

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ПИСЬМЕННА МАРІЯ СЕРГІЇВНА

УДК 657.631.8

**МЕТОДОЛОГІЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ І КОНТРОЛЮ
ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ**

Спеціальність – 08.00.09 – Бухгалтерський облік, аналіз та аудит
(за видами економічної діяльності)

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора економічних наук

Одеса – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Житомирському державному технологічному університеті Міністерства освіти та науки України.

Науковий керівник: доктор економічних наук, професор,
Дрозд Ірина Кузьмівна
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
директор Центру підвищення кваліфікації

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор
Назарова Каріна Олександрівна
Київський торговельно-економічний університет,
завідувач кафедри фінансового аналізу та аудиту

доктор економічних наук, професор
Парасій-Вергуненко Ірина Михайлівна
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»,
професор кафедри обліку в кредитних і бюджетних
установах та економічного аналізу

доктор економічних наук, професор
Шалімова Наталія Станіславівна
Центральноукраїнський національний
технічний університет,
завідувач кафедри аудиту та оподаткування

Захист відбудеться “19” жовтня 2018 р. о 14⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.055.03 Одеського національного економічного університету за адресою: 65082, м. Одеса, вул. Преображенська, 8, ауд. 217.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеського національного економічного університету за адресою: 65082, м. Одеса, вул. Преображенська, 8, ауд. 211.

Автореферат розісланий “18” вересня 2018 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н.А. Сиротенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Державні (публічні) закупівлі складають значну частину державних видатків, розмір якої залежить від унормованих випадків обов'язкових закупівель відповідно до тендерних процедур. Обсяг публічних закупівель в країнах ЄС складає в середньому від 34,8% до 20,3% ВВП на рік, з тенденцією більшої частки у розвинених країнах (44,5% у Нідерландах), а найнижчим - в Україні – 5,9%. За обсягами ринок публічних закупівель в Україні у 2016 р. склав 275 млрд. грн. або близько 30 млрд. євро. Отже, близько 94,1% усіх бюджетних коштів в країні витрачаються замовниками за непрозорими процедурами державних закупівель. Таким чином, побудовані в державі моделі фінансового контролю та аудиту, не забезпечують відкритості, прозорості процедур державних закупівель. Порушення під час здійснення закупівель за державні кошти, виявлені у 2017 р. Рахунковою палатою та Держаудитслужбою в обсязі 125 млн.грн., та 154,8 млн. грн., попередження порушень за результатами аналізу закупівель на суму 16,8 млрд.грн засвідчують, що застосування контрольних повноважень, закріплених за різними відомствами, не призвело і навіть не наблизило до очікуваних результатів контрольованості цієї найбільш корумпованої сфери використання державних коштів.

Дослідження фінансового впливу публічних закупівель на зміцнення державної інституційної спроможності, функціонування якісних інститутів перерозподілу фінансових ресурсів та вплив корупції на динаміку бюджетних витрат виконували зарубіжні вчені Д. Бос, Х. Давуді, С. Евенет, Дж. Делтас, Ж. Лаффонт, Ж. Тіроль, Дж. Макмілан, П. Мауро, О. Соудрі, Дж. Стігліц, Б. Хекман, С. Авдашева, І. Князева, В. Мельников та вітчизняні дослідники економічної теорії М. Зверяков, В. Базилевич, О. Василик, Л. Алексеєнко, В. Осецький, О. Рожко та інші. Застосування здобутків в сфері інституційного та економічного аналізу, державного фінансового контролю та аудиту, зроблених С. Барнгольц, С Бардашем, М. Бондарем, Н. Волковою, Л. Гуцаленко, Г. Давидовим, С. Діордіцею, І. Дрозд, В. Євдокімовим, А. Ковальовим, С. Левицькою, В. Максимовою, В. Момотом, І. Лазаришиною, К. Назаровою, В. Немченко, І. Парасій-Вергуненко, В. Пантелеєвим, О. Скаско, Ю. Слободяник, Н. Шалімовою, В. Шевчуком, О. Янковим, дозволило розвинути теорію аналізу та аудиту на сфері публічних закупівель.

Проблеми запобігання корупційним проявам під час проведення державних закупівель та контрольованості цих процесів обумовлюють актуальність переосмислення низки фундаментальних теоретичних питань і обґрунтування на цій основі нової довгострокової політики щодо контролю цієї сфери. Дослідження державного фінансового контролю та аудиту з загальними формально-теоретичними підходами і вже сформованими доктринальними позиціями виявляються неприйнятними для системи державних закупівель, що знаходиться в умовах кардинальних перетворень, оскільки аналіз існуючих проблем в цій сфері виявляє приховані невідповідності і протиріччя. Тому вирішення потребує створення єдиного інформаційно-аналітичного середовища

управління публічними закупівлями та реалізації на мікро, мезо та макро-рівнях його контрольно-аналітичних функцій, використання інструментарію аналізу та державного аудиту, моніторингу в умовах інформаційного електронного простору, ризик-орієнтованого підходу виконання контрольних дій та реалізації принципів прозорості та відповідальності у звітності за результатами контролю процесу публічних закупівель.

Відсутність комплексних теоретико-методологічних та організаційних досліджень аналізу та контролю публічних закупівель зумовлює актуальність теми дослідження, постановку мети і завдань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри бухгалтерського обліку Житомирського державного технологічного університету за темою «Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти» (реєстраційний номер теми № 379). У межах даної наукової теми автором досліджено парадигмальну сутність державного контролю закупівель за державні кошти, теоретико-методологічні та організаційні аспекти побудови інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення публічних закупівель в умовах інформаційного середовища та оцінки їх ефективності.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є поглиблення теоретико-методологічних і організаційних засад та розробка науково-практичних рекомендацій щодо розвитку контролю та аналізу публічних (державних) закупівель на засадах норм декларування прозорості та підзвітності закупівель.

Відповідно до мети дослідження було поставлено та вирішено основні завдання:

- визначити соціально-економічні передумови побудови системи публічних закупівель, як гарантію раціонального витрачання державних коштів;
- дослідити еволюцію нормативно-правового поля здійснення публічних закупівель як контрольно-аналітичного середовища;
- виокремити принципи процедур закупівель за державні кошти та охарактеризувати різновиди здійснення закупівель на основі критеріальних оцінок взаємодії замовників та учасників тендерних процедур;
- узагальнити інструментарій здійснення публічних закупівель на основі міжнародних підходів нормативної регламентації їх проведення для формування інформаційних баз даних для державного контролю та аналізу;
- проаналізувати параметри оцінювання потенційних постачальників та етапи проведення процедур державних закупівель з метою виокремлення підконтрольних об'єктів публічних закупівель;
- сформулювати теоретичні засади реалізації цільового використання бюджетних коштів в процесі державних закупівель з метою концептуалізації спрямування методів аналізу;

- оцінити кількісні і вартісні показники процедур закупівель та розробити методичний інструментарій оцінювання ефективності державних закупівель на основі імплементації міжнародних підходів до вітчизняної практики;
- удосконалити облікову аналітику публічних державних закупівель в умовах інформаційних технологій;
- удосконалити ризик-орієнтований підхід у методології державного аудиту публічних закупівель в умовах електронного середовища;
- розробити теоретико-методичні засади реалізації парадигмального підходу до контролю та аудиту в сфері державних (публічних) закупівель;
- сформуванати аналітичний інструментарій для критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції закупівель;
- удосконалити організаційно-методичні засади моніторингу публічних закупівель як невід’ємної складової системи державного аудиту.

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. Методологічною основою дослідження є загальнофілософські, наукові та спеціальні методи пізнання явищ та процесів у системі економічних наук, зокрема, господарського контролю та аналізу. Вивчення передумов розвитку публічних закупівель у суспільстві, категоріальної сутності та понять закупівель, еволюції контролю та аналізу здійснено на основі використання методів групування, теоретичного узагальнення, аналогії та абстрагування (*п. 1.1, п. 1.2, п. 1.3*), для формування концептуальних основ розвитку нормативної бази публічних закупівель та реалізації контрольної функції ефективного управління закупівлями використано методи статистичного та історичного аналізу та синтезу (*п. 2.1, п. 2.2, п. 2.3*), методи ретроспективного аналізу і наукової абстракції, кореляційно-регресійного аналізу, графічний метод – при виявленні тенденцій кількісних та вартісних показників процедур державних закупівель, метод виділення компонентів – при систематизації структурних взаємозв’язків між компонентами державних закупівель, метод дисперсійного аналізу – при дослідженні розсіювання значень очікуваної вартості державних закупівель (*п. 3.1*), методи статистичного оцінювання – при визначенні ймовірності реалізації ризиків державних закупівель, метод кластерного аналізу – в процесі групування областей України залежно від динаміки зниження ціни у закупівлях, дендрограма, методи абсолютного і відносного ефекту від розміщення закупівель, розрахунок економії коштів з урахуванням середніх значень цін, контрактний аналіз, методи кількісної і вартісної оцінки ризиків публічних закупівель, VaR – показники закупівель, агломеративний ієрархічний кластерний аналіз, метод кластеризації (метод Варда) при визначенні оцінки ефективності закупівель (*п. 3.2, п. 3.3*). Методика екстраполяції була застосована щодо зарубіжного досвіду нормування процедур державних

закупівель та стандартизації видів аудиту, метод періодизації використано при виявленні етапів закупівель, як підконтрольних об'єктів (п. 4.1, п. 4.2, п. 4.3), методи емпіричного дослідження – для виявлення передумов реалізації складових інформаційно-аналітичної системи публічних закупівель (п. 5.1, п. 5.2) метод таксономічного аналізу – при визначенні відстаней характеристик тендерних пропозицій учасників від вектору-еталону ідеальної пропозиції предмету закупівлі (п. 5.3).

Інформаційною базою дослідження є праці провідних вітчизняних і зарубіжних вчених з теорії, методології і організації контролю, державного аудиту та аналізу публічних закупівель, законодавчі норми здійснення публічних закупівель, статистичні дані Державної служби статистики України, аналітична інформація та дані веб-порталу «Prozorro: публічні закупівлі», інформація Державної казначейської служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Антимонопольного комітету України, матеріали Рахункової палати і Державної аудиторської служби України, Директиви ЄС щодо закупівель, міжнародні стандарти державного аудиту ISSAI, звітність суб'єктів господарювання, власні дослідження автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні проблеми удосконалення теоретико-методологічних і організаційних засад та практичних рекомендацій щодо розвитку контролю та аналізу публічних (державних) закупівель. Найбільш вагомими науковими результатами дослідження полягають у наступному:

вперше одержано:

інформаційно-аналітичне забезпечення контролю системи закупівель за державні кошти шляхом визначення її структурно-елементного складу, порядку визнання та використання інформації щодо процесів та інструментів закупівель, формування механізму стандартизованої професійними нормами взаємодії суб'єктів контролю, аудиту і моніторингу, учасників закупівель та громадськості за етапами закупівельного процесу, що сприятиме забезпеченню достовірності та повноти даних звітності замовників та потенційних учасників тендерних процедур, а також технологічної завершеності процесів аналізу, аудиту та моніторингу для цілей забезпечення концепції прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів відповідно до норм міжнародних стандартів ISSAI та інформування громадськості у відповідь на суспільні запити;

парадигму державного фінансового контролю публічних закупівель, на основі розширення спектру контролюючих суб'єктів та підконтрольних об'єктів через взаємодію різновидів контролю (види державного аудиту, моніторинг, казначейський контроль закупівель, внутрішній аудит) та за ступенем охоплення, терміном та інструментарієм реалізації контрольно-аналітичних повноважень через використовувані ризик-орієнтовані показники, що відображають її змістову та формалізовану методологічну складову з урахуванням електронного середовища проведення закупівель, що дозволяє забезпечити гнучкість та необхідний рівень сприйняття даних для виявлення

відхилень і порушень та вчасного реагування для цілей ефективності системи публічних закупівель;

визнання публічних закупівель як інтегрованого об'єкту контролю та аналізу через структурування інструментів закупівель, критеріальних оцінок взаємодії замовників та учасників закупівель відповідно до індивідуальних особливостей та характеристик контрактних умов на основі реалізації базових принципів закупівель, що дозволило згенерувати інформацію для потреб управління процесами розподілу ресурсів на рівні установи – розпорядника бюджетних коштів для потреб сталого розвитку;

удосконалено:

методологію аналізу вартісних та кількісних показників державних закупівель в частині виділення їх головних компонентів, залежно від обсягів та джерел фінансування. На відміну від інших, такий підхід передбачає застосування критерію Кайзера та графіку «кам'янистого осипу» для визначення кількості факторів державних закупівель, а також проєкцію факторних навантажень показників процедур державних закупівель на вісі таких факторів, що дало змогу виявити та систематизувати структурні взаємозв'язки між компонентами державних закупівель і більш глибоко проаналізувати та охарактеризувати результати закупівельної діяльності;

науково-методичні засади оцінювання ефективності державних закупівель, що, на відміну від інших підходів, передбачає оцінювання трьох груп показників: 1) ефективності державних закупівель замовниками (економії державних коштів, середнього відсотку зниження ціни державних закупівель); 2) активності учасників державних закупівель (середньої кількості цінових пропозицій від одного учасника, середньої суми цінової пропозиції від одного учасника, середньої кількості учасників на один тендер); 3) ризикованості державних закупівель (імовірнісних та вартісних характеристик ризику скасування процедури закупівлі; ризику, що процедура закупівлі не відбудеться; ризику оскарження процедури закупівлі; ризику дискваліфікації учасника), сукупного показника вартості під ризиком та сукупного показника ризикованості державних закупівель. Такий підхід підвищує точність оцінювання ефективності державних закупівель, що дозволить вчасно вживати необхідних заходів в цілях її підвищення;

