету: забезпечити створення конкурентного середовища, запобігти проявам корупції, розвинути добросовісну конкуренцію та забезпечити раціональне та ефективне використання державних коштів у сфері держаних закупівель [11].

Тривалий час в Україні фінансовому контролю за публічними закупівлями не приділяли належної уваги. Перші спроби регулювання фінансового контролю держаних закупівель було прийнято у 2006 році шляхом перевірки держаних закупівель [14].

Суб'єктом фінансового контролю за публічними закупівлями прийнято вважати сукупність органів державної влади, що законодавчо мають право здійснювати контроль за публічними закупівлями. Органи контролю визначено Законом України «Про публічні закупівлі» і до них віднесено: Антимонопольний комітет України, Рахункову палату та Державну аудиторську службу України. Однак, система суб'єктів контролю за публічними закупівлями повинна бути значно ширшою та налічувати більшу кількість органів державною влади, відповідних функціональних обов'язків.

Конституційним органом парламентського контролю за цільовим і ефективним використанням державного бюджету виступає Рахункова палата України, що здійснює контрольну-аналітичну та експертну діяльність, забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів.

Державна казначейська служба України (далі — ДКСУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України.

Попередній контроль повноважень розпорядників бюджетних коштів відбувається шляхом перевірки документів через електронну систему “Прозорро”.

Найбільше повноважень фінансового контролю за здійсненням закупівель має Державна аудиторська служба (далі – ДАСУ), що являється центральним органом виконавчої влади. ДАСУ та її територіальні органи здійснюють контроль у сфері публічних закупівель через проведення перевірки публічних закупівель,

державного фінансового аудиту, інспектування (ревізії) та моніторингу закупівель.

Значним недоліком при проведенні контрольних заходів ДАСУ є недосконалість законодавства у визначенні порядку проведення перевірок. Зокрема, значний ризик прийняття суб'єктивних рішень несе така підстава проведення позапланових перевірок, як доручення державних органів.

Встановлено, що фінансовий контроль за здійсненням публічних закупівель має наступний характер проведення, що відображається у здійсненні контролю лише за завершеними процедурами, і, відповідно, відсутності можливості втручання суб'єктів контролю у процес проведення закупівель.

Такі контрольні заходи за результатами торгів не забезпечують прозорості проведення закупівель, а також не сприяють попередженню виявлення порушень. Відсутність автоматизації контролю, закритість даних про перебіг і результати перевірок обмежують всеосяжність контролю, адже саме доступність інформації у режимі реального часу забезпечує прозорість процесу закупівель (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1 - Рівень автоматизації контролю за публічними закупівлями[14]

<b>Орган контролю / Вид контролю</b>	<b>Попередній контроль</b>	<b>Поточний контроль</b>	<b>Наступний контроль</b>
Міністерство економічного розвитку торгівлі і сільського господарства			частково автоматизовано
Державна аудиторська служба України	неавтоматизовано		неавтоматизовано
Рахункова палата України			неавтоматизовано
Державна казначейська служба України		частково автоматизовано	
Антимонопольний комітет України		автоматизовано	
Правоохоронні органи			неавтоматизовано
Судові органи			неавтоматизовано
Громадський контроль	автоматизовано	автоматизовано	автоматизовано

У процесі аналізу вітчизняної та зарубіжної наукової літератури виявлено позитивні та негативні риси, а також загрози й можливості функціонування електронної системи закупівель за допомогою застосування SWOT- аналізу (таблиця 1.2).

Таблиця 1.2 - SWOT-аналіз електронної системи закупівель [14]

	<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
<b>Внутрішні</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- проведення усіх етапів закупівель у режимі онлайн, 24/7;</li> <li>- спрощений пакет довідок до участі в тендері;</li> <li>- відсутність часових витрат на логістику для подання комерційних пропозицій;</li> <li>- збереження електронною системою історії редагувань та можливість бачити видалені документи;</li> <li>- відкритість даних про оголошені закупівлі та виконані договори.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- неякісне забезпечення офісною технікою та мережею інтернет для роботи з електронною системою;</li> <li>- низький професійний рівень державних замовників;</li> <li>- приділення незначної уваги фінансовій спроможності постачальників; - - недосконале правове регулювання кваліфікаційного відбору постачальників;</li> <li>- довга процедура проведення тендерів (мінімум 30 днів).</li> </ul>
<b>Зовнішні</b>	<b>Можливості</b>	<b>Загрози</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- зменшення рівня корупції;</li> <li>- економія державних витрат;</li> <li>- розширення напрямків співпраці бізнесу та державного сектору;</li> <li>- розвиток інформаційно-технологічного середовища для посилення контролю за публічними закупівлями;</li> <li>- можливість долучитись до глобального ринку публічних закупівель GPA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розбіжності між законодавством та функціонуванням електронної системи;</li> <li>- перевага критерію ціни при виборі переможця торгів;</li> <li>- закупівля неякісних товарів, робіт або послуг;</li> <li>- можливості для шахрайства та уникнення процедур закупівель;</li> <li>- присутність суб'єктивних факторів при виборі переможця торгів.</li> </ul>

Висновки. Відсутність автоматизації контролю та закритість даних про перебіг та результати перевірок обмежує можливості та прозорість контролю. Фінансовий контроль за публічними закупівлями має послідуочий характер, тобто, контроль здійснюється вже за завершеними процедурами закупівель та суб'єкти контролю не мають права втручатися в хід проведення закупівель. Відповідні контрольні заходи за результатами торгів не забезпечують ефективності та прозорості проведення закупівель, а також не сприяють попередженню порушень, тому існує необхідність проведення інституційних змін для удосконалення фінансового контролю за сферою публічних закупівель.

## 2 СУЧАСНИЙ СТАН ПРОЦЕСУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### 2.1 Аналіз сфери публічних закупівель за допомогою фінансового контролю

Для аналізу функціонування сфери державних закупівель у 2012-2018 рр. було проаналізовано низку показників функціонування сфери публічних закупівель, а саме: кількість учасників, очікувана вартість лотів у розрізі різних видів процедур публічних закупівель, частка конкурентних та неконкурентних процедур закупівель, економія коштів тощо.

