

# GUID 5280

Керівництво з аудиту  
публічних закупівель



INTOSAI

Рекомендації INTOSAI  
видані Міжнародною  
організацією вищих органів  
аудиту (INTOSAI) у складі  
Системи професійних  
документів INTOSAI.  
Додаткову інформацію  
можна знайти на сайті  
[www.issai.org](http://www.issai.org)



INTOSAI



INTOSAI, 2022



# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>5</b>
<b>МЕТА</b>	<b>7</b>
<b>ВИЗНАЧЕННЯ</b>	<b>8</b>
<b>СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ</b>	<b>9</b>
<b>МЕТА АУДИТУ</b>	<b>10</b>
Відповідальні сторони та передбачувані користувачі	10
Предмет аудиту	11
Критерії	11
<b>ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ АУДИТУ</b>	<b>13</b>
Стратегічний підхід до публічних закупівель	13
Процесний підхід до публічних закупівель	14
Ризики корупції та шахрайства у сфері публічних закупівель	17
Публічні закупівлі в надзвичайних ситуаціях	19
<b>ПЛАНУВАННЯ АУДИТУ</b>	<b>21</b>
Планування аудиту публічних закупівель	21
Ціль (цілі) аудиту та підхід (підходи) до аудиту	23
Питання аудиту	24
Критерії аудиту	29
Аудиторський ризик	33
<b>ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ</b>	<b>34</b>
<b>ЗВІТУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ</b>	<b>36</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	<b>39</b>

<b>Додаток 1: Принципи публічних закупівель</b>	<b>39</b>
<b>Додаток 2: Визначення та скорочення</b>	<b>40</b>
<b>Додаток 3: Етапи процесу публічних закупівель</b>	<b>42</b>
Етап 1. До тендера	42
Етап 2. Проведення тендера	43
Етап 3. Після присудження договору	44
<b>Додаток 4: Електронні закупівлі</b>	<b>45</b>
<b>Додаток 5: Можливі питання аудиту щодо принципів «ЗЕ» під час аудиту процесу закупівлі або функції закупівель</b>	<b>46</b>
<b>Додаток 6: Можливі питання аудиту щодо використання моделі ефективності закупівель</b>	<b>48</b>
<b>Додаток 7: Можливі питання аудиту для стратегічного підходу до публічних закупівель</b>	<b>50</b>
<b>Додаток 8: Можливі питання аудиту для процесного підходу до публічних закупівель</b>	<b>55</b>
<b>Додаток 9: Ризики для доброчесності на кожному етапі процесу закупівлі</b>	<b>61</b>
Ризики для доброчесності на етапі до тендера	61
Ризики для доброчесності протягом етапу проведення тендера	62
Ризики для доброчесності на етапі після тендера	62
<b>Додаток 10: Питання аудиторського ризику</b>	<b>63</b>

- 1) Професійні стандарти й керівництва потрібні для забезпечення достовірності, якості та професіоналізму аудиту державного сектору. ISSAI 100 «Фундаментальні принципи аудиту державного сектору» визначає, серед іншого, призначення та сферу застосування стандартів ISSAI і концептуальну основу аудиту державного сектору. ISSAI 300 «Принципи аудиту діяльності (ефективності)» та ISSAI 400 «Принципи аудиту відповідності» спираються на фундаментальні принципи ISSAI 100 й доповнюють їх з урахуванням специфіки контексту аудиту діяльності (ефективності) та аудиту відповідності.
- 2) Це керівництво має допомогти аудиторів розібратись у конкретному предметі аудиту публічних закупівель і обґрунтовано використати відповідні стандарти ISSAI.
- 3) Публічні закупівлі — це діяльність у межах якої уряди, державні установи, державні підприємства<sup>1</sup> або інші особи публічного права закуповують та одержують на підставі договору про закупівлі товари, роботи та послуги з метою досягнення своїх цілей. Для цієї мети вони використовують публічні кошти й мають на меті задоволення суспільних потреб. Нині існує багато форм укладання договорів і надання публічних послуг, закупівлі товарів і виконання робіт, таких як концесія, публічно-приватне партнерство чи угоди, за якими компанії сплачують податки шляхом виконання проєктів, пов'язаних з роботами громадського призначення. Нормативно-правова база, що застосовується до цих договорів, неоднакова для різних країн.
- 4) Публічні закупівлі охоплюють майже всі сектори національної економіки країн (у тому числі, сектори освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та

<sup>1</sup> ОЕСР. Дирекція з питань державного управління. Публічні закупівлі. Режим доступу <https://www.oecd.org/gov/public-procurement>

оборони) та мають значний вплив на соціально-економічний розвиток. На діяльність у сфері публічних закупівель припадає в середньому від 13% до 20% ВВП<sup>2</sup>.