методологію державного аудиту в частині виявлення факторів, які здійснюють істотний вплив на виникнення ризиків у системі електронних закупівель, ідентифікації та оцінки ризиків (за впливом на функції управління, обсягами процедур контролю, наслідками порушень вимог), що, на відміну від існуючих положень, доповнить методологічну основу застосування ризик-орієнтованого підходу під час виконання державного аудиту в розрізі підконтрольних об'єктів процесу закупівель;

методичний інструментарій здійснення моніторингу публічних закупівель в частині визначення етапів моніторингу, рівнів виконання (загальнодержавний, відомчий) та критеріїв ризиковості за ознаками контрольованості та доказовості викривлення або порушення законодавчих

норм з урахуванням підконтрольних об'єктів, які, на відміну від існуючих, ідентифіковані в якості специфічних елементів електронної системи закупівель (управління електронними закупівлями, аутсорсинг щодо функцій і повноважень окремих електронних майданчиків закупівель, внутрішній контроль, інформаційна безпека, якість та вбудовані автоматизовані прикладні засоби контролю, аналітичні функції та процедури моніторингу ефективності закупівельної установи);

аналітичну технологію автоматизованого обліку витрат та запасів учасників закупівель, яка, на відміну від інших, базується на використанні нової техніки, структури зведених даних, алгоритмів розрахунку собівартості, механізм обліку якої передбачає структурування даних про запаси і витрати у інтерпретації реєстрів і аналітичних операцій, що дає можливість розв'язувати в автоматизованому режимі необхідні управлінські завдання аналітичних оцінок ефективності закупівель;

методичний підхід до контролю прогнозування державних закупівель, відмінністю якого від існуючих є гнучкий підхід, який передбачає адаптацію за такими параметрами, як: кількість часу та наявний аналітичний ресурс установи, ризики, пов'язані з моделюванням планів закупівель, рівень фінансового, кадрового забезпечення, необхідного для досягнення загального рішення щодо планових показників закупівель, що дозволяє здійснювати оцінку аналітичного моделювання планової вартості закупівель в частині розроблених робочих документів «Інструменти оцінки управління та забезпечення аналізу закупівель», «Оцінка концепції аналітичної моделі та її архітектури», «Оцінка побудови та розвитку аналітичної моделі», «Оцінка аналітичних даних для планування закупівель», «Оцінка якості припущень у аналітичному моделюванні закупівель», «Тестування чутливості аналітичної моделі для планування закупівель», «Використання результатів прогнозування закупівель в контролі», які забезпечать достовірність оцінки аналітичного обґрунтування прогнозних показників закупівель державної установи;

науково-методичний підхід до критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції закупівель, що на відміну від інших, передбачає поетапне рейтингування учасників державних закупівель за зведеним показником економічної вигідності пропозиції, обчисленим за результатами таксономічного аналізу відстаней характеристик тендерних пропозицій учасників від вектору-еталону ідеальної пропозиції предмету публічної закупівлі, що забезпечить економію та заощадження державних коштів;

набуло подальшого розвитку:

понятійний апарат контролю публічних закупівель на засадах його стандартизації через уточнення концепцій реалізації принципів прозорості та підзвітності публічних закупівель, спрямованої на інформування громадськості про економічність витрачання бюджетних коштів за результатами контролю відповідно до визначених ISSAI 20 «Принципи прозорості і підзвітності» цілями та розробленого проекту Стандарту державного аудиту «Методика державного аудиту публічних закупівель», що відображає як загальні

організаційні підходи до виконання контрольних дій, так і специфічні процедури державного аудиту з урахуванням його різновидів, що модифікують цільові орієнтири завдання перевірки та формування звітної інформації;

сутнісна характеристика предмету державного фінансового контролю шляхом її доповнення таким самостійним елементом, як «принципи державних закупівель», що проводяться в умовах електронного середовища (рівноправного обігу, заборони дискримінації, ідентифікації, прозорості, об'єктивності, інформативності, конфіденційності) в частині оцінювання їх реалізації задля досягнення результативності та економності закупівель за державні кошти;

методика контрольних дій щодо встановлення відповідності істотних умов договору про закупівлі за державні кошти та визначення договірних зобов'язань учасників закупівель в якості підконтрольних об'єктів з урахуванням вітчизняного та міжнародного нормативного регламентування;

організаційні регламенти контролю взаємодії замовників та учасників державних закупівель через ідентифікацію поняття замовника з точки зору визначення його статусу і розмежування випадків реалізації закупівель в умовах конкурентного середовища з метою отримання прибутку або забезпечення суспільних потреб, що надає змогу забезпечити контрольованість результатів (настання переваг чи взагалі виключних прав) учасників закупівель;

обліковий інструментарій процедур рамкових угод в умовах проведення електронних аукціонів, який слугує інформаційним забезпеченням державних закупівель відповідно до приведеної у відповідність нормативному середовищу використання рамкових угод за законодавством України та директив в сфері державних закупівель ЄС, що створює релевантну інформаційну базу для аудиторської оцінки дотримання принципів державних закупівель.

Практичне значення одержаних результатів полягає у пропозиціях використання отриманих результатів дисертації з метою подальшого розвитку теоретико-методичних засад контролю та аналізу публічних закупівель з урахуванням Директив ЄС при розробці та вдосконаленні нормативних актів та інструментарію інформаційно-аналітичного забезпечення управління закупівлями. Основні теоретичні, методологічні та організаційно-практичні положення роботи доведені до рівня конкретних розробок, придатних до використання установами, підприємствами, в діяльності державних органів та освітній сфері, зокрема:

1. На загальнодержавному рівні: методичний інструментарій оцінювання ефективності державних закупівель за рахунок бюджетних коштів, науково-методичний підхід до критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції закупівель з урахуванням Директив ЄС використано у процесі удосконалення бюджетного законодавства та при опрацюванні законопроектів (Комітет з питань бюджету, Верховна Рада України, довідка № 04-13/10-1584 (184774) від 05.09.2018 р.).

2. На регіональному рівні: методичні підходи до визначення та упорядкування дій під час здійснення процедур державних закупівель

державного замовника та аналізу їх ефективності (Кіровоградська регіональна торгово-промислова палата, довідка № 4-11/17 від 15.11.2017 р.).

3. *На рівні суб'єктів господарювання та громадських організацій:* контрольно-аналітичний модуль (моніторинг та оцінка ринку товарів, робіт (послуг), як складова системи державних закупівель (ДП Кіровоградський Облавтодор ВАТ ДАК «Автодор», довідка № 219 від 03.03.2017 р.); методологія оцінки потенційних постачальників за критеріальним вибором найвигіднішої пропозиції закупівель (Запорізька атомна електрична станція ДП НАЕК «Енергоатом», акт про впровадження в господарську діяльність №07-42/51011 від 21.03.2018 р.); інструментарій автоматизованого обліково-аналітичного забезпечення управління (ДП «Вуглесинтезгаз України» НАК «Нафтогаз України», довідка № 117-03 від 15.04.2018 р.); методичний інструментарій державного аудиту публічних закупівель та методичні підходи до виконання контрольних дій на засадах ризик-орієнтованого підходу (ГО «Асоціація закупівельників України», довідка № 2-05 від 18.05.2016 р.); контрольна парадигма на основі ризик-орієнтованого підходу та інструментарій оперативного контролю та моніторингу безпеки інформаційних систем (ГО «Асоціація інноваційної та цифрової освіти», довідка № б/н від 19.07.2018 р.).

4. *На рівні закладів вищої освіти:* методичні підходи для формування інформаційних баз даних державного контролю й аналізу системи публічних закупівель використовуються у навчальному процесі, методичному забезпеченні дисциплін «Фінансовий аналіз та звітність», «Правове забезпечення аудиту: національний та зарубіжний досвід» (Інститут післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка, довідка № 234/н37 від 19.06.2017 р.).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, що викладені у дисертації та виносяться на захист, отримані автором самостійно. Опубліковані наукові праці відображають положення та результати, що є наслідком особистих напрацювань здобувача.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і результати виконаного наукового дослідження доповідались і були схвалені на 16 вітчизняних і міжнародних науково-практичних конференціях [23-38].

Наукові публікації. За результатами дослідження опубліковано 38 наукових праць загальним обсягом 42,99 друк. арк. (особисто автора – 42,8 друк. арк.), з яких 1 одноосібна монографія (28,25 друк. арк.), 22 статті загальним обсягом 12,29 друк. арк. у наукових виданнях (з них 4 у наукових періодичних виданнях інших держав; 11 - у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз; 6 - у наукових фахових виданнях України), 16 тез доповідей і матеріалів міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій загальним обсягом 2,45 друк. арк. (особисто автора - 2,36 друк.арк.).

Структура і зміст дисертації. Робота складається із вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Обсяг основної

частини дисертації становить 386 сторінок друкованого тексту, у тому числі 61 таблиця і 27 рисунків. Робота містить список використаних джерел, який налічує 441 найменування на 40 сторінках та 4 додатки на 67 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано вибір теми та актуальність дослідження, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, викладено наукову новизну, практичне значення отриманих результатів, наведено дані про їх апробацію та опублікування.

У першому розділі «Публічні закупівлі в системі державного управління» здійснено аналіз еволюції наукових поглядів представників економічних шкіл та законодавчих норм щодо сутності закупівель як об'єкту економічного аналізу й контролю, визначено етапи та зміст процесу закупівель.

Дослідження світового досвіду закупівель доводить, що в ринковій економіці постійної актуальності набуває існування конкурентного ринку державних закупівель (рис.1).

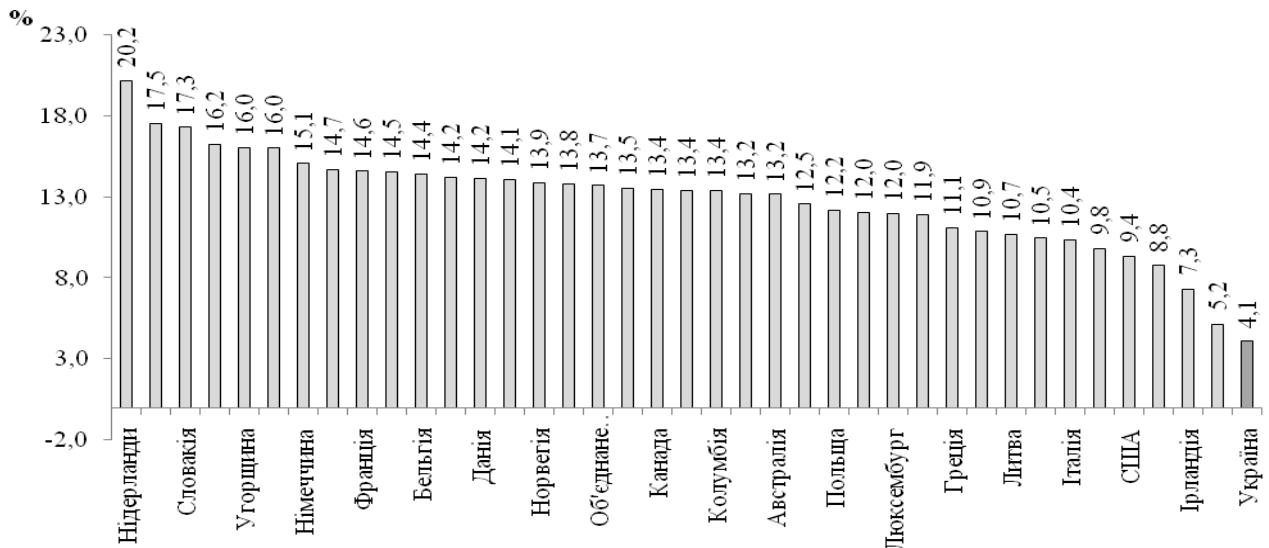


Рис. 1. Частка державних закупівель у ВВП, відсотки
(Джерело: розраховано автором)

Аналіз співвідношення державних закупівель до ВВП в Україні впродовж 2007-2016 рр. засвідчив певну строкатість та непостійність тенденції щодо обсягу державних коштів, передбачених для закупівель товарів, робіт (послуг) (рис. 2). Сутність та роль державних закупівель досліджувалися представниками класичної економічної думки (А. Смітом, Ф. Бастіа, К. Марксом), маржиналістської теорії (А. Маршаллом), українськими науковцями (М. Бунге, М. Туган-Барановським), а також іншими економістами, зокрема Дж. Кейнсом та М. Фрідменом. Теоретичні підходи цих та інших авторів дозволили визначити передумови формування контрольованого середовища закупівель, однак при цьому їх роль в економіці, в першу чергу, пов'язана з механічними функціями забезпечення суспільних потреб.

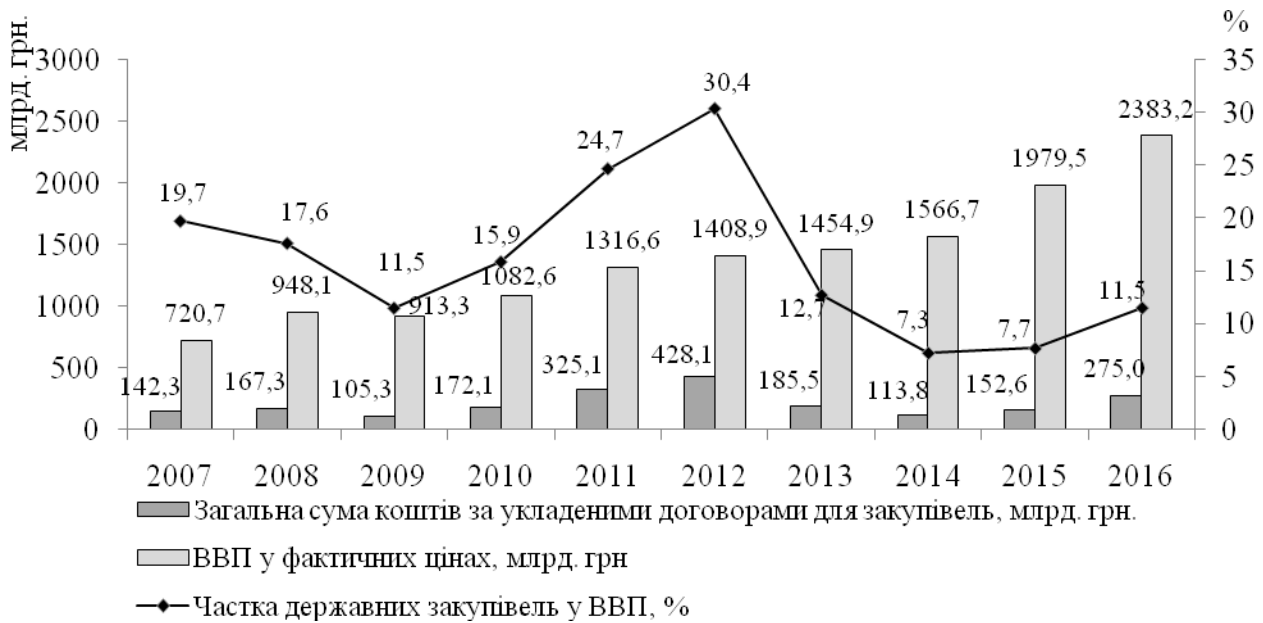


Рис. 2. Динаміка обсягів державних закупівель та ВВП в Україні

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України

Дослідження соціально-економічних передумов побудови та подальшого реформування публічних закупівель дало можливість встановити фактори, що визначають спрямування і характер взаємовідносин між учасниками закупівель (замовником і постачальником), зокрема, виконання системою закупівель функцій забезпечення суспільних потреб та державного регулювання.