Для аналізу було використано дані, отримані із закритих джерел (до 2016 р.), інформацію, розміщену на офіційному порталі державних закупівель [tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua), дані Державної служби статистики України. Також для аналізу даних після 2016 р. використовувалася інформація із загальнодоступних джерел, з офіційного порталу публічних закупівель [prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua) та через аналітичні модулі — [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org) та професійний модуль аналітики [bipro.prozorro.org](http://bipro.prozorro.org).

До того ж, у відкритому доступі наявна інформація, що допомагає: відслідковувати рух коштів по договорам на закупівлю товарів, робіт чи послуг за публічні кошти; перевіряти учасників торгів, а також досліджувати ринок публічних закупівель певної сфери.

Помітне збільшення обсягу публічних закупівель починається із впровадженням електронної системи закупівель у 2016-2017 рр.

Скореговані обсяги завершених закупівель на щорічний індекс інфляції (табл. 2.1) підтверджують динаміку зростання обсягу закупівель, починаючи з 2015 року та відображають реальні суми, що було спрямовано на закупівлю товарів, робіт та послуг.

Загалом із моменту впровадження у 2016 р. та до кінця 2019 р. у системі електронних було зареєстровано 33,5 тис. замовників закупівель, які оголосили



2,7 млн закупівель очікуваною вартістю понад 2 трлн грн, в яких взяло участь більш ніж 210 тис. учасників.

Таблиця 2.1- Обсяги завершених закупівель з урахуванням індексу інфляції, млрд грн. [15]

<b>Рік</b>	<b>Обсяги завершених закупівель, млрд грн</b>	<b>Індекс інфляції</b>	<b>Обсяги завершених закупівель скореговані на індекс інфляції, млрд грн</b>
2010	79,22	112,3	70,54
2011	219,49	109,1	201,18
2012	422,06	104,6	403,50
2013	513,03	99,8	514,06
2014	211,62	100,5	210,57
2015	144,97	124,9	116,07
2016	192,95	143,3	134,65
2017	341,55	112,4	303,87
2018	522,11	113,7	459,20
2019	657,71	109,8	599,01

Найбільшу кількість закупівель (784 тис.) становили допорогові закупівлі з очікуваною вартістю майже 235 млрд грн. Кількість надпорогових закупівель досягла 458 тис., при цьому очікувана вартість перевищила 1,6 трлн грн за даними електронної системи закупівель.

Зокрема, у 2019 р. в електронній системі закупівель було розміщено 252 млн. повідомлень про проведення закупівель, що на 5% більше ніж у попередньому році.

З них 18% (230,6 тис.) склали оголошення про проведення надпорогових закупівель, 19% (237,5 тис.) – оголошення про допорогові закупівлі та 63% (783,7 тис.) — звіти про укладені договори.

Отже, проведення допорогових закупівель посідає більшу частку всіх публічних закупівель в Україні (82%), при цьому його частка не зазнала змін порівняно з попередніми роками.

Загалом кількість оголошень про закупівлі зросла на 22% порівняно з 2018 роком. Водночас частка оголошень про проведення відкритих торгів зросла на

38%, звітів про укладені договори — на 36%. Тоді як кількість оголошень допорогових закупівель скоротилася на 14% .

Кількість замовників, які провели закупівлі 2019 р., досягла майже 30 тис., що на 5% більше, ніж у 2018 р. Утім, географія замовників публічних торгів майже не змінилася — як і в попередні роки, найбільшу кількість організаторів закупівель зафіксовано в Київській області та м. Київ, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській, Одеській та Харківській областях. Сумарна кількість оголошених закупівель у цих областях складає 51% від загального обсягу закупівель по Україні.

Відповідно до функціонального розподілу, то протягом 2012-2018 рр., найбільш активними за кількістю проведення процедур закупівель за державні кошти були замовники, головними розпорядниками яких є Дніпропетровська ОДА, Одеська ОДА, Запорізька ОДА, Львівська ОДА (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 - Найбільші замовники за головним органом управління, 2019 р [15, 22]

№ п/п	Головний орган	Кількість оголошених тендерів	Очікувана вартість тендерів, млрд. грн.
1	2	3	4
1	КМДА	69136	48,671
2	Міністерство освіти	41087	7,287
3	Міністерство інфраструктури	37688	202,321
4	Дніпропетровська ОДА	26891	9,889
5	Маріупольська міська рада	21722	3,228
6	Вінницька ОДА	20882	2,850
7	Міністерство оборони України	19473	28,895

Регіональний розподіл успішно завершених процедур закупівель (табл. 2.3) та отриманої економії бюджетних коштів показує, що найбільші обсяги економії було досягнуто в Київській, Одеській, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській областях, найменша — у Херсонській, Хмельницькій, Луганській, Сумській.

Таблиця 2.3 - Регіональний розподіл успішно завершених процедур закупівель, 2019 р. [22]