- 5) З огляду на свій публічний характер ця діяльність підпадає під державне регулювання. Попри те, що системи публічних закупівель можуть суттєво відрізнитись одна від одної залежно від країни, вони нині мають ряд спільних характеристик і використовують деякі спільні застосовні принципи (див. додаток 1). Спільні інтереси та договори, укладені в межах Світової організації торгівлі (СОТ), а також багаторічний спільний досвід демонструють, що чимало правових та організаційних аспектів існуючих національних систем публічних закупівель ґрунтуються на принципах і стандартних положеннях Типового закону ЮНСІТРАЛ про публічні закупівлі<sup>3</sup> і переважно узгоджуються з ними. Деякі інтеграційні об'єднання у сфері економіки мають міжнародні законодавчі та підзаконні акти з питань публічних закупівель. Це стосується, наприклад, країн ЄС, де відповідні положення викладено в Директивах ЄС з публічних закупівель<sup>4</sup>.
- 6) Публічні закупівлі є також ключовим інструментом, що прямо чи опосередковано впливає на численні аспекти соціального та економічного становища суспільства, за допомогою якого стає можливим досягнення національних стратегічних цілей, зокрема, забезпечення економічного розвитку. Це включає також екологічну й соціальну стійкість завдяки застосуванню під час публічних закупівель критеріїв і практик, що сприяють захисту довкілля, соціальному захисту та розвитку людини. Публічні закупівлі також є засобом впровадження сучасних технологій і здійснення цифровізації.
- 7) У цьому GUID для виявлення загальних закономірностей і специфічних особливостей як публічних закупівель, так і їх аудиту, в різних юрисдикціях було використано підходи та методологічні рішення різних ВОА.

2 Див. Світовий банк: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve> та <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>.

3 Типовий закон ЮНСІТРАЛ про публічні закупівлі (2011 р.). Режим доступу: [https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public\\_procurement](https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement)

4 Директиви ЄС з публічних закупівель. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_public\\_directives\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm)

- 8) Мета цього GUID — надати аудиторам керівництво щодо того, як проводити аудит діяльності (ефективності) та/або відповідності, пов'язаний з конкретним предметом аудиту публічних закупівель.
- 9) ISSAI 300 та ISSAI 400 визначають Принципи аудиту діяльності (ефективності) та аудиту відповідності, що проводиться BOA, тоді як ISSAI 3000 та ISSAI 4000 визначають вимоги, яких повинен дотримуватись аудитор, щоб мати змогу заявляти про те, що аудит було проведено відповідно до стандартів ISSAI. Цей GUID посилається на ISSAI 300 та ISSAI 400 без їх дублювання. У межах IFPP<sup>5</sup> **GUID 5280** «Керівництво з аудиту публічних закупівель» має рекомендаційний характер, щодо застосування цих вимог.

---

5 Концептуальна основа стандартів INTOSAI.

- 10) Термін «публічні закупівлі» стосується купівлі товарів, робіт (будівельних робіт) або послуг з метою задоволення потреб держави та суспільства, здійснюваних замовником чи закупівельною організацією, уповноваженою згідно з національним чи регіональним законодавством або чинними підзаконними актами з питань публічних закупівель.

При цьому замовником може бути міністерство або державний орган, орган місцевої чи регіональної влади, будь-який публічний орган — як комерційний, так і некомерційний (включно з державними підприємствами), його дочірнє підприємство чи організація, створена таким публічним органом, будь-яка установа або організація, що фінансується переважно за рахунок публічних коштів.

- 11) У практиці публічних закупівель застосовується велика кількість визначень. Перелік визначень і скорочень, використаних для цілей GUID 5280, наведено в додатку 2.