При розгляді сутності поняття державних закупівель виявлено, що багато аспектів проблеми встановлення взаємозв'язку між категоріями «закупівлі за державні кошти», «публічні закупівлі» тотожні за суттю, а різноманітність термінології пояснюється еволюцією нормативного законодавства, імплементацією положень Директив ЄС в сфері закупівель та розвитком вітчизняної практики використання коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних підприємств на цілі закупівель. Разом з тим встановлено відмінність трактування поняття «процедури державних закупівель» від вищезазначених категорій. Законодавчо унормована обов'язковість застосування процедур закупівель не слугує підставою для ототожнення понять «процедури державної закупівлі» і «державна закупівля», останнє з яких має більш ширше змістовне наповнення. Воно характеризується поетапним виконанням дій і рішень замовника від планування потреб закупівель, вибору виду і інструментарію закупівельного процесу, оголошення закупівлі, перебігу тендерних випробувань, визначення переможця аукціону, підписання контракту та його виконання постачальником. Зміст державної закупівлі, де процедури закупівлі є її складовою, визначається чинним законодавством і виступає об'єктом державного фінансового контролю. Реформування системи публічних закупівель, що відбувається в Україні, спрямоване на імплементацію європейських норм, що дозволяє створювати інвестиційні стимули для учасників закупівель. Це зумовлює трансформацію контрольних функцій

державного управління та загострює проблематику оцінки ефективності публічних закупівель за новими інформаційними запитами суспільства стосовно економного використання бюджетних коштів та якості товарів, робіт (послуг) для державних потреб.

На основі проведеного аналізу нормативного регламентування та практики застосування принципів закупівель, їх реалізації у директивах ЄС, запропоновану власну класифікацію принципів закупівель, що виступають предметом контролю (табл.1).

Таблиця 1

Принципи державних закупівель, як підконтрольний предмет в умовах електронного середовища їх проведення

№	Принцип	Предмет контролю
1	<i>Рівноправний обіг</i>	Закупівельна документація повинна містити наступні реквізити: - кількісні характеристики предмету закупівлі; - будь-які обмеження щодо показників предмету договору, які впливають із специфікацій; - інформація, яка буде доступна учасникам тендеру під час проведення електронного аукціону; - інформація щодо процесу електронного аукціону; - умови, за яких учасники тендеру зможуть запропонувати нову ціну; - інформація стосовно використовуваного електронного обладнання, механізмів та технічних умов для його підключення.
2	<i>Заборона дискримінації</i>	Усі суб'єкти господарювання, які подали допустимі заявки, повинні бути одночасно запрошені до участі в електронному аукціоні із зазначенням дати та часу, використовуючи електронні інструменти відповідно до інструкцій, викладених у запрошенні.
3	<i>Ідентифікація</i>	Запрошення взяти участь в електронному аукціоні повинне містити результат повної оцінки кожного учасника тендеру згідно з його заявкою, але не містити даних щодо заявок інших учасників тендеру
4	<i>Прозорість</i>	У запрошенні повинна зазначатись математична формула, яка буде використовуватися в електронному аукціоні для визначення автоматичного рейтингу.
5	<i>Об'єктивність</i>	Електронний аукціон відбувається за послідовними етапами. Аукціон не повинен починатися раніше, ніж через два робочі дні після дати, коли було направлено запрошення.
6	<i>Інформативність</i>	На кожному етапі проведення електронного аукціону замовник зобов'язаний негайно надавати всім учасникам тендеру інформацію, яка є достатньою для того, щоб учасники могли з'ясувати їхній відносний рейтинг у будь-який момент. Замовник може оголошувати дані про кількість учасників на кожному етапі аукціону.
7	<i>Конфіденційність</i>	Особисті дані учасників тендеру не повинні розголошуватися під час будь-якого етапу електронного аукціону.

Джерело: розроблено автором за матеріалами ISSAI [URL: http://www.issai.org/en_us/site-issai/ifpp]

Контрольованість дотримання принципів закупівель є концептуальною відмінністю системи контролю сфери закупівель від існуючої практики проведення контрольних дій і узгоджується з положеннями міжнародних стандартів державного аудиту ISSAI. Відповідно до ISSAI оцінка

результативності досягається через визначення дотримання основних принципів контрольованого процесу чи об'єкту. Ця теза покладена в основу побудови парадигми контролю закупівель, реалізованої автором у даному дослідженні. Вивчення змісту та процесів закупівель дозволили визначити критерії оцінки закупівель, переваги та недоліки децентралізованого та централізованого підходу до організації закупівель, що визначається нормами законодавства, яке перебуває в стані постійного реформування. Виявлено вплив еволюції положень законодавства щодо видів, процедур державних закупівель, які спричинюють появу характеристик нового середовища проведення закупівель, що потребує адаптації методології та організації контролюючої системи.

У роботі виокремлено три основних етапи процесу публічних закупівель, а саме: прогнозування і планування, здійснення закупівель та виконання контракту, контроль і аудит виконаних контрактів. Деталізація змісту кожного з етапів закупівель в контексті контрольованості процесів та їх впливу на кінцевий результат ефективного та економного витрачання коштів дозволила встановити доцільність розглядати публічні закупівлі в якості інтегрованого підконтрольного об'єкту під час усіх етапів виконання процедур учасниками закупівель. Завдяки такому підходу доведено, що для реалізації пріоритетів державної політики на етапі планування закупівель, створення конкурентного середовища на другому етапі необхідно застосовувати оцінки механізмів закупівель відповідно до чинного законодавства. Запропоновано включити до нових підконтрольних сегментів процесу закупівель інструментарій процедур рамкових угод в умовах проведення електронних аукціонів, який слугує обліковим забезпеченням державних закупівель відповідно до приведеної у відповідність нормативному середовищу використання рамкових угод за законодавством України та директив в сфері державних закупівель ЄС, що створює релевантну інформаційну базу для контролю дотримання принципів державних закупівель.

Встановлено, що для оцінки ефективності використання того чи іншого типу контракту на закупівлю товарів, робіт (послуг) для цілей контролю, слід враховувати розподіл ризику між державним замовником та постачальником, який відбувається залежно від умов контракту. Це дає можливість робити висновки про доречність контрактної угоди, адже розподіл ризиків між сторонами впливає і на витрати, і на ефективність закупівель.

У другому розділі **«Теоретичні засади реалізації контрольної-аналітичної функції ефективного управління державними закупівлями»** висвітлено методичні та організаційні аспекти управління публічними закупівлями відповідно до їх регламентування, визначено стан та напрями удосконалення контрольної функції та формування сучасного аналітичного обліково-інформаційного середовища для прийняття ефективних управлінських рішень учасників закупівель.

Розглянуто різновиди закупівель, проаналізовано позитивні та несприятливі фактори, які підлягають додатковому оцінюванню в якості

використання для отримання економічних вигід витрачання державних коштів для цілей закупівель. Виконано порівняльну характеристику реалізації контрольних повноважень суб'єктів державного фінансового контролю за чотирма типами інструментів закупівель: рамковими угодами, електронними аукціонами, динамічними системами закупівель та електронними каталогами. Виявлено, що кожен із цих закупівельних інструментів використовує одну або декілька основних конкурентних процедур як відправну точку для процесу закупівель, якого слід дотримуватися. Оцінка змісту кожного з чотирьох інструментів державних закупівель дала змогу визначити їхню специфіку для розробки методичного забезпечення контрольних дій, спрямованих на оцінку ефективності державних закупівель.

Висвітлено основні етапи оцінювання потенційних постачальників державних закупівель як об'єкти державного фінансового контролю (рис. 3), які покладено в основу розвитку методики оцінювання постачальників, розробки плану і програми оцінювання за допомогою інструментарію, визначеного в третьому розділі дисертації.

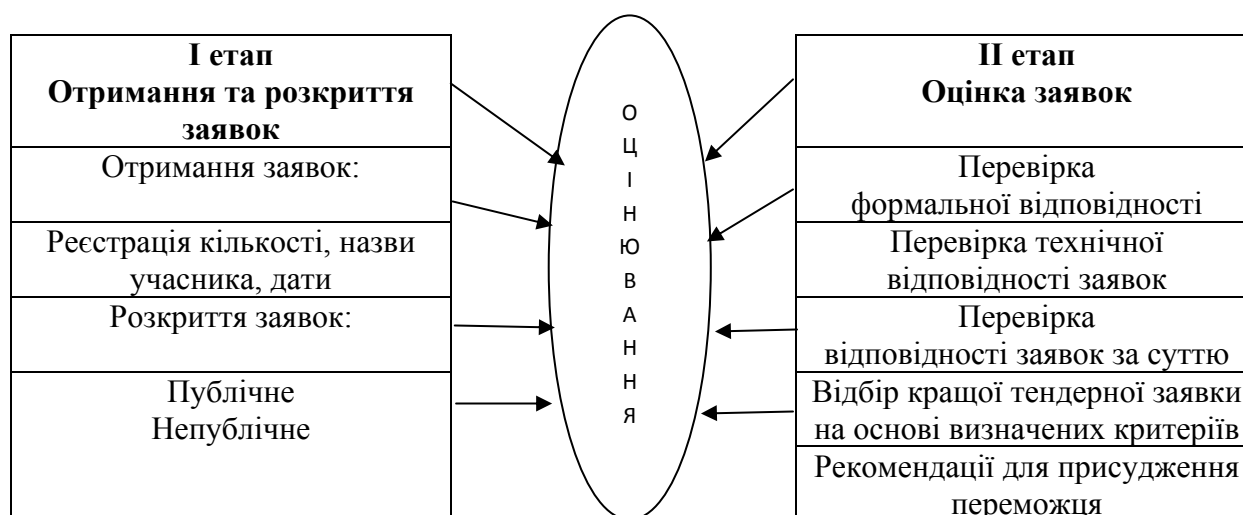


Рис. 3. Етапи процесу оцінювання потенційних постачальників закупівель як об'єкти державного фінансового контролю і аудиту

Джерело: розроблено автором

Систематизовано переваги і недоліки різних закупівельних інструментів у конкретних випадках, що спростить вибір економічного інструментарію державними контролерами. Аналіз сильних сторін і обмежень різних концепцій застосування різновидів закупівель висвітлив проблему вибору оптимальної методики оцінювання постачальників державних закупівель та прийнятих ними управлінських рішень.

Запропоновано використовувати в якості універсального інструментарію розроблені правила проведення електронних аукціонів та критерії оцінки постачальника для аналізу законності та ефективності управління державними закупівлями, для дослідження вартості закупівель будь-якої складності і масштабів. У рамках опрацювання організації закупівель з точки зору їх

контрольованості розроблено загальну стратегію і тактику виконання завдань з оцінювання вартості та ефективності закупівель. Процедури державного контролю представлено пооб'єктним переліком завдань та тестів, листами-запитами до управлінського персоналу, що сформували уніфіковане методичне забезпечення для отримання достатніх та відповідних доказів.

Сформульовано основи організації аналітичного дослідження на початковому етапі реалізації контрольних функцій управління закупівлями: ідентифіковані суб'єкти і об'єкти аналізу, програма проведення аналізу та розподіл обов'язків між виконавцями аналізу на початковому етапі контролю, інформаційне та методичне забезпечення, оформлення результатів аналізу закупівель.

У роботі розроблено інформаційне забезпечення оцінювання ефективності управління державними закупівлями. Порівняльний аналіз критеріїв оцінки постачальника в процесі встановлення переможця державних закупівель згруповано за витратами підприємства, де вони виникають та блоками аналізу, заснованих на огляді їх даних. Висновки за результатами контролю мають гарантувати об'єктивність застосовуваних критеріїв і запобігти необмеженості вибору замовника, ці критерії повинні бути точно сформульовані і, по можливості, вимірювані.