№ п/п	Регіон організатора	Кількість тендерів, тис.		Економія, млрд грн			% економії	
		2018	2019	2018	2019	Приріст, %	2018	2019
1	Київська	69,5	147,1	6,925	12,384	0,79	7,91	5,98
2	Одеська	14,3	74,3	0,943	1,601	0,70	9,82	4,72
3	Дніпропетровська	38,5	39,5	0,634	1,427	1,25	6,61	5,50
4	Донецька	26,1	55,1	0,531	1,133	1,13	6,00	4,26
5	Львівська	11,6	56,1	0,465	1,056	1,27	5,83	3,24
6	Харківська	14	60,8	0,324	0,747	1,31	4,64	3,67
7	Запорізька	12,4	24,4	0,304	0,716	1,36	6,65	5,96
8	Рівненська	6,5	37,2	0,186	0,648	2,48	7,47	4,61
9	Миколаївська	10,5	36,4	0,175	0,646	2,69	5,33	4,64
10	Вінницька	12,	34,4	0,172	0,521	2,03	7,76	3,62
11	Тернопільська	4,1	28,4	0,162	0,452	1,79	5,27	5,76
12	Полтавська	9,9	23,3	0,149	0,413	1,77	5,01	3,93
13	Житомирська	7,4	20,8	0,128	0,337	1,63	5,30	5,20
14	Чернігівська	10,6	28,4	0,113	0,301	1,66	5,20	3,82
15	Івано-Франківська	4,8	20,5	0,104	0,293	1,82	4,30	2,95
16	Кіровоградська	4,5	27,5	0,100	0,290	1,90	6,39	3,99
17	Закарпатська	4,4	18,4	0,100	0,264	1,64	5,53	4,49
18	Чернівецька	4,1	20	0,086	0,263	2,06	8,59	3,74
19	Черкаська	6,7	27,7	0,084	0,261	2,11	5,06	2,08
20	Херсонська	5,4	16,5	0,079	0,235	1,97	5,06	3,30
21	Хмельницька	6,4	16,4	0,077	0,225	1,92	3,32	3,51
22	Луганська	6,7	16,1	0,072	0,217	2,01	4,12	4,89
23	Сумська	8,2	18,2	0,062	0,186	2,00	3,52	2,94
24	Волинська	6,8	21,6	0,035	0,157	3,49	3,22	2,65

Як показує аналіз активності учасників за методами закупівель у 2019 р., найбільша їх кількість взяла участь у процедурах відкритих торгів (37,6 тис. учасників) та у допорогових закупівлях (31,8 тис. учасників), не враховуючи тих, з ким було укладено прямі договори (122,6 тис.).

Тож, можна стверджувати, що найбільш розпосюдженим у 2019 р. залишаються неконкурентні процедури закупівель, насамперед, прямі договори. При цьому користування ними зростає найбільшими темпами (+21% учасників порівняно з 2018 р.) разом із користуванням переговорною процедурою, кількість учасників в якій збільшилася на 23%.

При цьому, як свідчить аналіз інформації про договори, укладені в результаті проведення переговорної процедури закупівель, переважну більшість серед неконкурентних процедур закупівель (60% за кількістю та 57% за вартістю, у 2018 р. 80% та 52% відповідно) становили закупівлі комунальних послуг (газу природного та послуг з транспортування природного газу магістральними та розподільними трубопроводами; електричної енергії та послуг з постачання електроенергії; послуг з постачання водяної пари і гарячої води (послуг із постачання теплової енергії); послуг з водопостачання та водовідведення), санаторні та деякі інші послуги. Тоді як найвартіснішими закупівлями за переговорною процедурою з часткою у 58% стали нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії на загальну суму 52,6 млрд грн. Однак, відповідні ринки традиційно є монопольними, а тому відповідно до законодавства їхня закупівля може здійснюватися лише за неконкурентною процедурою закупівлі.

Це підтверджується причинами застосування замовниками переговорної процедури, серед яких у 2019 р. (рис.2.1.) найбільшу частку за кількістю посіла «відсутність конкуренції» (34,7 тис. закупівель на суму 46 млрд грн), «відміна тендеру замовником двічі» (12,6 тис. закупівель на суму 13,1 млрд грн), «виникнення потреба у додатковій закупівлі» (2,1 тис. закупівель на суму 26 ,8 млрд грн.).

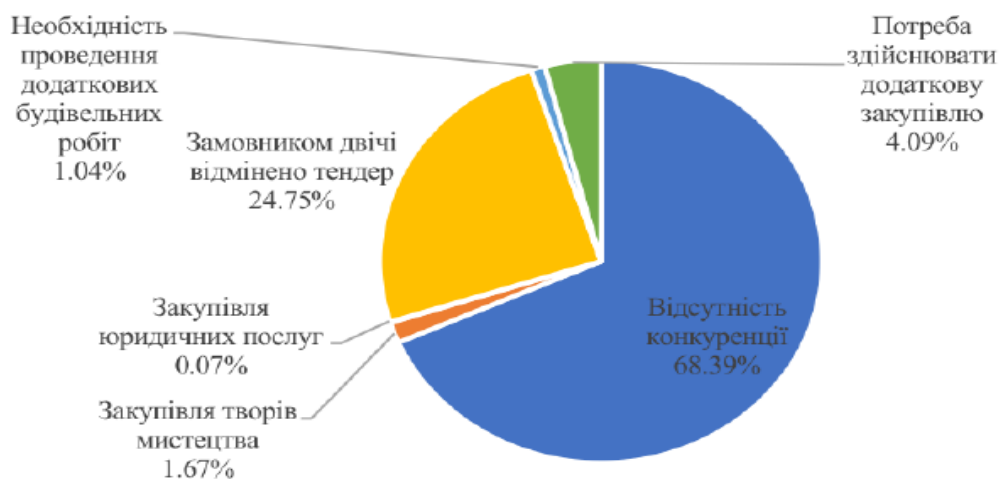


Рис.2.1 - Причини застосування переговорної процедури у 2019 р. [14]

Ситуація погіршується тим, що у структурі джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю найбільшу частку становлять кошти Державного бюджету України та кошти місцевих бюджетів. Крім того, вагому частку становлять кошти державних, казенних, комунальних підприємств та кошти господарських товариств, в яких частка державної власності перевищує 50% (рис. 2.2.).