# 4

## СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ

- 12) Цей GUID надає аудитору додаткове керівництво з порядку проведення аудитів діяльності (ефективності) та/або відповідності щодо публічних закупівель як конкретного предмета аудиту, а також якщо аудит публічних закупівель здійснюється у складі ширшого аудиторського завдання, яке може бути завданням з аудиту відповідності та/або діяльності (ефективності). У разі проведення комплексного аудиту, що охоплює питання, пов'язані з фінансовим аудитом, BOA чи аудитор повинні звернутись до ISSAI 200.
- 13) Цей GUID є інструментом, що допомагає аудиторам під час планування та проведення аудиту, пов'язаного з закупівлями, під час визначення структури аудиту й вибору відповідних питань і критеріїв аудиту для визначених цілей аудиту, а також під час звітування та моніторингу виконання рекомендацій.
- 14) Цей GUID не має на меті врегулювання всіх питань проведення таких аудитів і не містить жодних додаткових вимог.

- 15) Аудити публічних закупівель можуть мати на меті багато різних цілей. Під час кожного аудиту аудиторіві потрібно визначити відповідальну сторону, а також передбачуваних користувачів аудиторського звіту. Аудитор також має встановити чіткі цілі аудиту, визначити критерії, що використовуватимуться для оцінювання ефективності чи відповідності, виявити відповідні джерела інформації та необхідні конкретні дані, а також визначити методологію (методології) оцінювання цих даних на відповідність заявленим критеріям. Наступні параграфи мають на меті допомогти аудиторам у визначенні відповідальної сторони та передбачуваних користувачів, а також предмета й критеріїв виконуваного ними аудиту.

## ВІДПОВІДАЛЬНІ СТОРОНИ ТА ПЕРЕДБАЧУВАНІ КОРИСТУВАЧІ

- 16) У сфері аудиту публічних закупівель діють багато відповідальних сторін і передбачуваних користувачів. До них можуть належати:

### Відповідальні сторони

- Замовники, які можуть бути представлені державними органами, органами місцевої влади, державними підприємствами й навіть приватними компаніями, що одержують публічні кошти;
- Центральний державний орган, на який покладено загальну відповідальність за законодавство та/або здійснення нагляду у сфері публічних закупівель.

Крім того, існують інші сторони, залучені до конкретних аспектів процесу здійснення закупівель, таких як аналіз та надання консультацій або підтримка електронних платформ.

#### Передбачувані користувачі

- Органи виконавчої та законодавчої влади, зокрема парламент;
- Провідні державні чи міжнародні наглядові органи або комітети з публічних закупівель;
- Особи, відповідальні за супровід договорів або здійснення закупівель;
- Сторони, що надають фінансування або беруть участь у спільному фінансуванні проектів партнерства.

## ПРЕДМЕТ АУДИТУ

- 17) Предметом аудитів, яких стосується цей GUID, є публічні закупівлі. Предмет аудиту — це відповідь на питання «аудит чого проводиться», що визначається у сфері аудиту. Зазвичай за результатами аудиту складається аудиторський звіт з висновком щодо предмета аудиту. У висновку висловлюється оцінка аудитором предмета аудиту на основі критеріїв, які аудитор визначив як прийнятні для аудиту.
- 18) Залежно від цілей аудиту чи питань аудиту, предметом аудиту публічних закупівель можуть бути всі або окремі етапи циклу закупівель, процеси на окремих етапах або функція здійснення закупівель загалом.

## КРИТЕРІЇ

- 19) У разі проведення аудиту діяльності (ефективності) з публічних закупівель критерії для оцінювання предмета аудиту визначаються виходячи з принципів **економічності, ефективності та результативності (3Е)**. Одна з ключових ідей публічних закупівель полягає в забезпеченні відповідності ціни та якості для замовника та громадськості. Отже, замовникові потрібно здійснити закупівлю, що дає змогу одержати товари, роботи і послуги, які відповідають потребам, мають належну якість і надходять у достатній кількості, мають найкращу ціну, а також повинні забезпечити їх наявність там, де вони потрібні, тоді і коли вони потрібні. Невиконання цих вимог може негативно вплинути на економіку та здатність уряду ефективно надавати послуги, досягати своїх цілей чи виконувати свої завдання (результативність) і, зрештою, надавати послуги громадянам. Аудит діяльності (ефективності) публічних закупівель може, наприклад, бути сфокусований на тому, чи забезпечили публічні закупівлі відповідність ціни та якості, або того, чи було задоволено потреби в товарах і послугах

відповідно до встановлених стандартів. Він може бути спрямований на те, чи закупівлі відповідають конкретним встановленим політикам: наприклад, чи забезпечують вони екологічність продуктів і послуг. Основоположні принципи «ЗЕ» докладніше описано в ISSAI 300.