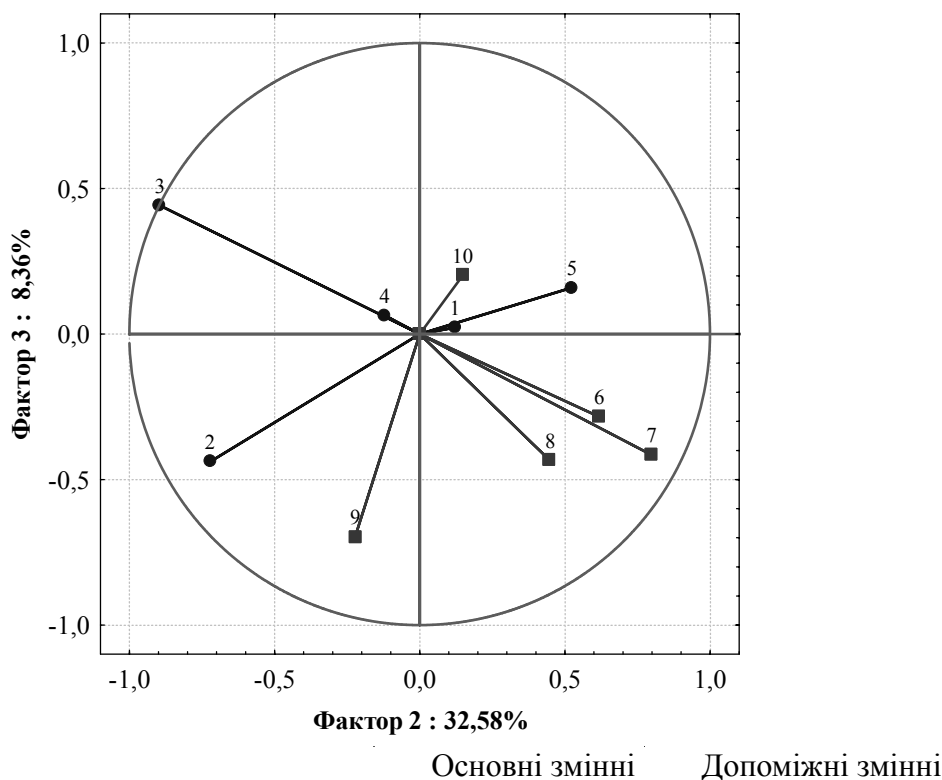
У роботі встановлено, що управлінські запити на інформацію в процесі функціонування системи публічних закупівель в електронному середовищі потребують облікових звітних даних щодо виробничо-матеріальних запасів. Потреба в аналітичній оперативній інформації щодо цінових пропозицій в ході прийняття управлінських рішень державної установи, яка приймає участь у тендерних процедурах, визначила необхідність удосконалення облікового забезпечення. Запропоновано використовувати для цілей звітності про виробничо-матеріальні запаси на запити учасників державних закупівель аналітичну техніку обліку витрат, яка передбачає надання розширеної аналітики по собівартості запасів в умовах скорочення облікових реєстрів і часу на обробку інформації на основі структурування даних про собівартість у двох (замість тридцяти) реєстрах бухгалтерського аналітичного обліку, а також прискорити проведення первинних і регламентних операцій. Таке удосконалення було досягнуто програмним впровадженням для розрахунку собівартості запасів системи лінійних рівнянь. Розширена аналітика запасів і витрат, що формується обліковим програмним забезпеченням рекомендована підприємствам, де методика списання запасів визначена обліковою політикою, відповідає його бізнес-процесам, яким необхідний ітераційний розрахунок собівартості.

Реалізація висновків та пропозицій теоретичного та практичного характеру щодо контрольних-аналітичних функцій управління закупівлями розвинуто у наступних розділах дисертації.

Третій розділ **«Теоретико-методологічні основи аналізу процедур закупівель та їхнього впливу на ефективне витрачання державних коштів»** присвячено обґрунтуванню теоретичного базису економічного аналізу

державних закупівель з визначенням пріоритетних методів оцінки кількісних та вартісних показників закупівель, формуванню системи показників ефективності закупівель з урахуванням імовірнісних та вартісних показників оцінки ризиків використання державних коштів для придбання товарів, робіт (послуг).

Дослідження дало змогу розвинути методологію аналізу вартісних та кількісних показників державних закупівель у частині виділення їхніх головних компонентів залежно від обсягів та джерел фінансування. Обґрунтовано доцільність застосування двох підходів, а саме критерію Кайзера та графіку «кам'янистого осипу» для виявлення взаємозв'язку між джерелами фінансування (фактор 1), видами процедур закупівель (фактор 2) та кінцевим результатом у вигляді економності використаних коштів (фактор 3). Виявлено та систематизовано кореляції між компонентами державних закупівель – їх організацією (відкриті двоступеневі торги, запити цінових пропозицій, попередня кваліфікація, переговорна процедура) та джерел фінансування (кошти державного, місцевих бюджетів, державні кредитні кошти, кошти державних підприємств) (рис. 4).



Примітка. Основні показники – суми коштів за договорами для закупівлі товарів, робіт (послуг), укладеними за результатами: 1) відкритих торгів; 2) двоступеневих торгів; 3) за запитами цінових пропозицій; 4) за попередньою кваліфікацією учасників; 5) за неконкурентною процедурою закупівель (переговорною процедурою або закупівлею в одного учасника). Допоміжні показники – суми коштів за договорами, укладеними в межах дії законодавства у сфері державних закупівель, за рахунок коштів: 6) Державного бюджету України; 7) місцевих бюджетів; 8) загальнообов'язкового державного соціального страхування; 9) державних кредитних ресурсів; 10) державних, казенних, комунальних підприємств, господарських товариств, у яких державна або комунальна частка акцій перевищує 50%.

Рис. 4. Проекція факторних навантажень показників процедур державних закупівель

Джерело: розраховано автором за матеріалами Держкомстату

Доведено вагомість впливів джерел фінансування на загальну суму вартості успішних закупівель (на основі часток загальної дисперсії), виявлено позитивну кореляцію між обсягами відкритих торгів, переговорною процедурою та закупівлями за рахунок державних коштів. У роботі запропоновано застосування тривимірних діаграм розсіювання значень відповідних показників державних закупівель для цілей аналізу впливу їх періодизації з урахуванням співвідношення часток конкурентних та неконкурентних закупівельних процедур за джерелами фінансування, зважаючи на коригування їх допорогових значень внаслідок постійних змін законодавчих норм (рис. 5). Встановлена залежність між різновидами конкурентних та неконкурентних процедур закупівель та вартістю їх фінансування, підтверджена негативна динаміка зростання частки неконкурентних процедур всупереч норм законодавства. Доведено, що відмінності у виборі замовником застосування однієї з вищезначених видів процедур залежать не лише від законодавчих норм, а закладаються ним ще на етапі бюджетного планування. Таким чином, аналітично обґрунтовано включення планування процедур закупівель до об'єкту попереднього контролю та моніторингу, залежно від застосування конкурентних чи неконкурентних процедур, що забезпечить контрольованість очікуваної вартості закупівель.

Ґрунтуючись на аналізі виконання планових обсягів закупівель, встановлено збільшення використання коштів без застосування тендерних процедур, що свідчить про порушення норм чинного законодавства і слугує підставою для планування перевірок установ (замовників закупівель), що допустили такі відхилення.

Проведені розрахунки підтвердили гіпотезу щодо недостатньої прозорості проведення допорогових закупівель, предмет закупівель яких необґрунтовано подрібнюється з метою уникнення тендерних процедур.

За результатами критичного аналізу існуючих вітчизняних та зарубіжних систем показників оцінки ефективності закупівель виявлено три основних недоліки. Перший - використання виключно цінових показників, наслідком якого є ігнорування якісних характеристик товарів, робіт (послуг), які закупаються на конкурсній основі, тим самим втрачається вплив на якість закупованих благ. Другий недолік полягає у відсутності інтегрального показника, який дозволив би оцінити привабливість, економічність об'єкту закупівель, третій - відсутність оцінок ризиків та їх впливу на ефективність закупівель. Автором запропоновано у розвиток змістовного наповнення дефініції «ефективність функціонування системи державних закупівель» визначати її за чотирма пов'язаними компонентами: цільової ефективності як ступеня досягнення системою заданих результатів, економічної ефективності, організаційної ефективності, ефективності бюджетних витрат на проведення державних закупівель. У роботі деталізовано аналітичний підхід до розрахунку кожної із зазначених компонент. Узагальнено основні критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів, виділених на закупівлю:

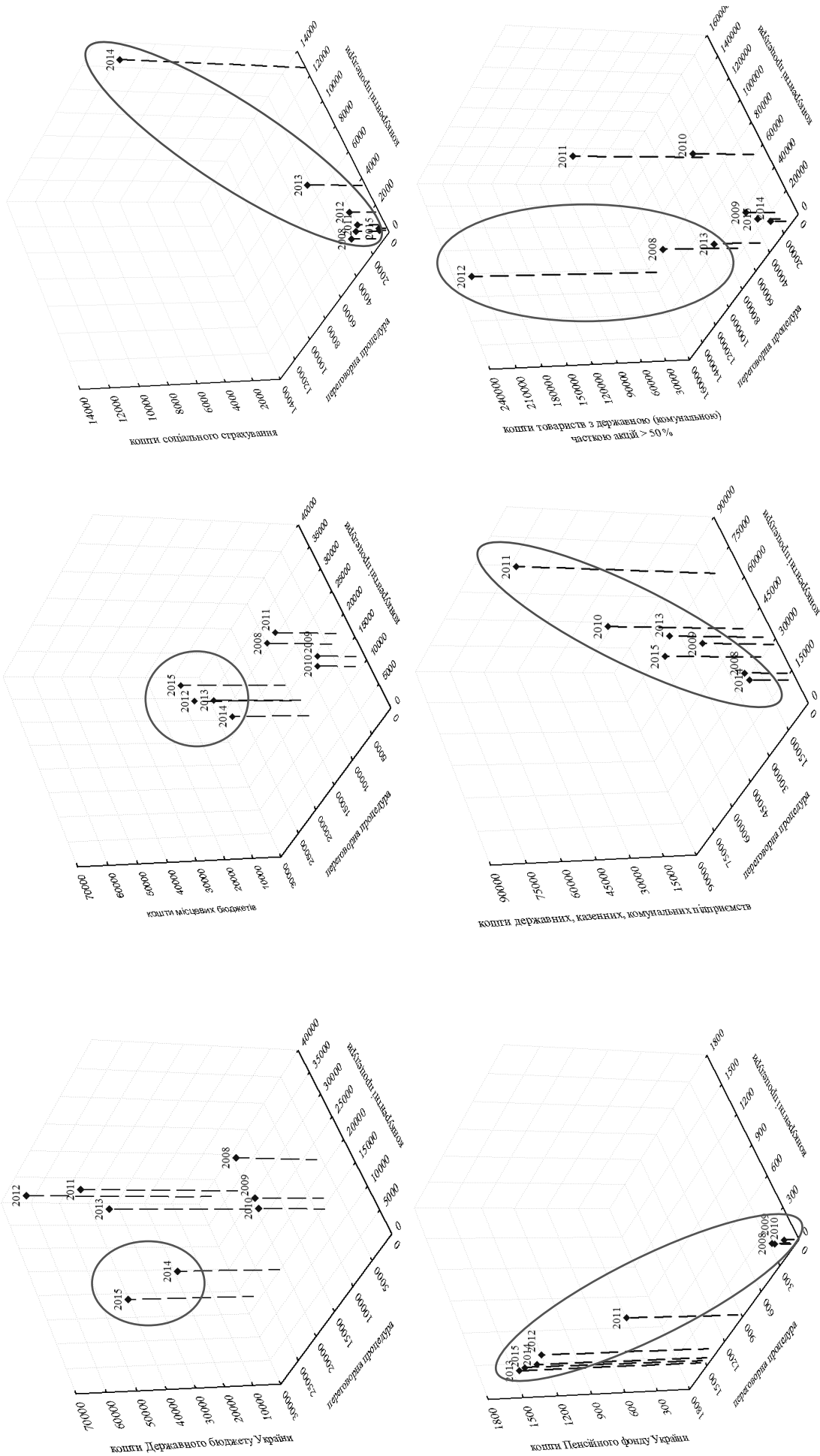


Рис. 5. Тривимірні діаграми розсіювання значень очікуваної вартості державних закупівель за конкурентними та неконкурентними процедурами (Джерело: розроблено автором)

продуктивність, результативність, економність, законність, забезпечення прозорості, своєчасності управлінських рішень та запропоновано методику їх розрахунку.

Ідентифіковано ключові ризики державних закупівель: ризик скасування процедури закупівлі, ризик, що процедура закупівлі не відбудеться, ризик оскарження, ризик дискваліфікації учасника. Запропоновано оцінювати вплив виокремлених автором ризиків за кількісними та якісними наслідками для ефективності системи публічних закупівель під час державного аудиту та моніторингу. Рекомендовано використання різноманітних методів оцінки ризиків закупівель, що були апробовані автором на підприємствах державного сектору управління, зокрема, гістограми (рис 6.).

У роботі адаптовано методику оцінки ефективності закупівель до специфіки функціонування електронної бази даних системи Prozorro, де дані для аналізу представлені в розрізі лотів або багатолотових процедур.

Виконано аналіз економії державних коштів замовниками системи електронних публічних закупівель Prozorro в динаміці з урахуванням середнього відсотка зниження ціни, який засвідчив, що, незважаючи на те, що економія державних коштів в абсолютному значенні є значно вищою у надпорогових закупівлях, ніж у допорогових, за рахунок ефекту масштабу (щомісячна сума економії в середньому 1 млрд. 246 млн. грн. проти 314 млн. грн.), середній відсоток зниження ціни при здійсненні державних закупівель є вищим у допорогових закупівлях, ніж у надпорогових (у середньому $15,85\% \pm 2,12\%$ проти $13,27\% \pm 3,3\%$). Такий результат пояснюється більшою кількістю учасників допорогових закупівель, ніж у надпорогах, що розширює можливості цінового вибору. Аналіз зниження ціни у надпорогових закупівлях у регіональному розрізі, виконаний з використанням інструментарію агломеративного ієрархічного кластерного аналізу та оцінка показників активності учасників системи електронних публічних закупівель Prozorro, дозволили виявити існування потенціалу підвищення кількості цінових пропозицій від учасників державних закупівель, а, отже, резерви економії бюджетних коштів з урахуванням видів закупівель.

Запропоновані автором показники та методи оцінки ефективності державних закупівель було згруповано і узагальненому вигляді представлено в таблиці 2.