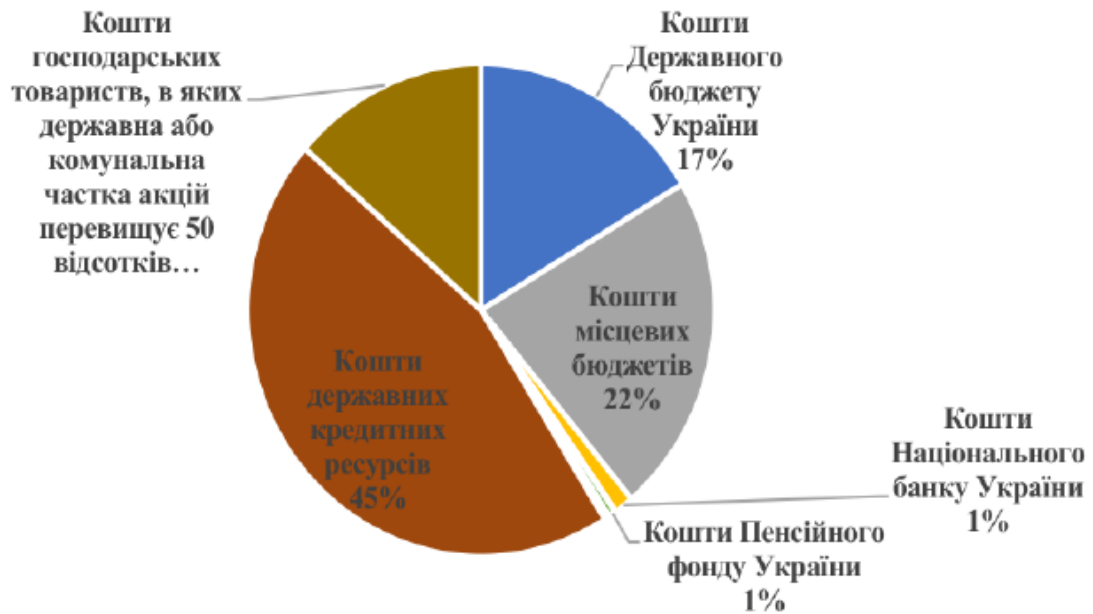


Рис.2.2 - Структура джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю у 2019 р. [15]

Серед причин скасування оголошених закупівель необхідно виокремити такі, як: допущення до оцінки пропозицій менш ніж двох учасників; порушення порядку проведення закупівлі; відхилення всіх пропозицій конкурсних торгів. До того ж, протягом 2012-2018 рр. близько 10% оголошених закупівель було скасовано без зазначення причини, що є суттєвим порушенням законодавства.

## 2.2 Розвиток сфери публічних закупівель в Україні

Значною перешкодою розвитку сфери публічних закупівель є корупція під час здійснення закупівель. Корупція є проблемою, що бере свій початок ще з часів правління царя Вавилону Хамурапі.

Розвиток сфери публічних закупівель, перш за все, пов'язаний із формуванням політики та нормативно-правовим регулюванням сфери публічних закупівель, ґрунтується на таких поняттях, як: конкуренція (інформація про використання процедур закупівель в цілому, неконкурентні і конкурентні процедури, середня кількість учасників на торгах, конкуренція на рівні процедури, інформація про допорогові закупівлі тощо), ефективність процесу закупівлі (інформація про успішно завершені процедури тощо), економії та ін.

В Україні сьогодні налічується близько 3,5 тис. державних підприємств, понад 11 тис. комунальних підприємств та понад 77 тис. розпорядників та одержувачів бюджетних коштів з державного та місцевих бюджетів. Завданням держави є формування такої культури управління фінансами, яке забезпечить законне та доцільне використання державних ресурсів задля доброботу населення та сталого соціально-економічного розвитку.

За даними Індексу моніторингу реформ (iMoRe) з 2015 р. по 2019 р. в Україні було ухвалено 102 нормативні акти, що складають антикорупційну реформу. Хоча останнім часом кількість ухвалених нормативних актів, що містять антикорупційну складову, значно знизилася порівняно з 2015-2016 рр.

Протягом 1997-2016 рр. Рахунковою палатою в результаті проведення перевірок на 13,4 тис. об'єктах було виявлено порушення на 287,6 млрд грн. При цьому найбільші обсяги порушень було здійснено у 2009-2010 рр.

За результатами 51 контрольної-аналітичної заходу, проведеного Рахунковою палатою у 2013-2014 рр., було виявлено порушення у сфері державних закупівель на загальну суму 4,96 млрд грн. Як показав аналіз, порушення носили системний характер та допускалися на всіх стадіях проведення процедур, починаючи з оприлюднення інформації, вибору процедури закупівлі, укладення договорів і закінчуючи поданням звітності про закупівлю.

За результатами контрольних заходів, проведених Державною аудиторською службою України протягом 2016 р., було встановлено порушення законодавства у сфері державних закупівель, що призвели до втрат державних ресурсів на загальну суму 39,6 млн грн та порушень, що не призвели до втрат

майже на 13,2 млрд грн. У результаті складено та направлено до суду 319 протоколів за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні порушення. Аналізом процедур державних закупівель встановлено проведення їх із порушеннями на загальну суму 19,2 млрд грн. За результатами направлених Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами рекомендацій до замовників попереджено порушень у сфері закупівель на загальну суму майже 4,7 млрд грн: скасовано процедури на загальну суму 3,8 млрд грн та розірвано укладені договори на загальну суму 0,9 млрд грн. [15]

Поширені випадки зловживань державними замовниками:

- поділ предмету закупівлі на лоти для уникнення проведення конкурсних торгів;
- встановлення в документації тендерів вимог, що дискримінують та зменшують кількість потенційних учасників;
- неправомірне застосування переговорної процедури;
- умови договору про закупівлю відрізняються від змісту акцептованої пропозиції;
- відхилення переможців торгів за формальними ознаками;
- акцептування пропозиції, що перевищує ринкову ціну.

Вирішення проблеми неефективного фінансового контролю у сфері публічних закупівель потребує використання сучасних методів та інструментів фінансового контролю в умовах інформаційного-технологічного середовища.

### **2.3 Зарубіжний досвід фінансовго контролю закупівель**

Стратегія Організації Об'єднаних Націй до 2030 р. сформулювала глобальну основу, що підтримуватиме системний та інституційний потенціал національних, регіональних і місцевих органів управління та посилюватиме підзвітність управління, верховенства права і громадської участі [18].