У роботі розроблено методологію аналізу державних закупівель, яка, поєднуючи елементи наукового завдання, наукових методів, передбачає оцінювання показників державних закупівель, об'єднаних у три групи: 1) ефективності державних закупівель замовниками; 2) активності учасників державних закупівель; 3) ризикованості державних закупівель, які визначають результати досліджень (рис. 7). Доведено, що розроблена методологія аналізу державних закупівель – це інструмент, що дає змогу формувати інформацію для управління закупівлями, виконувати контроль за плановим і рівномірним прийняттям і виконанням бюджетних зобов'язань, організувати заходи щодо

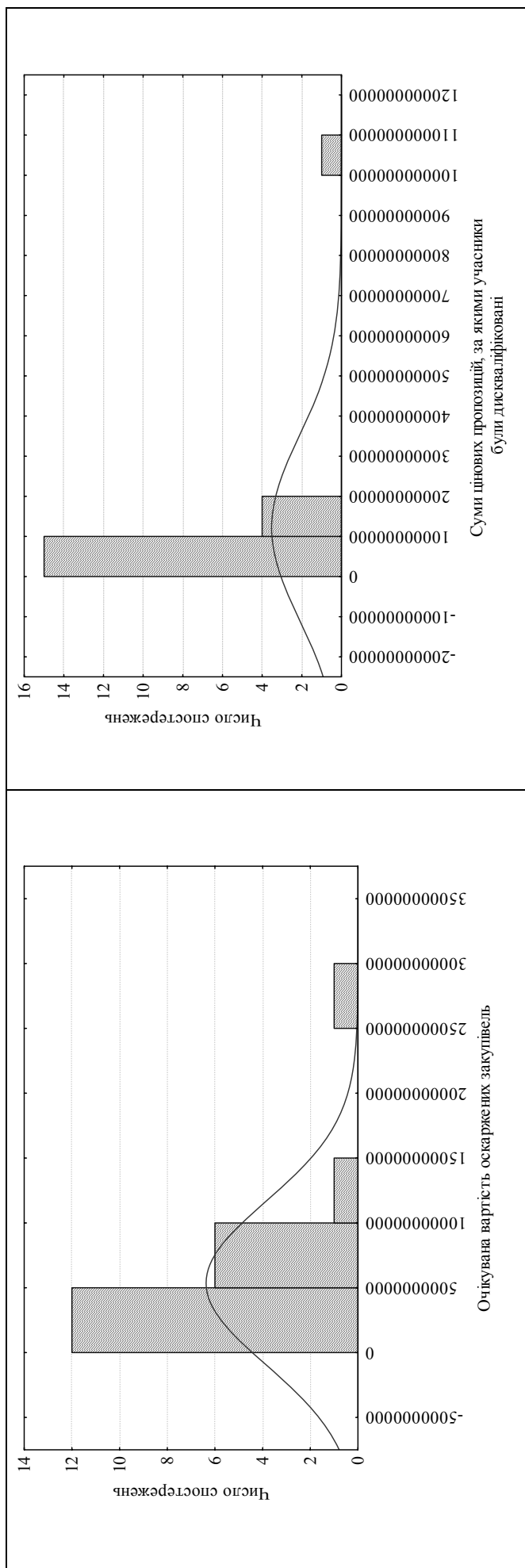


Рис. 6. Гістограми розподілу вартісних характеристик ризиків державних закупівель, надпорогові закупівлі
Джерело: розраховано автором за матеріалами Prozorro

Таблиця 2

Основні показники, що характеризують ефективність державних закупівель

№ з/п	Назва показника	Методика розрахунку показника
1	2	3
<i>Показники ефективності державних закупівель замовниками</i>		
1.	Економія	Очікувана вартість закупівлі – Вартість переможної пропозиції (мінімальної пропозиції)
2.	Середній % зниження ціни	Економія / Очікувана вартість закупівлі × 100
<i>Показники активності учасників державних закупівель</i>		
3.	Середня кількість цінкових пропозицій від одного учасника	Кількість цінкових пропозицій / Кількість учасників
4.	Середня сума цінової пропозиції від одного учасника	Фінальна сума цінкових пропозицій / Кількість учасників
5.	Середня кількість учасників на один тендер	$\bar{x} = \frac{x_1 f_1 + x_2 f_2 + \dots + x_n f_n}{f_1 + f_2 + \dots + f_n} = \frac{\sum x f}{\sum f}$ де: x – кількість учасників; f – частота розподілу кількості учасників на один тендер
<i>Імовірнісні показники оцінки ризиків державних закупівель</i>		
6.	Імовірність скасування процедури закупівлі	Кількість скасованих процедур / Загальна кількість процедур
7.	Імовірність, що процедура закупівлі не відбудеться	Кількість процедур, що не відбулися / Загальна кількість процедур
8.	Імовірність оскарження процедури закупівлі	Кількість скарг, що задоволені / Загальна кількість процедур
9.	Імовірність дискваліфікації учасника	Кількість цінкових пропозицій учасників, що дискваліфіковані / Загальна кількість цінкових пропозицій
<i>Вартісні показники оцінки ризиків державних закупівель</i>		
10.	Вартість під ризиком скасування процедури закупівлі	Квантіль функції розподілу очікуваної вартості закупівель, що були скасовані, з обраним рівнем довірчої імовірності 95%: $k = x_i + \frac{x_{i+1} - x_i}{y_{i+1} - y_i} (k\% - y_i),$ де: k – абсолютне значення квантілі розподілу випадкової дискретної величини, у тому числі k% – відносне значення; x _i – i-те у порядку зростання значення випадкової величини; y _i – оцінка відносного розташування i-того значення випадкової величини в наборі її значень
11.	Вартість під ризиком, що процедура закупівлі не відбудеться	Квантіль функції розподілу очікуваної вартості закупівель, що не відбулися

Продовження таблиці 2

1	2	3
12.	Вартість під ризиком оскарження процедури закупівлі	Квантіть функції розподілу очікуваної вартості закупівель, що були оскаржені
13.	Вартість під ризиком дискваліфікації учасника	Квантіть функції розподілу суми цінових пропозицій закупівель, що були дискваліфіковані
14.	Сукупний показник вартості під ризиком	Сума вартостей під ризиками, що аналізуються
15.	Сукупний показник ризику державних закупівель	Сукупний показник вартості під ризиком / Очікувана вартість закупівель

Джерело: розроблено автором

оптимізації закупівель, які здійснюються конкурентними способами, проводити порівняння показників закупівель тощо.

У роботі запропоновано модернізований інструментарій оцінки аналітичних моделей, які державні установи використовують для визначення планових потреб закупівель. Інструментарій передбачає гнучкий підхід, який можна адаптувати, виходячи з таких параметрів: кількість часу та наявний аналітичний ресурс установи, ризики, пов'язані з моделюванням планів закупівель, рівень фінансового, кадрового забезпечення, необхідного для досягнення загального рішення щодо планових показників закупівель. Автором розроблено робочі документи, що запропоновано використовувати для оцінки концепції аналітичної моделі та її архітектури при плануванні закупівель: «Інструменти оцінки управління та забезпечення аналізу закупівель», «Оцінка концепції аналітичної моделі та її архітектури», «Оцінка побудови та розвитку аналітичної моделі», «Оцінка аналітичних даних для планування закупівель», «Оцінка якості припущень у аналітичному моделюванні закупівель», «Тестування чутливості аналітичної моделі для планування закупівель», «Використання результатів прогнозування закупівель в контролі». У підсумку матеріали цих робочих документів використовують для проведення оцінки достовірності аналітичного обґрунтування вартості закупівель на основі моделі управління та забезпечення планової вартості закупівель.

У четвертому розділі «**Організація державного фінансового контролю та аудиту публічних закупівель**» представлено організаційно-методологічні положення, які забезпечують контроль процесу публічних закупівель. Систематизовано погляди науковців, проведено критичний аналіз і теоретичне удосконалення організації системи державного фінансового контролю публічних закупівель. Визначено основні складові організації контролю, серед яких: ідентифіковані суб'єкти та об'єкти контролю з урахуванням специфіки закупівель, різновиди контролю за часом та сутністю контрольних дій, методичне забезпечення контролю, організація праці контролера та державного аудитора, організація розвитку інструментарію контролю, організація моніторингу та державного аудиту. Доведено, що підвищення рівня організації державного фінансового контролю сфери публічних закупівель ґрунтується на застосуванні міжнародних стандартів аудиту ISSAI, аналітичних методів оцінки

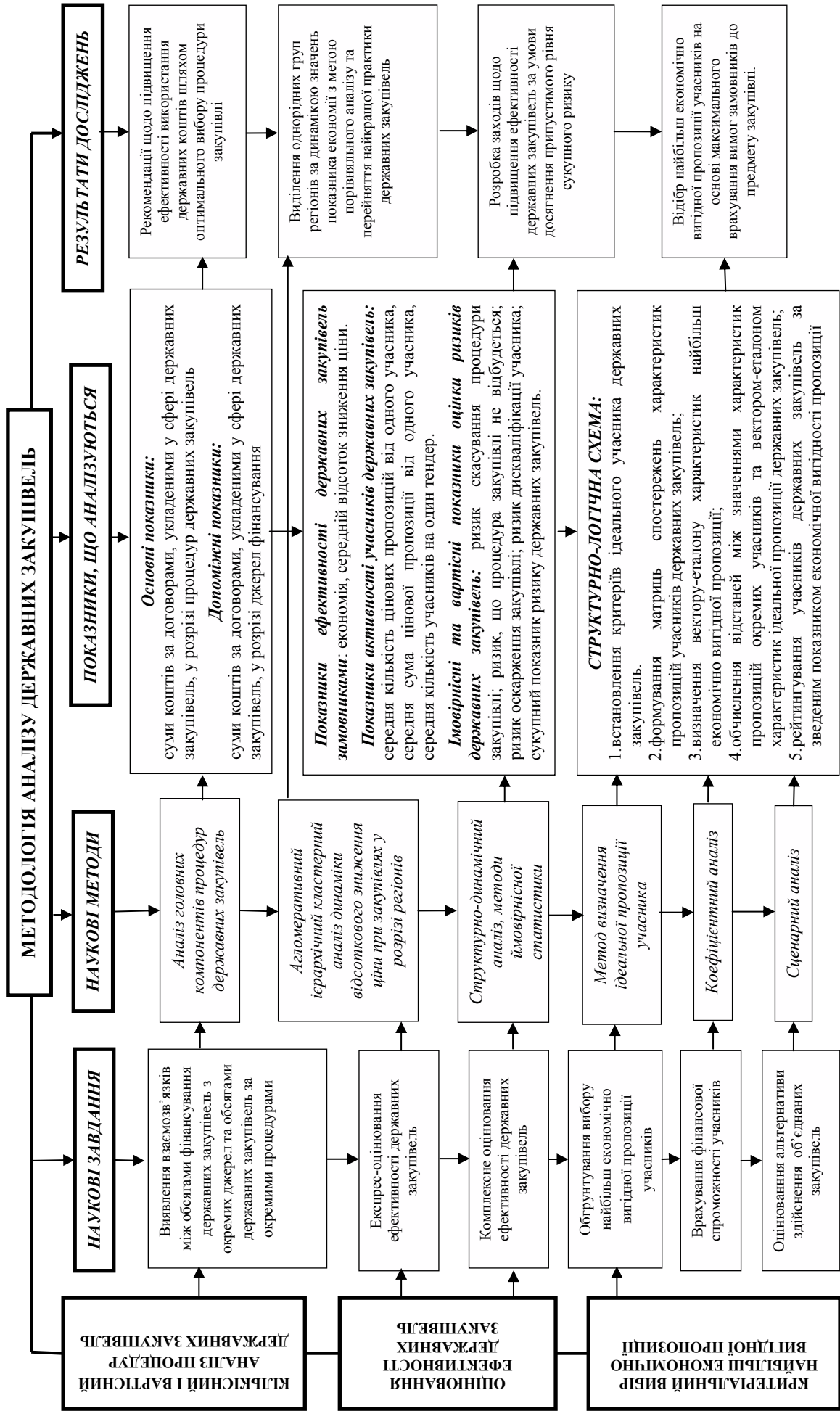


Рис. 7. Методологія аналізу державних закупівель (Джерело: розроблено автором)

ефективності (розроблених у третьому розділі роботи), що надає можливість посилити результативність контрольних заходів.

До ідентифікованих різновидів, що визначають організаційну специфіку контрольних заходів віднесено зовнішній контроль та централізований внутрішній контроль, що визначається законодавчими ланками державної влади, державний аудит, моніторинг, контрактний аудит. Останній вид контролю, природа якого визначена особливостями сфери публічних закупівель, автором розмежовано на дві принципово важливі площини його виконання: 1) макрорівень (стратегічний) – аудит системи державних закупівель, тобто, сукупності інституційних та організаційних механізмів, у рамках яких реалізуються стратегічні цілі і завдання держави, її окремих міністерств, відомств та інфраструктурних цільових програм; 2) мікрорівень – аудит реалізації окремих закупівельних контрактів або їх сукупності, а також окремого закупівельного циклу.

Дослідження нормативної бази міжнародної стандартизації державного аудиту засвідчило відсутність окремих стандартизованих підходів щодо закупівель, як окремого об'єкту контролю та аналізу. Обґрунтовано необхідність розробки стандарту щодо організації виконання державного контролю та аудиту публічних закупівель, в якому було б представлено реалізацію фундаментальних принципів державного аудиту ISSAI в розрізі його різновидів – аудиту ефективності, фінансового аудиту та аудиту відповідності, розкрито специфіку організації перевірок публічних закупівель, планування, розрахунків ризиків та визначення аудиторських процедур, документування результатів, відображення у звітності. Стандартизація контрольних дій сфери публічних закупівель забезпечить якість та прозорість їх виконання, що набуває актуальності при модернізації системи державного фінансового контролю в Україні. Автором розроблено проект Стандарту державного аудиту «Державний аудит публічних закупівель», що містить шість розділів, кожний з яких відображає як загальні організаційні підходи до виконання контрольних дій, так і специфічні процедури за методикою здійснення державного аудиту з урахуванням його різновидів, що модифікують цільові орієнтири завдання перевірки та формування звітної інформації. Структура розробленого проекту Стандарту містить розділ I. «Фундаментальні принципи державного аудиту», розділ II. «Специфіка різновидів державного аудиту публічних закупівель», розділ III. «Планування державного аудиту публічних закупівель», розділ IV. «Аудиторські процедури», розділ V. «Аналітичні дослідження ефективності управління публічними закупівлями», розділ VI. «Звіт та реалізація результатів».

Застосування методик оцінювання закупівель потребує достовірних даних для аналітичних розрахунків. Достовірність і прозорість забезпечує державний аудит на основі стандартів державного аудиту ISSAI, зокрема з урахуванням норм ISSAI 2540 «Аудит облікових оцінок, в тому числі облікових оцінок за справедливою вартістю та пов'язані з ними розкриття інформації», спрямованих на посилення достовірності облікових оцінок та зменшення

невизначеності у прийнятті управлінських рішень в умовах макроекономічної нестабільності.

Доведено, що предметом аудиту є весь процес закупівель, який передбачає визначення потреб закупівель, процедури визначення переможця і укладання контракту, адміністрування виконання умов контракту з постачання предмету закупівлі. Для деталізації аудиторських завдань надані характеристики процесу закупівель та особливості спрямування аудиторських процедур. На основі цього запропоновано поглибити спеціалізацію державного аудиту за основними напрямками: окремі процедури закупівельного контракту (аудит переддоговірної стадії, специфікації замовлення і т.д.), специфічні елементи процесу державних закупівель (ІТ-аудит в галузі закупівель), локальні аудиторські цілі і завдання (виявлення неправомірних дій, фактів корупції, оцінка прозорості, оцінка стратегії реалізації програми і т.д.) (табл. 3).

Дослідження специфіки підконтрольного об'єкту закупівель дозволило удосконалити організаційні засади контролю в розрізі перевірки істотних умов договору в розрізі предмета контролю та його оцінки на відповідність чинному законодавству. У роботі запропоновано контрольні дії, спрямовані на підтвердження правомірності дотримання положень договору в процесі виконання договірних зобов'язань відповідно до наведеного інструментарію. Метою перевірки дій після виконання договору є оцінка використання коштів на державну закупівлю відповідно до завдань, які ставилися перед її проведенням та ефективність управлінських рішень.

Досліджено сутність та специфіку організації моніторингу, як ініціативної форми поточного контролю публічних закупівель, розглянуто особливості реалізації його результатів на прикладі досвіду суб'єктів моніторингу закупівель зарубіжних країн, у зв'язку з чим виокремлено його різновиди, завдання, механізми та інструменти реалізації результатів.

Виявлено, що результативність моніторингу полягає в оцінках двох груп показників середовища закупівель: дотримання вимог прозорості і відкритості та показників конкуренції, справедливості, ефективності процесу закупівель. Рекомендовано організувати моніторинг за етапами, що визначено загальним стандартизованим підходом державного аудиту з метою оцінки ефективності процесу закупівель та управління ними як на рівні замовника, так і виконавця на предмет прозорості, відсутності корупційних дій, дотримання державних інтересів. Визначені кількісні та якісні показники функціонування системи закупівель за державні кошти, які доцільно використовувати під час моніторингу державних закупівель. Доведено вагомість моніторингу державних закупівель, як складової організації державного фінансового контролю, що виконує суспільну функцію інформування громадськості про результати ефективного та економного витрачання коштів держави.

У п'ятому розділі **«Формування парадигми контролю закупівель за державні кошти на основі міжнародних стандартів державного аудиту ISSAI»** сформовано та обґрунтовано парадигму розвитку державного фінансового контролю публічних закупівель в Україні, спрямованої на

Таблиця 3

Напрями аудиту державних закупівель

№	Напрямок аудиту	Зміст контрольних заходів
1	Аудит переддоговірної стадії	Процедури контролю на етапі, що передують формальному укладенню договору. За видом відповідає попередньому аудиту, але не обов'язково буде зведений до нього. Перевірка питань щодо обґрунтованого і законного проведення основних переддоговірних процедур.
2	Аудит специфікації замовлення і укладення контракту на проведення державних закупівель	Аудит специфікацій і правильності процедури планування та визначення предмету державних закупівель. Завданнями аудиторів є оцінка обґрунтованості запиту предмету закупівлі, відповідність вартості замовлення встановленим лімітам бюджетних обмежень, формування якісних критеріїв виконання замовлення, а також законність і правильність дотримання законодавства при підписанні договору на закупівлю.
3	Аудит проведення торгів	Перевірка дотримання процедур електронних торгів і правил їхнього проведення. Перевірка допорогових сум та закупівель за іншими (спрощеними) схемами, підставами. Аудитори повинні підтвердити не тільки формальну відповідність здійснюваних торгів встановленим процедурам, а й виявити слабкі ланки або ділянки існуючих процедур, що дають можливість знаходити способи їхнього неформального порушення.
4	Аудит кінцевих результатів закупівель	Виявлення можливих невідповідностей очікуваних результатів; низька якість поставлених товарів, робіт (послуг); необґрунтоване завищення або зміна закупівельних цін; інші порушення. Аудиту підлягає кінцева ефективність проведених закупівель з урахуванням встановлених критеріїв оцінки такої ефективності. Аудитори оцінюють вплив і наслідки реалізації закупівель на результати (показники) розвитку та виконання функцій державного замовника.
5	Аудит шахрайства	Виявлення порушень, шахрайських дій, корупційних схем, незаконних операцій, конфлікту інтересів і т.д.
6	ІТ-аудит публічних закупівель	Верифікація технологій і програмних рішень у галузі державних закупівель (ІТ-аудит), їхнє безпосереднє використання (аудит в інформаційних системах). Методи і форми інформаційного аудиту доповнюються технологічними складовими. Загальна оцінка спрямована на виявлення можливості забезпечити прозорість та підконтрольність будь-яких операцій, здійснюваних із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Джерело: розроблено автором

підвищення добробуту населення, яке закріплено стандартами державного аудиту ISSAI, розроблено методичний підхід до її реалізації.

Зважаючи на етимологічне значення поняття «парадигма» та генезис філософських тлумачень, їх покладено в основу для евристичної та онтологічної моделі контролю, які визначають межі прийнятності постановки проблем і їх розв'язання і які через використовувані показники відображають змістову та формалізовану площину. Особливістю ціннісних характеристик, як

елементів парадигми, є їхнє різноманітне змістове наукове наповнення, що дає можливість забезпечити гнучкість та необхідний рівень сприйняття виявлених відхилень. За допомогою парадигми запропоновано відобразити функціональний зв'язок між контрольною системою і середовищем, що підлягає контролю і відобразити реалізацію функціональних завдань поліпшення контрольної сфери публічних закупівель.

Спрямування результатів реалізації парадигми контролю закупівель на підвищення добробуту громадян, визначило три цілі контрольного впливу:

Ціль 1. Зміцнення принципів підзвітності, прозорості і доброчесності в урядових і державних установах. Ціль 2. Демонстрація постійної значущості для громадян, парламенту та інших зацікавлених осіб. Ціль 3. Підтримка репутації зразкової установи, яка надає приклад іншим.

Для досягнення кожної з цілей сформульовано принципи роботи органу державного аудиту, які і становлять необхідні передумови його діяльності. У зв'язку з цим зроблено висновок, що концепція прозорості і підзвітності, представлена ISSAI 20 «Принципи прозорості і підзвітності», трактується ширше порівняно з чинними нормами вітчизняного законодавства, що потребує його подальшого розвитку.

Доведено необхідність конкретизації методичних підходів контролю до визначення результатів досягнення цілей управління державної установи через здійснення закупівель (мікро–, мезо– та макрорівнях) шляхом визначення певних методів та напрямів їх реалізації (табл. 4).

Таблиця 4

Напрями та методи парадигмальної сутності контролю ефективності державних закупівель за рівнями управління

Рівень управління	Напрями та методи
<i>Національний рівень</i> (макрорівень)	Експертні огляди та оцінювання; Оцінка регуляторного впливу; Опитування зацікавлених сторін; Перевірка зовнішніх контролюючих установ.
<i>Рівень державних замовників</i> (мезорівень)	Вимірювання економічної ефективності Оцінювання якості закупівельних функцій та процедур Порівняльний аналіз Вимірювання норми зовнішніх та внутрішніх відносин і співробітництва.
<i>Рівень управління контрактами</i> (мікрорівень)	Оцінка ефективності управління поставками; Оцінка ефективності управління відносинами; Оцінка ефективності управління контрактами.

Джерело: розроблено автором

На мікрорівні запропоновано три підходи до контролю ефективності закупівель: перший базується на коефіцієнтному методі оцінки ефективності управління поставками, другий – на аналізі ефективності управління відносинами, третій – аналізу ефективності управління контрактами. На макрорівні запропоновано розраховувати інтегральну ефективність закупівель шляхом експертних оглядів та оцінювання; оцінкою регуляторного впливу;

опитування зацікавлених сторін; перевіркою зовнішніх контролюючих установ функціонування системи закупівель в цілому по державі.

Дослідження показало, що ідентифіковані й оцінені ризики системи публічних закупівель, у т.ч. електронного середовища, слугують не лише методичною складовою процесу державного аудиту, а й орієнтиром формування звітної інформації для зрозумілого та точного її подання зацікавленим користувачам. Саме завдяки групуванню порушень не за відомчою належністю щодо відповідальності, не за видами зловживань, виявлених державними аудиторами, а за негативними наслідками ризиків для функціонування системи, вони будуть сприйняті громадянами країни. Одночасно формування звітності має забезпечувати баланс між суспільним доступом до інформації та конфіденційністю первинних джерел, а також іншої інформації органу державного аудиту. Це дало змогу змодельювати зв'язок методів державного аудиту залежно від оціненого ризику (рис. 8.).



Рис. 8. Модель методів державного аудиту з урахуванням ідентифікованих ризиків (Джерело: розроблено автором)

Запропоновано під час державного аудиту розглядати ризики щодо тих елементів електронної системи, які визначають: управління електронними закупівлями, аутсорсинг щодо функцій і повноважень, наданих системою комерційним майданчикам, внутрішній контроль, інформаційну безпеку, якість обслуговування і умови поставки, прикладні засоби контролю, аналіз даних державних закупівель, процедури моніторингу ефективності закупівлі.

Аналіз загального стану публічних закупівель свідчить про необхідність застосувати парадигму контролю в цій сфері, яка, на думку автора, полягає у поєднанні контрольних повноважень спеціалізованих органів державного

фінансового контролю та уповноважених органів управління державними закупівлями з виокремленням пріоритетної координуючої функції вищого органу державного аудиту Рахункової палати. Розподіл різновидів державного аудиту за часом та сферою охоплення підконтрольних об'єктів між суб'єктами контролю державних закупівель має забезпечити безперервність контрольних дій та включати аудит ефективності, фінансовий аудит, інспектування та моніторинг.

Запровадження електронної системи закупівель зумовило появу нових підконтрольних об'єктів, тому важливою складовою парадигмальної побудови контролю державних закупівель є її векторність щодо активного використання інформаційних технологій.

Виявлено переваги парадигмального підходу в контролі, оскільки він дає змогу робити прогнози і рекомендації, що ґрунтуються на оцінці специфіки та особливостей сфери публічних закупівель, розглядаючи такі пропозиції невідривно від загальних тенденцій розвитку національної економіки сектора державного управління. Реалізацію парадигмального підходу на практиці ми розглядаємо як синтезоване відображення функціональних завдань управління процесом закупівель, які виступають об'єктами державного аудиту. Інформаційна система контролю та державного аудиту закупівель передбачає планування та оцінку аналітичного підґрунтя визначення вартості як підконтрольного об'єкту, враховує електронне середовище здійснення публічних закупівель та інформаційні технології, які забезпечують процеси їхнього проведення, виконання контрактів та облікове відображення.

Окремою складовою парадигмального підходу до побудови єдиного інформаційно-контрольного середовища є методологія аналізу закупівель, кінцевим продуктом якої є критеріальний вибір найбільш економічно вигідної пропозиції на основі сукупного показника. Нами запропонована методологію його визначення, за допомогою якої виявляються наближеність характеристик учасників державних закупівель до ідеального учасника за допомогою поетапного аналізу (рис. 9). Так, перший етап логічної схеми – етап встановлення критеріїв ідеального учасника державних закупівель. На цьому етапі здійснюється відбір найбільш важливих критеріїв оцінки учасників, визначається відносна важливість кожного параметру оцінювання та вибір методу оцінки результатів.

Другий етап – етап формування матриць спостережень характеристик пропозицій учасників державних закупівель, на третьому етапі, за таксономічним методом, необхідно сформувати вектор-еталон характеристик найбільш економічно вигідної пропозиції, четвертий етап передбачає обчислення відстаней на основі застосування функції Евклідової відстані. Підсумовуючи зазначимо, що для вибору найбільш економічно вигідної пропозиції необхідно застосовувати економіко-математичні та статистичні методи дослідження, зокрема ціновий метод, метод порівнянь, процедуру ранжування показників, нормування кількісних значень критеріїв,

перетворення якісних параметрів на числову систему вподобань, рейтингову систему відбору.



Рис. 9. Процес критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції на основі методики визначення ідеального учасника

Джерело: розроблено автором

Такий підхід дозволяє формувати інформаційно-аналітичне забезпечення виконання контрольної, прогностичної функцій державного управління в сфері публічних закупівель, що дасть можливість вчасно вживати необхідні заходи з метою заощадження державних коштів.