Як вказується в політиці та правилах закупівель Європейського банку реконструкції та розвитку, «відкриті та справедливі процедури укладання контрактів на товари, роботи та послуги у державному секторі допомагають створювати надійні та стабільні ринки для ефективно працюючих приватних підприємств. Вони також формують основу для встановлення підзвітності та стимулювання економічно вигідного використання державних коштів, у тому зацікавлен і банк, і ті країни, де він здійснює свою діяльність».

Ретельне регулювання та контроль над публічними закупівлями в розвинутих країнах зумовлено ще й тим, що в розвинутих країнах публічні закупівлі становлять значну частину економіки країни (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 - Частка публічних закупівель у країнах Європи, % ВВП, 2015-2019 рр. [18]

№ п/п	Країна/Рік	2015	2016	2017	2018	2019
1	Бельгія	14,7	14,5	14,6	14,5	14,6
2	Болгарія	10,6	11,7	12,9	13,7	12,2
3	Чеська республіка	13,8	13,6	13,7	14,5	13,9
4	Данія	14,9	14,6	14,7	14,5	14,7
5	Німеччина	14,8	15,1	15,1	15,2	15,1
6	Естонія	14,6	13,9	13,6	14,1	14,1
7	Ірландія	9,7	9,2	9,3	7,2	8,8
8	Греція	10,5	10,5	10,6	10,8	10,6
9	Іспанія	10,9	10,3	10,1	10,4	10,4
10	Хорватія	13	13,8	13,9	13,1	13,5
11	Італія	10,6	10,7	10,4	10,4	10,5
12	Кіпр	6,8	6,1	5,5	5,5	6
13	Латвія	12,1	11,8	11,6	12	11,9
14	Литва	10,7	10,2	10	10,6	10,4
15	Люксембург	12,7	12,3	11,9	12,3	12,3
16	Угорщина	13,3	14,1	15,04	15,8	14,7
17	Мальта	10,4	9,5	10,7	11,9	10,6
18	Нідерланди	20,9	20,5	20,3	20	20,4
19	Австрія	13	13,2	13,1	13,3	13,2
20	Польща	12,4	12	12,5	12,2	12,3
21	Португалія	10,2	9,7	9,8	9,9	9,9
22	Румунія	11,7	11,2	10,9	11,6	11,3
23	Словенія	13,1	13,4	13,7	13,6	13,5
24	Словакія	13,6	13,6	14,4	17	14,7
25	Фінляндія	17,9	18,4	18,4	18,2	18,2
26	Швеція	16,4	16,5	16,4	16,1	16,3
27	Велика Британія	14,1	13,9	13,8	13,6	13,9
<b>Сер. значення</b>		<b>12,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,9</b>	<b>13,1</b>	<b>12,9</b>



У середньому частка публічних закупівель зберігається в європейських країнах на рівні 13% ВВП (в Україні частка публічних закупівель знаходиться на рівні, що є нижчим ніж мінімальний у європейських країнах —5,8% ВВП у 2018 р). Це свідчить про те, що публічні закупівлі можуть створювати ринки товарів і послуг, мати вплив на витрати і споживання, стимулювати впровадження інновацій та нових технологій, а також стати полігоном для інноваційних продуктів.

Узагальнену структуру нормативно-правового регулювання фінансового контролю у сфері публічних закупівель наведено на рис. 2.4. та складається з міжнародного законодавства, що регулює сферу публічних закупівель, та міжнародного законодавства, що регулює державний фінансовий контроль.

### Міжнародне законодавство, що регулює сферу публічних закупівель

- Типовий Закон ЮНІСТРАЛ
- Угода про вільну торгівлю СОТ
- Директиви ЄС
- Політики та положення міжнародних фінансових інститутів - кредиторів

### Міжнародне законодавство, що регулює державний фінансовий контроль

- Лімська декларація
- Стандарти аудиту державних фінансів
- Мексиканська декларація
- Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (INTOSAI)

Рис.2.3 - Структура нормативно-правового регулювання фінансового контролю у сфері публічних закупівель [18]

Необхідність ретельного регулювання та фінансового контролю за публічними закупівлями в розвинутих країнах зумовлено значною часткою, що посідають публічні закупівлі в економіках цих країн: частка публічних закупівель у ВВП в європейських країнах коливається від 6% (у Кипрі) до 20,4% (у Нідерландах) та в середньому зберігається в останні роки на рівні 13% ВВП.

## **3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

### **3.1 Розробка напрямків розвитку фінансового контролю у сфері публічних закупівель**

Як показує статистика, понад 40% конкурентних закупівель скасовуються, не відбуваються та зупиняються оскарженням. Однією з причин низького рівня результативності публічних закупівель є, вочевидь, недостатній рівень професійності всіх суб'єктів сфери публічних закупівель. Для проведення тендерної процедури в організації замовника повинен бути створений комітет із конкурсних торгів, що згідно із законодавством налічує не менш ніж п'ять посадових осіб. Тобто, по всій Україні це передбачає залучення, як мінімум, 25 тис. осіб, для яких проведення публічних закупівель для потреб організації є сумісними обов'язками, що не може не впливати на рівень їхньої підготовки та професіоналізму. Основною метою підвищення професіоналізму у сфері публічних закупівель є формування високопрофесійного ринку публічних закупівель. Це дозволить сфері публічних закупівель перейти на вищий рівень ефективного планування, що забезпечує вчасну купівлю товарів, робіт та послуг необхідної якості.

Вирішити це завдання можна через прийняття наступних заходів.

Створення центрів компетенцій, в яких можна отримати необхідну консультацію, пройти експрес-навчання для отримання мінімально необхідних знань, які дозволять провести процедуру закупівлі або взяти участь у ній в рамках чинного законодавства з використанням "Прозорро". Такі центри дозволяють отримувати якісний зворотній зв'язок стосовно поєднання законодавства та інформаційно-технологічного середовища стає рушійною силою для боротьби з корупцією і у сфері закупівель, і загалом в економіці країни.

Як вважає А. Бондаренко, прозорість у діяльності органів влади України і підзвітність громадськості, участь останньої у процесі прийняття рішень за

допомогою інформаційних технологій дадуть змогу державі ефективніше будувати інформаційні канали для громадськості, забезпечувати контроль за їхнім використанням у режимі онлайн і тим самим підвищить відповідальність уряду [17].