ВИСНОВКИ

У дисертації розвинуто теорію та методологію, удосконалено методику й організацію контролю та аналізу системи публічних закупівель з метою забезпечення прозорості та підзвітності використання державних коштів для забезпечення суспільних потреб відповідно до вимог міжнародних стандартів державного аудиту ISSAI та директив ЄС в цій сфері. Основні висновки за результатами наукового дослідження полягають в наступному:

1. Узагальнення напрацювань вітчизняної та світової економічної науки та чинників, які спричинили необхідність реформування системи контролю та аналізу публічних (державних) закупівель показало, що чільне місце у їх переліку посідають інтеграційні процеси економіки України до світової економіки. Це спричинило необхідність формування єдиних підходів до

управління системою закупівель на основі уніфікованих Директивами ЄС норм. Встановлено, що фактори реформування теоретико-методологічних та організаційних засад контролю та аналізу закупівель пов'язані з потребами створення конкурентного середовища за умов виконання функціональних повноважень розпорядників бюджетних коштів та інших суб'єктів сектору державного управління, які виступають замовниками закупівель суспільних благ. Це сформувало вимоги до реалізації принципів прозорості та підзвітності раціонального витрачання державних коштів, які має забезпечити контрольно-аналітична система.

2. Запропоновано розширити трактування понятійного апарату контролю публічних закупівель шляхом включення концепцій реалізації принципів прозорості та підзвітності публічних закупівель на засадах стандартизації за нормами ISSAI, спрямованих на інформування громадськості про ефективність витрачання бюджетних коштів за результатами контролю відповідно до визначених ISSAI 20 «Принципи прозорості і підзвітності» цілей. Розроблено проект Стандарту державного аудиту «Методика державного аудиту публічних закупівель», що відображає як загальні організаційні підходи до виконання контрольних дій, так і специфічні процедури державного аудиту з урахуванням його різновидів, що модифікують цільові орієнтири завдання перевірки та формування звітної інформації.

3. Критична оцінка положень вітчизняного нормативно-правового забезпечення контролю та державного аудиту публічних закупівель довела їх невідповідність концептуальним положенням європейських директив в частині ідентифікації закупівель в якості підконтрольного об'єкту. Опрацьовані та ідентифіковані напрямки реформування системи фінансового контролю та аналізу усувають такі розбіжності. Запропоновано визнання публічних закупівель як інтегрованого об'єкту контролю та аналізу через структурування інструментів закупівель, критеріальних оцінок взаємодії замовників та учасників закупівель з урахуванням різновидів тендерних процедур та контрактних умов.

4. Встановлено, що інформаційно-аналітичне забезпечення контролю системи закупівель за державні кошти потребує суттєвої модернізації шляхом поєднання структурно-елементного складу учасників закупівель, суб'єктів державного управління, уповноважених здійснювати контрольно-аналітичні функції, порядку визнання та використання звітної інформації щодо процесів та інструментів закупівель для суспільних запитів, формування механізму взаємодії учасників закупівель та громадськості за етапами закупівельного процесу. Запропонований системний підхід виконання контрольно-аналітичних повноважень процесів публічних закупівель сприятиме забезпеченню достовірності та повноти даних звітності замовників та потенційних учасників тендерних процедур, а також технологічній завершеності процесів аналізу, аудиту та моніторингу відповідно до європейських норм в сфері закупівель.

5. Аналіз відповідності потенційних постачальників закупівель критеріальним вимогам щодо кваліфікації та вимог закупівель, дослідження

послідовності та змісту етапів проведення процедур державних закупівель дозволили виокремити підконтрольні об'єкти (критеріальні підходи до технологічного завдання закупівлі та їх оцінка в ході визначення переможця, договірні зобов'язання, сутнісні умови контракту та його особливості та характеристики, інструментарій закупівель, форми проведення, правомірність їх застосування, розподіл на доти та інші) у т.ч. з урахуванням специфіки електронного середовища здійснення закупівель та ризик-орієнтованих підходів в оцінці відхилень від нормативів та порядків згідно чинного законодавства. Специфіка підконтрольних об'єктів врахована під час визначення обсягів та аудиторських процедур для формування доказової бази висновків та пропозицій в ході перевірок закупівель.

6. Виконане дослідження дало змогу розвинути методологію аналізу вартісних та кількісних показників державних закупівель в частині виділення їх головних компонентів, залежно від обсягів та джерел фінансування. На відміну від інших, такий підхід передбачає застосування критерію Кайзера та графіку «кам'янистого осипу» для визначення кількості факторів державних закупівель, а також проєкцію факторних навантажень показників процедур державних закупівель на вісі таких факторів. Це дає змогу виявити та систематизувати структурні взаємозв'язки між компонентами державних закупівель і виявити обсяг потенційних фінансових потоків видатків зведеного бюджету, які мають здійснюватися через процедури публічних закупівель.

7. Встановлено, що методика оцінювання ефективності державних закупівель являє собою інструмент, який дозволяє формувати інформацію для управління закупівлями, виконувати контроль за плановим і рівномірним прийняттям і виконанням бюджетних зобов'язань, організовувати заходи щодо оптимізації закупівель, що здійснюються конкурентними способами, проводити порівняння показників закупівель. Запропоновано для оцінювання ефективності державних закупівель, використовувати згруповані показники: 1) ефективності державних закупівель замовниками; 2) активності учасників державних закупівель; 3) ризикованості державних закупівель, сукупного показника вартості під ризиком та сукупного показника ризикованості державних закупівель. Такий підхід підвищує точність оцінювання ефективності державних закупівель, що дозволить вчасно вживати необхідних заходів в цілях її підвищення.

8. Доведено, що теоретико-методологічні положення економічного аналізу та контролю на етапі прогнозування державних закупівель потребують модернізації. Уточнено методичний підхід контролю достовірності і обґрунтованості аналітичного моделювання планових показників, функціональність якого спрямовано на такі параметри, як: кількість часу та наявний аналітичний ресурс установи, ризики, пов'язані з моделюванням планів закупівель, рівень фінансового, кадрового забезпечення, необхідного для досягнення загального рішення щодо планових показників закупівель. Запропоновано використання робочих документів «Інструменти оцінки управління та забезпечення аналізу закупівель», «Оцінка концепції аналітичної

моделі та її архітектури», «Оцінка побудови та розвитку аналітичної моделі», «Оцінка аналітичних даних для планування закупівель», «Оцінка якості припущень у аналітичному моделюванні закупівель», «Тестування чутливості аналітичної моделі для планування закупівель», «Використання результатів прогнозування закупівель в контролі», які забезпечать достовірність оцінки аналітичного обґрунтування прогнозних показників закупівель державної установи

9. З метою підвищення аналітичності інформації для потреб закупівель для обліку запасів і витрат запропоновано використовувати в автоматизованому режимі поглиблену аналітичну технологію обліку собівартості учасників закупівель, яка передбачає техніку і структуру зведених даних на основі алгоритмів розрахунку собівартості за регістрами витрат. Впровадження розширеної аналітики запасів і витрат в облікове програмне забезпечення учасників закупівель дає можливість розв'язувати в автоматизованому режимі оперативні управлінські завдання аналітичних оцінок ефективності закупівель.

10. Встановлено, що теоретико-методичні засади фінансового контролю та державного аудиту в сфері публічних закупівель потребують поглиблення шляхом реалізації парадигмального підходу, який полягає у розширенні спектра контролюючих суб'єктів та підконтрольних об'єктів через взаємодію різновидів контролю, за ступенем охоплення, терміном та інструментарієм реалізації контрольно-аналітичних повноважень через використовувані ризик-орієнтовані показники, що відображають її змістову та формалізовану методологічну складову з урахуванням електронного середовища проведення закупівель. Впровадження даного підходу дозволить посилити відповідальність вищого керівництва розпорядників бюджетних коштів та інших учасників закупівель та посилити реалізацію принципів прозорості та підзвітності цих процесів в суспільстві.

11. Встановлено, що моніторинг публічних закупівель є невід'ємною складовою системи контролю в частині реалізації попереднього та поточного його різновиду. Це потребує розробки організаційних положень та сучасного методичного інструментарію, що складається з поетапного здійснення моніторингу, рівнів виконання (загальнодержавний, відомчий) та критеріїв ризиковості за ознаками контрольованості та доказовості викривлення або порушення законодавчих норм з урахуванням підконтрольних об'єктів, які враховують елементи електронної системи закупівель (управління електронними закупівлями, аутсорсинг щодо функцій і повноважень окремих електронних майданчиків закупівель, внутрішній контроль, інформаційна безпека, якість та вбудовані автоматизовані прикладні засоби контролю, аналітичні функції та процедури моніторингу ефективності закупівельної установи).

12. Вивчення інструментарію для критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції закупівель, як аналітичної складової розробленого парадигмального контрольного підходу, показало необхідність застосування сукупності економіко-математичних та статистичних методів

дослідження, зокрема цінового методу, методу порівнянь, процедури ранжування показників, нормування кількісних значень критеріїв, перетворення якісних параметрів у числову систему вподобань, рейтингова система відбору. Це дало змогу розробити методичне забезпечення рейтингування учасників державних закупівель за зведеним показником економічної вигідності пропозиції, обчисленим за результатами таксономічного аналізу відстаней характеристик тендерних пропозицій учасників від вектору-еталону ідеальної пропозиції предмету закупівлі для визначення економії та резервів заощадження державних коштів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

1. Письменна М.С. Державний аудит та аналіз публічних закупівель: теорія, методологія та практика: монографія / М. С. Письменна. Київ: «Центр учбової літератури», 2017. 452 с. (28,25 друк. арк.)

Статті у фахових виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз

2. Письменна М.С. Роль державного замовлення в економічному розвитку країни. *Науково-практичне видання з питань економіки «Незалежний АУДИТОР»*. К. : «Видавництво «СОВА». 2013. Випуск 4 (II). С. 46–50 (0,91 друк. арк.) (EBSCO, Index Copernicus, Google Scholar).

3. Письменна М.С. Моніторинг державних закупівель як форма попереднього контролю. *Науково-практичне видання з питань економіки «Незалежний АУДИТОР»*. К. : «Видавництво «СОВА». 2014. Випуск 8 (II) С. 52–61 (0,92 друк. арк.) (EBSCO, Index Copernicus, Google Scholar).

4. Письменна М.С. Функція контролю в управлінні державними закупівлями. *Науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка»*. Тернопіль : СМП «ТАЙП». 2014. Випуск 4 (53). С. 250–254 (0,61 друк. арк.) (Index Copernicus).

5. Письменна М.С. Control and analytical assessment of interaction between customers and participants of public procurement. *Збірник наукових праць ЧДТУ*. Серія: Економічні науки. Черкаси: ЧДТУ, 2015. Випуск 40. Частина IV. С. 128–133 (0,5 друк. арк.) (Index Copernicus).

6. Письменна М.С. Договірні зобов'язання державних закупівель як підконтрольні об'єкти. *Науково-виробничий журнал «Інноваційна економіка»*. Тернопіль: СМП «ТАЙП», 2016. Випуск. 1-2 (61). С. 187–193 (0,56 друк. арк.) (Index Copernicus).

7. Письменна М.С. Теоретичні аспекти обліково-інформаційного забезпечення управління державними закупівлями. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. Одеса, 2016. Том 21. Випуск 11 (53). С. 95–101 (0,64 друк. арк.) (Index Copernicus, Google Scholar).

8. Письменна М.С. Концептуальні основи аудиту державних закупівель як різновиду контролю. *Вісник Одеського національного*

університету. Економіка. Том 21. Випуск 10 (52). Одеса, 2016. С. 129–133 (0,59 друк. арк.) (Index Copernicus, Google Scholar).

9. Письменна М.С. Інформаційний інструментарій здійснення рамокних угод в умовах гармонізації законодавства з європейськими директивами. *Економічний дискурс: Міжнародний науковий журнал*. Тернопіль. 2016. Випуск 4. С.38–43 (0,46 друк. арк.) (International Society for Research Activity (ISRAJIF), The Journals Impact Factor, Index Copernicus).

10. Письменна М.С. Контроль дотримання принципів державних закупівель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Економіка і менеджмент». 2016. № 22. С. 176-179 (0,48 друк. арк.) (Index Copernicus, Google Scholar).

11. Письменна М.С. Парадигмальний підхід до контролю в сфері державних (публічних) закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Економічні науки». Випуск 25-1. Херсон. 2017. С.194–198 (0,64 друк. арк.) (Index Copernicus, Google Scholar)

12. Письменна М.С. Реалізація принципів прозорості та підзвітності в умовах ризик-орієнтованого аудиту електронної системи закупівель. *Вісник ЖДТУ*. Серія: Економічні науки. Випуск 3(81) Житомир: 2017. С. 17-24 (0,71 друк. арк.) (Index Copernicus, DOAJ, Google Scholar, ResearchBib).

Статті у наукових фахових виданнях України

13. Письменна М.С. Система державного фінансового контролю закупівель за державні кошти. *Ефективна економіка*. 2014. № 10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua> (0,60 друк. арк.)

14. Письменна М.С. Нормативно-правове середовище державних закупівель як передумова забезпечення ефективного контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Випуск 6. Частина 2. Ужгород. 2016. С. 159–162 (0,51 друк. арк.)

15. Письменна М.С. Концепція аналізу ефективності системи державних закупівель. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. № 5(10). URL: http://www.easterneurope-bm.in.ua/journal/10_2017/23.pdf (0,56 друк. арк.)

16. Письменна М.С. Ризик-орієнтований підхід у методології державного аудиту. *Науковий економічний журнал «Інтелект XXI»*. 2017. Випуск 4. К. 2017. С.37-41 (0,56 друк. арк.)

17. Письменна М.С. Міжнародний досвід публічних закупівель. *Бізнес Інформ*. Випуск 11. К. 2017. С. 47-51 (0,55 друк. арк.)

18. Письменна М.С. Оцінка критеріїв визначення переможця закупівлі. *Бізнес-навігатор*. Випуск 3(42). К., 2017. С. 163-167 (0,47 друк. арк.)

Статті у наукових фахових виданнях іноземних держав

19. Письменна М.С. Державний аудит як система забезпечення якості державних закупівель. *Scientific discussion*. 2017. VOL 1. No 4. Praha, Czech Republic. С. 79–83 (0,47 друк. арк.) (Scientific Indexing Services, DIIIF, Academic Resource Index.)