Світовий і вітчизняний досвід, наукові дослідження свідчать, що найефективнішими заходами з мінімізації та протидії корупції є запровадження дієвого постійного контролю за всіма етапами публічних закупівель, який реалізується через моніторинг, що являє собою безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату [18].

Можемо виокремити такі основні завдання моніторингу публічних закупівель:

1) виявлення якомога раніше ознак, що можуть свідчити про відхилення від встановлених законодавством принципів використання публічних коштів;

2) збір, обробка та аналіз інформації про діяльність державних замовників у сфері публічних закупівель, що може бути підозрілою та свідчити про можливі порушення;

3) налагодження координації та обміну інформацією з державними органами, що наділені функціями контролю у сфері публічних закупівель.

### **3.2 Розробка пропозицій з удосконалення системи ризик-індикаторів**

Світовий і вітчизняний досвід, наукові дослідження свідчать, що найефективнішими заходами з мінімізації та протидії корупції є запровадження дієвого постійного контролю за всіма етапами публічних закупівель, який реалізується через моніторинг, що являє собою безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату [2].

Можемо виокремити такі основні завдання моніторингу публічних закупівель:

1) виявлення якомога раніше ознак, що можуть свідчити про відхилення від встановлених законодавством принципів використання публічних коштів;

2) збір, обробка та аналіз інформації про діяльність державних замовників у сфері публічних закупівель, що може бути підозрілою та свідчити про можливі порушення;

3) налагодження координації та обміну інформацією з державними органами, що наділені функціями контролю у сфері публічних закупівель.

Підставами для проведення моніторингу будуть: дані автоматичних індикаторів ризиків; інформація, отримана від органів державної влади про наявність ризиків порушень або порушень; повідомлення у засобах масової інформації, громадських організацій, журналістські розслідування про факти та обставини можливих порушень; виявлення ДАСУ порушень у сфері закупівель в інформації, що оприлюднено у системі закупівель. Строк проведення моніторингу обмежено 15 робочими днями. Через електронну систему закупівель представники ДАСУ зможуть ставити запитання щодо процедур закупівель відповідному замовнику, який матиме три робочі дні на надання відповіді. На основі моніторингу ДАСУ отримала змогу приймати рішення щодо проведення перевірок відповідно та накладати відповідні штрафи за рішенням суду.

Однією з підстав для проведення моніторингу виступають дані автоматичних ризик-індикаторів, що формуються на основі відкритих даних системи закупівель. Дані системи «Прозорро» відповідають міжнародному стандарту даних Open Contracting Data Standard (OCDS), розробленого незалежною міжнародною організацією Open Contracting Partnership. Даний стандарт дозволяє агрегувати дані щодо публічних закупівель 35 країн, що його підтримають, поєднувати з власною інформацією та розробляти аналітичні інструменти для виходу на міжнародні ринки закупівель. Це в середньому становить понад 2 тис. закупівель на добу, що створює великий масив даних.

Методику розробки алгоритму обчислення ризик-індикаторів (рис.3.5.) побудовано з урахуванням обсягу наявної в публічному доступі інформації відповідно до вимог законодавства про публічні закупівлі та рівня важливості такої інформації для цілей моніторингу.

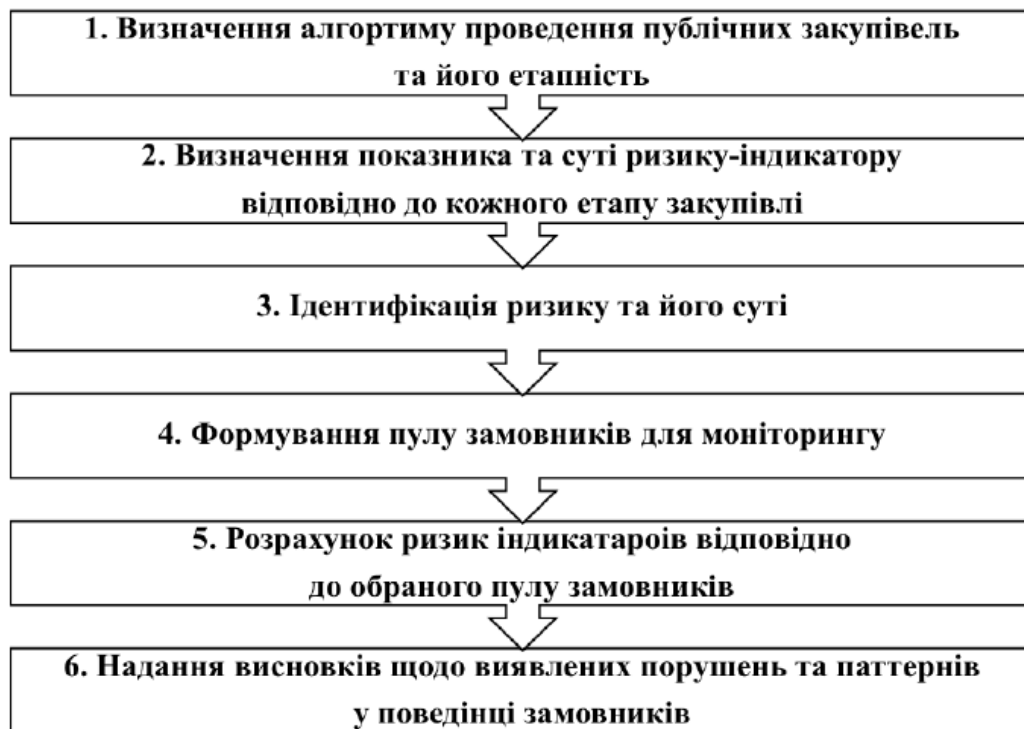


Рис.3.1 - Методика розробки ризик-індикаторів

Результати впровадження алгоритму ризик-індикаторів для моніторингу публічних закупівель свідчать, що найбільша кількість потенційних порушень здійснюються на таких етапах закупівлі, як: визначення предмету договору та формування тендерної документації (30,54%), етапі оприлюднення інформації про закупівлю в електронній системі (25, 34%), а також на етапі електронного аукціону та подальшого визначення переможця торгів (33,65%) (рис. 3.2.).