20. Письменна М.С. Аудит ефективності електронної системи публічних (державних) закупівель. *Innovative Solutions In Modern Science*. 2017. №2 (11), Dubai, UAE. P. 12–27 (0,53 друк. арк.) (ResearchBib, BASE, WorldCat, SIS, Google Scholar)

21. Письменна М.С. Облікова аналітика публічних державних закупівель в умовах інформаційних технологій. *Innovative solutions in modern science*. 2017. № 5(14). Dubai, UAE. P. 14–28 (0,50 друк. арк.) (ResearchBib, BASE, WorldCat, SIS, Google Scholar)

22. Письменна М.С. Автоматизовані алгоритми розрахунку собівартості запасів учасників електронних публічних закупівель. *Scientific discussion*. 2017. VOL 1. No 9. Praha, Czech Republic. P. 64-68 (0,52 друк. арк.) (Scientific Indexing Services, DIF, Academic Resource Index.)

Тези доповідей та матеріали конференцій

23. Письменна М.С. Аналіз показників державних закупівель для оцінки ефективності використання бюджетних коштів. *Перспективи розвитку обліку, контролю та аналізу у контексті євроінтеграції*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Одеса: ОНЕУ. 2014. С. 182–184 (0,15 друк. арк.)

24. Письменна М.С. Система моніторингу та аналізу державних закупівель на основі функціональних можливостей програмних продуктів. *Нові інформаційні технології в освіті: збірник тез восьмої науково-практичної конференції* / за заг. ред. к. ф.-м. н., доц. В. П. Шевченка. К. : Кафедра. 2015. С. 81–85 (0,18 друк. арк.)

25. Письменна М.С. Аналітичне забезпечення процедур державних закупівель: зарубіжний досвід застосування критеріїв оцінки. *Розвиток бухгалтерського обліку, економічного аналізу та аудиту у XXI-му столітті: тези виступів Міжнар. наук.-практ. конф.* Житомир: Вид. О.О. Євенок. 2015. С. 75–76 (0,20 друк. арк.)

26. Письменна М.С. Обліково-аналітичне забезпечення державних закупівель з використанням інформаційних технологій. *Нові інформаційні технології в освіті: Збірник тез дев'ятої науково-практичної конференції* / за заг. ред. к.ф.-м.н., доц. В.П. Шевченко. К.: Видавничо-поліграфічний центр Європейського університету. 2016. С. 90–95 (0,1 друк. арк.)

27. Письменна М.С. Дрозд І.К. Аналіз характеристик державних закупівель як підконтрольного об'єкту. *Трансформаційні перетворення обліково-аналітичного забезпечення управління в умовах євроінтеграційних процесів: Зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. присвяченої 110-річчю ДВНЗ «КНЕУ ім. Вадима Гетьмана» та 20-річчю Федерації професійних бухгалтерів і аудиторів України*. К.: КНЕУ. 2016. С. 373–375 (0,11 друк. арк., особисто здобувачу належать 0,5 друк. арк.: пропозиції з ідентифікації елементів закупівель як підконтрольного об'єкту)

28. Письменна М.С. Аналіз міжнародних норм державних закупівель та напрямки удосконалення національного законодавства в цій сфері. *Розвиток національної економіки України: нові реалії та можливості в умовах*

євроінтеграції. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 145–148 (0,17 друк. арк.)

29. Письменна М.С. Порівняльний аналіз нормативних засад функціонування сфери держаних закупівель на прикладі Вірменії. *Глобальний економічний простір: детермінанти розвитку*: Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. Миколаїв: МНУ імені В.О. Сухомлинського, 2016. С. 81–85 (0,24 друк. арк.)

30. Письменна М.С. Оцінка якості нормативної бази державних закупівель в умовах її реформування для цілей фінансового контролю. *Можливості та перспективи забезпечення сталого розвитку економіки України*: Матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції / За. заг. ред.: М.М. Палінчак, В.П. Приходько, А. Krynski. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. С. 123–125 (0,14 друк. арк.)

31. Письменна М.С. Реалізація принципів державного аудиту щодо закупівель за державні кошти. *Актуальні напрями забезпечення ефективності економіки країн*: Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції. Східноукраїнський інститут економіки та управління. Запоріжжя : ГО «СІЕУ», 2016. С. 109–111 (0,16 друк. арк.)

32. Письменна М.С. Дрозд І.К. Зовнішній та внутрішній аудит державних закупівель: концепція взаємодії. *Проблеми економічного, облікового, контрольного і аналітичного забезпечення управління підприємством*: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених. Вінниця: 2016. С. 189–190 (0,08 друк. арк., особисто здобувачу належать 0,45 друк. арк.: пропозиції щодо стандартизації взаємодії аудиторів на основі стандартів ISSAI)

33. Письменна М.С. Інформаційне забезпечення та документообіг розпорядника бюджетних коштів в процесі державних закупівель. *Пріоритети розвитку підприємств у XXI столітті*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Кіровоградський національний технічний університет. Кіровоград: КОД, 2016. С. 87 (0,13 друк. арк.)

34. Письменна М.С. Удосконалення контрольних процедур під час проведення державних закупівель. *The development of international competitiveness: state, region enterprise*. International scientific conference. Desember 16th, 2016. Proceedings of the conference. Part II. Lisbon 2016. P. 125–127 (0,12 друк. арк.)

35. Письменна М.С. Міжнародна регламентація основних принципів державних закупівель. *Шляхи покращення зовнішньоекономічної діяльності України*: Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції. К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2017. С. 103–106 (0,16 друк. арк.)

36. Письменна М.С. Переваги та недоліки різновидів процедур державних закупівель. *Модернізація економіки та фінансової системи країни: актуальні проблеми та перспективи*. Матеріали Міжнародної

науково-практичної конференції. Дніпро: ПДАБА, 2017. Ч. 2. С.47-49 (0,14 друк. арк.)

37. Письменна М.С. Особливості формування принципів державних закупівель в ЄС. *Прикладна економіка – від теорії до практики*: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Тернопіль: ФОП Осадца Ю.В., 2017. С. 71–73 (0,18 друк. арк.)

38. Письменна М.С. Оцінка змісту та етапів процедур державних закупівель. *Сучасні тенденції трансформації економіки та управління*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К: Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського. 2017. С. 159–163 (0,19 друк. арк.)

АНОТАЦІЯ

Письменна М.С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.09 – бухгалтерський облік, аналіз та аудит (за видами економічної діяльності). – Одеський національний економічний університет, Одеса, 2018.

Роботу присвячено вирішенню наукової проблеми розвитку методології контролю, державного аудиту та аналізу державних (публічних) закупівель з метою підвищення ефективності управління цими процесами.

Розроблено теоретико-методологічні положення аналізу публічних закупівель в частині оцінювання ефективності їх проведення, запропоновано методику критеріального вибору найбільш економічно вигідної пропозиції на основі рейтингування учасників закупівель за зведеним показником економічної вигідності пропозиції. Автором розроблено парадигму контролю публічних закупівель, яка полягає у розширенні спектра контролюючих суб'єктів та підконтрольних об'єктів через взаємодію різновидів контролю, за ступенем охоплення, терміном та інструментарієм реалізації контрольно-аналітичних повноважень через використовувані ризик-орієнтовані показники з урахуванням електронного середовища проведення закупівель. Розроблено напрями трансформації системи інформаційно-аналітичного забезпечення управління публічними закупівлями з використанням інструментарію державного фінансового контролю, аналізу ефективності, моніторингу на основі положень Директив ЄС в сфері закупівель. Впровадження даного підходу дозволить посилити відповідальність керівництва учасників закупівель та посилити реалізацію принципів прозорості та підзвітності цих процесів у суспільстві.

Ключові слова: аналіз, державний аудит, державні (публічні) закупівлі, оцінювання ефективності закупівель, критерії оцінки, контрольні дії, об'єкти контролю, міжнародні стандарти ISSAI.

АННОТАЦИЯ

Письменная М.С. Методология и организация анализа и контроля закупок за государственные средства. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора экономических наук по специальности 08.00.09 – бухгалтерский учет, анализ и аудит (по видам экономической деятельности). – Одесский национальный экономический университет, Одесса, 2018.

Работа посвящена решению научной проблемы развития методологии контроля, государственного аудита и анализа государственных (публичных) закупок с целью повышения эффективности управления этими процессами.

Разработаны теоретико-методологические положения анализа публичных закупок в части оценки эффективности их проведения, предложена методика критериального выбора наиболее экономически выгодного предложения на основе рейтингования участников закупок по сводному показателю экономической выгоды предложения. Автором разработана парадигма контроля публичных закупок, которая предполагает привлечение расширенного спектра контролируемых субъектов и подконтрольных объектов через взаимодействие разновидностей контроля, по степени охвата, сроку и инструментария реализации контрольно-аналитических полномочий путем использования риск-ориентированных показателей с учетом электронной среды проведения закупок. Разработаны направления трансформации системы информационно-аналитического обеспечения управления публичными закупками с использованием инструментов государственного финансового контроля, анализа эффективности, мониторинга на основе положений Директив ЕС по закупкам. Внедрение данного подхода позволит усилить ответственность руководителей участников закупок и повысить реализацию принципов прозрачности и подотчетности этих процессов в обществе.

Ключевые слова: анализ, государственный аудит, государственные (публичные) закупки, оценки эффективности закупок, критерии оценки, контрольные действия, объекты контроля, международные стандарты ISSAI.

ABSTRACT

Pysmenna M.S. Methodology and organization of analysis and control of procurement using public funds. – Manuscript.

Dissertation for the degree of a Doctor of Economics in specialty 08.00.09 - accounting, analysis and audit (by types of economic activity). – Odessa National Economic University, Odessa, 2018.

The work is devoted to the development of scientifically grounded proposals for enhancing the theory and improving the methodology and organization of control and analysis of public (state) procurement on the basis of the norms of declaring transparency and accountability for the use of public funds.

The preconditions and directions of development of theory and methodology of control, state audit and analysis of public procurements are justified. The provisions of the EU Directives on fundamental procurement principles are analyzed, the

necessity of their full implementation in the normative legislation of Ukraine is proved in order to achieve the desired results of transparency, competitiveness, and non-discrimination in such processes.

The essence of the categories of “procurement using public funds”, “state procurement”, “public procurement” is analyzed and the conclusion on the equivalency of their application for the purposes of normative, scientific and methodological provision of procurement procedures is drawn.

Theoretical framework of the conceptual apparatus of the public procurement control in terms of implementation of the transparency and accountability concepts aimed at informing the public on the cost effectiveness of the spending budget funds on the control results in accordance with the provisions of the international standard of state audit ISSAI 20 “Principles of transparency and accountability” is improved.

It is proved that the extended spectrum of controlling entities and controlled objects, the interaction of control types (types of public audit, monitoring, treasury procurement control, internal audit), extent of coverage, timing and implementation tools of implementing the control and analytical powers using risk-oriented indicators are the components of the control system of state procurement under electronic systems, reflecting its content and formalized methodological component. This lays the foundation for the proposed paradigm of state control of public procurement, which aims to establish compliance with the principles of public procurement as a synthesized mapping of functional management tasks in this area.

The methodology of public procurement analysis is proposed, which contains a system of interconnected cost and quantity indicators of the main components of procurements depending on the volumes and sources of funding, which creates the preconditions for effective management of public funds through the correct choice of the most advantageous proposal and the winner of tender procedures. The author substantiates the expediency of including the Kaiser criterion and the “scree debris” graph in the components of the analysis methodology to determine the number of factors of public procurement, as well as projections of factor loadings of the public procurement procedures indicators on the axis of such factors. This allows identifying and systematizing the structural relationships between the components of public procurement, and analyzing and characterizing the results of procurement activities more deeply.

The scientific and methodological principles for evaluating the effectiveness of public procurement are improved, where the author identifies three groups of indicators: the first group includes indicators used to evaluate the effectiveness of public procurement by customers. The indicators of the second group (the average number of price offers from one participant, the average amount of the bid from one participant, the average number of participants per tender) characterize the activity of participants in public procurement, and the overall risk of public procurement (third group of indicators) is determined using the aggregate risk indicator. The application of this approach will ensure the generation of information to evaluate the effectiveness of public procurement to identify alternative supplier options.

The calculation algorithm of the consolidated index of economic profitability of the procurement subject proposal is introduced, which is calculated on the basis of the taxonomic analysis of the distances of the tender offers characteristics of participants from the vector-standard of the ideal proposal. The use of such a consolidated indicator is an integral part of the proposed scientific and methodological approach to the criterial choice of the most economically advantageous proposal, which provides for rating of participants in public procurement, and will ensure a comparative assessment of the cost effectiveness of procurement.

The stages of monitoring of public procurement and its level of implementation (national, departmental) are identified and proved. The use of risk criteria is proposed on the basis of controllability and evidence of distortion or violation of the legal norms taking into account the specific elements of the electronic procurement system, which will ensure the efficient management of the effectiveness of the announced tenders.

The directions of transformation of the information and analytical provision system of the state financial control of public procurements are defined by specifying its structural and elemental composition, the procedure of recognition and use of information on procurements processes and tools, formation of the mechanism of interaction of procurement participants and the public at the stages of the procurement process on the basis of the EU Directives and the international state audit standards of ISSAI.

Keywords: analysis, state audit, state (public) procurement, evaluation of procurement effectiveness, evaluation criteria, control activities, control objects, international standards ISSAI.

Підп. до друку 17.09.2018. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум.др.арк. 1,9.
Замовлення № 807. Наклад 120 прим.

Поліграфічно-видавничий центр ТОВ «Імекс-ЛТД»
Свідоцтво про реєстрацію серія ДК № 195 від 21.09.2000.
25006, м. Кропивницький, вул. Декабристів, 29
тел./факс (0522) 22-79-30, 32-17-05,
E-mail: design@imex.kr.ua