Ці дані підтверджують необхідність запровадження та розвитку моніторингу публічних закупівель для здійснення всеосяжного контролю та виявлення порушень на початкових етапах тендеру, а не по факту укладання договору.

На основі загального алгоритму проведення публічних закупівель, наведеного у розділі 1 дослідження, що включає: етапи планування закупівлі; визначення предмету договору; формування тендерної документації; оприлюднення інформації



Рис.3.2 - Доля тендерів з імовірними порушеннями, відповідно до етапу тендеру, %

про закупівлю; період уточнень та подання цінових пропозицій учасниками; аукціон та розгляд документів учасників; підписання договору – пропонуємо набір із 15 ризик-індикаторів, що можуть свідчити про недобросовісну поведінку державних замовників із визначенням суті кожного (Додаток А).

## ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження обґрунтовано такі висновки і пропозиції:

1. Публічні закупівлі є інструментом формування рівня попиту та пропозиції на національному ринку і значно впливають на розвиток конкурентного середовища. Такі закупівлі складають значну частину економіки розвинутих країни та можуть стати стимулом для впровадження інновацій. Визначено базові принципи публічних закупівель: недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорості на всіх стадіях закупівель; запобігання корупційним діям та зловживанням. Досліджено особливості проведення процедур закупівель, сформовано алгоритм організації публічних закупівель.

2. У контексті демократизації суспільства транспарентність витрачання коштів державою є передумовою для мінімізації фінансових втрат держави та підвищення ефективності забезпечення виконання її функцій.

3. Витрачання державою коштів для виконання її функцій відбувається через механізм публічних закупівель. Першочерговою метою здійснення фінансового контролю у сфері публічних закупівель є дотримання чинного законодавства замовниками щодо здійснення публічних закупівель, всеосяжне виявлення порушень контролюючими органами на всіх етапах закупівель

4. Встановлено, що з 2015 року кількість унікальних постачальників зросла у три рази (до 33,7 тис.). Зокрема, з 24 % до 42 % збільшилася частка фізичних осіб-підприємців у загальній структурі постачальників, що свідчить про підвищення зацікавленості малого та середнього бізнесу у співпраці з державою. Станом на 2018 рік кількість державних замовників, які проводять свої закупівлі через електронну систему «Прозорро», збільшилася на 53%, що також було пов'язано із зниженням вартісних порогів закупівель. При цьому у 2018 році скоротилася кількість договорів, що припадають на одного постачальника до 4,5

%, у порівнянні з 12 % у 2015 році, що призвело до послаблення зв'язків виконавців із замовниками.

5. Контроль за проведенням публічних закупівель протягом 2016-2019 рр. став самостійною формою здійснення державного фінансового контролю. До цього його включали окремим питанням програми державного фінансового аудиту чи інспектування. Державна аудиторська служба України не призначала перевірки державних (публічних) закупівель як самостійну форму контролю, щоб уникнути оскарження їхніх результатів з боку підконтрольних установ за формальними ознаками.

6. Держава виступає найбільшим продуцентом відкритих та великих масивів даних. Відкритість означає не лише прозорість і простий доступ до інформації для всіх, але й створення сучасних інструментів фінансового контролю, у тому числі за сферою публічних закупівель. Доведено, що для подальшого розвитку сфери публічних закупівель на засадах прозорості та підзвітності закупівель і запобігання проявам корупції в цій сфері необхідно розширення інформаційно-технологічного середовища електронної системи закупівель і це потребує впровадження відповідних технологій державного фінансового контролю для підвищення рівня ефективності автоматизації цих процесів. Запропоновано методологію використання інформаційного середовища при організації процедур публічних закупівель, що містить інструментарій виконання моніторингу публічних закупівель на основі переліку автоматичних ризик-індикаторів, які будуть сприяти підвищенню результативності фінансового контролю.



## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Азаренкова Г.М., Олефір Є.А., Крюкова Г.К. Використання адаптивних моделей прогнозування в сучасних умовах фінансово-економічного простору. Бізнес-інформ. 2015. №10. С. 136-145.
2. Аналітичний звіт «Публічні закупівлі: час трансформації. Результати громадського контролю». URL: [https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/2\\_Rezultaty-hromadskoho-kontrolyu.pdf](https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/2_Rezultaty-hromadskoho-kontrolyu.pdf). (дата звернення: 15.02.2020).
3. Антикорупційний монітор. URL: <http://acm-ua.org/>. (дата звернення: 20.04.2020).
4. Балан А.А., Витчак І.В. Державний фінансовий контроль у сфері державних закупівель. Економіка: реалії часу. 2014. № 5 (15). С. 108-114. URL: <http://economics.opu.ua/files/archive/2014/n5.html>. (дата звернення: 20.04.2020).
5. Бардаш С.В. Підходи до побудови концепції національної системи економічного контролю. URL: [http://archive.nbuuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Menedzhment/2009\\_11/bardach.html](http://archive.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_11/bardach.html). (дата звернення: 03.12.2019).
6. Буряченко А.Є., Логвінов П.В. Ідентифікація результатів використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Науковий вісник Національного гірничого університету. 2015. № 2. С. 123-129. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvngu\\_2015\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvngu_2015_2_21). (дата звернення: 03.03.2018).
7. Бюджетний кодекс України. URL : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 03.03.2018).
8. Вареник В.М., Євчин Л.О. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (Прозоро). Європейський вектор економічного розвитку. 2016. № 2 (21). С. 6-15.
9. Гальчинський Л.Ю., Гаврилова А.Г. Оцінка функціонування електронної системи “Prozorro” як інструмента державних закупівель. Актуальні проблеми економіки та управління. 2017. №11. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652>. (дата звернення: 29.11.2020).
10. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Куцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Київ, 2009. 424 с.

11. Дікань Л.В., Голуб Ю.О., Синюгіна Н.В. Фінансовий контроль: теорія і методологія : монографія. Харків, 2009. 92 с.
12. Економічна енциклопедія : у 3 т. / С.В. Мочерний та ін. Київ : Академія, 2001. Т. 2. 848 с.
13. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
14. Конащук Н.Е. Контроль у сфері публічних закупівель. Управління економічними процесами: сучасні реалії та виклики: тези доп. Міжнар. наук.-практ. Конф., 23-24 берез. 2017 р. Мукачево: МДУ, 2017. С. 248-249.
15. Конащук Н.Е. Фінансові інструменти стимулювання розвитку транспортної інфраструктури. Ринок цінних паперів України (Google Scholar). 2016. № 3-4. С. 77-84.
16. Конституція України / Верховна Рада України. Київ, 1996.
17. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. Інвестиції, практика та досвід. 2011. № 19. С. 25–27.
18. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів. Київ: Вид. підг. за сприяння програми ПРООН з врядування, 2003.
19. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти. Київ : Видав. дім «Києво-Могилянська академія», 2004. 542 с.
20. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О.П. Кириленко. Вид. 2-ге, доп. і перероб. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 448 с.
21. Огляди ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції: Україна: Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій. 2016. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/Ukraine%20Highlights%20UKR.pdf>. (дата звернення: 07.01.2020).
22. Парасій-Вергуненко І.М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Сер. Економіка. 2017. № 7(35). С. 65-71.

23. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>. (дата звернення: 17.04.2020).

24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: Закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5463-17>. (дата звернення: 10.02.2020).

25. Про граничні рівні цін і тарифів, або граничних відхилень від державних фіксованих цін: Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-93-%D0%BF>. (дата звернення: 13.04.2020).

26. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 09.12.2019).

## ДОДАТОК А

## Перелік автоматичних ризик- індикаторів відповідно до етапу закупівлі

Етап закупівлі	# ризику	Показник	Суть ризик- індикатору
1	2	3	4
Планування закупівлі	R-1	Код предмета закупівлі в річному плані закупівель не деталізований до четвертої цифри словника	Свідчить про ймовірне порушення вимог пункту 18 частини першої статті 1 Закону та абзацу другого пункту 1 розділу II і розділу III Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 № 454 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25 березня 2016 року за № 448/28578 (далі - Порядок № 454), в частині визначення предмету
	R-2	Застосовано процедуру закупівлі, яка не передбачена річним планом	Свідчить про ймовірне порушення вимог ч. 1 ст. 4 Закону в частині здійснення закупівлі не відповідно до річного плану.
Визначення предмету договору та формування тендерної документації	R-3	Визначення неконкурентної переговорної процедури закупівлі (без наявних для цього підстав)	Свідчить про ймовірне порушення вимог частини другої статті 35 Закону в частині відсутності підстави для проведення переговорної процедури закупівлі.
	R-4	Велика кількість лотів	Поділ предмета закупівлі на лоти для уникнення проведення процедури закупівлі, вірогідність змови із Постачальником та штучного пониження
	R-5	Закупівля близька до порогу, визначеного законом (Проміжок 190-200 тис. грн)	Штучне зменшення ціни закупівлі для уникнення процедури закупівлі
	R-6	Забезпечення (гарантія) великого розміру (перевищує встановлений Законом розмір для надпорогових процедур)	Замовник в оголошенні про проведення процедури закупівлі зазначив вимогу щодо надання забезпечення тендерної пропозиції у розмірі, що перевищує 0,5 відсотка очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 3 відсотки - у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг Свідчить про ймовірне порушення вимог абзацу третього частини першої статті 24 Закону в частині перевищення встановленого Законом максимального

<b>Оприлюднення інформації про закупівлю</b>	R-7	Відсутня тендерна пропозиція учасника (тобто тільки екранна форма без	Свідчить, про ймовірне порушення п.1 статті 25 щодо відсутності документів, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним вимогам та технічний опис предмета закупівлі, які не надано в окремому
	R-8	Придбання нетипового для виду діяльності Замовника товару,	Може свідчити про можливу змову між Замовником та Учасником, маніпуляції із предметом закупівлі, придбання не потрібного товару/послуги тощо.
	R-9	Порушення терміну оприлюднення тендерної документації (Документи Переможця аукціону з приводу тендеру були завантажені після кінцевого терміну подання пропозицій	Свідчить про ймовірне порушення вимог частини 1 статті 10 Закону в частині недотримання терміну оприлюднення тендерної документації, може свідчити про можливу змову між Замовником та Учасником.
<b>Період уточнень та подання цінкових пропозицій учасниками</b>	R-10	Усі тендерні пропозиції завантажені в один день	Вірогідність участі у торгах пов'язаної групи учасників
<b>Аукціон та розгляд документів учасників</b>	R-11	Показник економії за результатами тендеру склав $\geq 50\%$	Може свідчити про завищення очікуваної вартості Замовником, або неефективне планування. Крім того, даний індикатор може вказувати на демпінг цін Учасниками.
	R-12	Масова дискваліфікація у лоті (більше 50% учасників)	Може свідчити про дискримінацію інших учасників та вірогідність штучного пониження конкуренції та безпідставних дискваліфікацій
	R-13	Відсутня тендерна пропозиція учасника, тобто тільки екранна форма без завантажених	Може свідчити про ймовірне порушення вимог частини першої статті 30 Закону в частині невідхилення замовником тендерної пропозиції учасника-переможця через її невідповідність умовам тендерної документації.
<b>Підписання договору</b>	R-14	Замовником збільшено вартість договору одноразово більше	Може свідчити про можливе порушення вимог пункту 2 частини четвертої статті 36 Закону в частині одноразового збільшення ціни за одиницю товару більше ніж на 10
	R-15	Замовником не оприлюднено договір в електронній системі	Являється значним порушенням процесу здійснення закупівель та приховання суттєвої інформації про закупівлю