- 20) У разі проведення аудиту відповідності публічних закупівель критерії для оцінювання предмета аудиту визначаються виходячи із застосовних законодавчих та підзаконних актів<sup>6</sup>. До них можуть належати як законодавство, що регулює окремі закупівлі, так і законодавчі та підзаконні акти більш загального характеру про здійснення закупівель суб'єктами державного сектору. Такі законодавчі та підзаконні акти можуть установлювати конкретні вимоги до процесу закупівлі, наприклад, щодо порядку схвалення закупівель або використання публічних закупівель. У деяких випадках можуть мати місце вимоги нормативно-правових актів до постачальників товарів, робіт або послуг, що закуповуються. Залежно від обсягу аудиту такі вимоги під час аудиту можуть бути відповідними критеріями.
- 21) Отже, аспекти аудиту діяльності (ефективності) та аудиту відповідності часто взаємопов'язані. Законодавча база, що регулює публічні закупівлі, може відображати баланс між низкою різних міркувань та загальними цілями, яких прагнуть досягти законодавці. До них можуть належати такі загальні цілі, як забезпечення рівності та справедливості для потенційних постачальників, сприяння економічним рішенням щодо здійснення закупівель, підтримання гнучкості та зведення до мінімуму адміністративних витрат на реалізацію процесу закупівель чи запобігання шахрайству та корупції. І хоча аудит діяльності (ефективності) зосереджений на оптимізації економічності, ефективності та результативності, вимоги нормативно-правових актів можуть накладати обмеження на процес закупівель, що сприяє досягненню інших цілей. Наприклад, принцип рівності постачальників може бути вимогою відповідного нормативно-правового акта, а отже, його дотримання може розглядатись як питання відповідності, або ж як питання ефективності. Принцип рівності, наприклад, може означати, що доступ до торгів у процедурах публічних закупівель, інших їх видів, повинні мати всі постачальники, включно з малими та середніми підприємствами (МСП). Однак на деяких інших замовників можуть поширюватись положення закону / норм регулювання, що вимагають від них під час публічних закупівель надавати перевагу вітчизняним постачальникам або дотримуватись «чорних списків», що забороняють закупівлі у певного кола учасників тендерів, утворених або зареєстрованих у певних країнах, чи вимог щодо винятків тощо. Для деяких інших замовників можуть також бути встановлені вимоги щодо закупівлі продуктів певного класу лише у певних постачальників чи щодо звільнення певних товарів від застосування до них державної політики відповідно до вимог національного законодавства. ВОА слід враховувати такі умови діяльності замовників.

<sup>6</sup> У випадках, визначених національним законодавством, такі критерії можуть також бути виведені з двосторонніх чи багатосторонніх угод про вільну торгівлю або міжнародних угод, наприклад, національних зобов'язань країни як учасника Угоди СОТ про публічні закупівлі.

- 22) У багатьох випадках предметом аудиту буде конкретне рішення про закупівлю чи комплекс закупівель певного типу, здійснених певною відповідальною стороною. Однак може бути й ширший спектр підходів до вибору предмета аудиту та відповідних критеріїв. Нижче описано кілька різних конкретних варіантів та обставин, урахування яких може бути корисним для аудиторів під час визначення мети аудиту.

### СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

- 23) Аудитор може дослідити публічні закупівлі, щоб оцінити, чи запровадив уряд чи відповідна організація (установа) стратегічний підхід до закупівель, щоб відповідні види діяльності і пріоритети були пов'язані з їхніми загальними пріоритетами та були інтегровані у них. Стратегічний підхід — це важливий чинник в управлінні загальними витратами і ризиками, що пов'язані з закупівлями.
- 24) Нижче наведені кілька добре відомих підходів до аудиту в межах стратегічного підходу до публічних закупівель, що відповідають кращій практиці:
- 1) **Модель ефективності закупівель**<sup>7</sup> корисна для всіх підходів до публічних закупівель на основі відповідності ціни та якості незалежно від їхньої вартості та застосовної нормативно-правової бази. Ця модель поділяє аналіз на три рівні й вивчає, як проводяться публічні закупівлі на рівні стратегій уряду, функцій міністерств та інших урядових організацій або конкретних проєктів (див. таблицю 2 в додатку 6).
  - 2) Оцінювання того, як саме відбувається врахування та досягнення стратегічних цілей організації щодо закупівель, шляхом **аналізу її**:

7

Резюме Посібника Контактного комітету ЄС з аудиту публічних закупівель (Практичного посібника з аудиту публічних закупівель). Модель ефективності закупівель була розроблена Контактним комітетом ВОА країн ЄС у складі його Інструментарію аудиту публічних закупівель, доступного за посиланням: <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>

- завдань і повноважень, стратегічного спрямування, цілей і управління — цей аналіз може передбачати розгляд широкого кола матеріалів і документів, включно з бізнес-планами, стратегічними повідомленнями з боку вищого управлінського персоналу тощо (див. таблицю 3 в додатку 7);
- портфеля закупівель — проведення детальних процедур аналізу портфеля закупівель, що відповідають кращій практиці, які описано в Посібнику для фахівців із закупівель ООН<sup>8</sup> (див. таблицю 4 в додатку 7);
- функції здійснення закупівель та спроможності, що може передбачати дослідження завдань, обов'язків, структури та звітності, систем і процесів закупівель, навичок здійснення закупівель, спроможностей та зусиль, докладених до їх удосконалення в межах програм інституційного розвитку (див. таблицю 5 у додатку 7).

Після етапу аналізу організація зазвичай розробляє стратегію здійснення закупівель для того, щоб визначити стратегічні цілі здійснення закупівель (див. таблицю 6 у додатку 7).

Щоб зрозуміти, як саме здійснюватиметься досягнення цілей, розробляється план реалізації з визначенням заходів, строків та відповідальних осіб (див. таблицю 6 у додатку 7).

Зазвичай розробляється концептуальна основа, призначена для вимірювання того, чи досягнуті цілі стратегії закупівель. Розробляються відповідні порівняльні показники чи ключові показники ефективності (KPI), що є доречними, конкретними, узгодженими з відповідними заінтересованими сторонами та підконтрольними організаціями. Показники ефективності будуть пов'язані також з конкретними стратегіями чи ключовими процесами (див. таблицю 7 у додатку 7).

## ПРОЦЕСНИЙ ПІДХІД ДО ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

- 25) Публічні закупівлі можна аналізувати також під кутом зору процесу їх реалізації.
- 26) Процес публічних закупівель організовується згідно з застосовними підзаконними актами, а спосіб його поділу на окремі операційні етапи повного циклу публічних закупівель залежатиме від того, як саме його

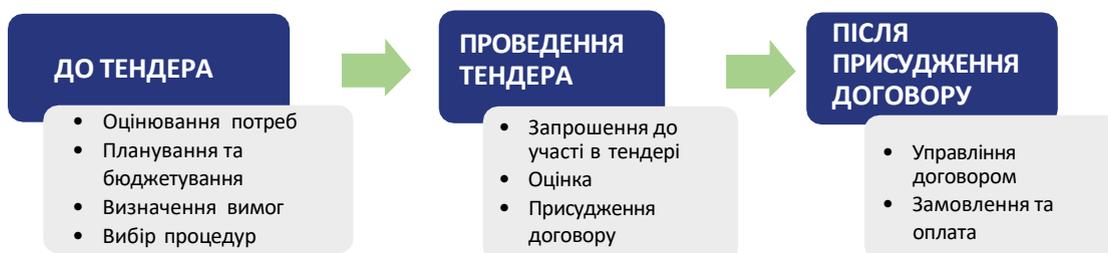
<sup>8</sup> Цей аналіз спирається на Посібник для фахівців із закупівель ООН, опублікований за посиланням <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2>

регулює кожна країна. При цьому під час порівняння систем можна стверджувати, що види діяльності, необхідні для успішного здійснення процесу публічних закупівель, мають до певної міри загальний і типовий характер для всіх незалежно від місцезнаходження та підзаконних актів<sup>9</sup>.

27) Попри те, що операційні етапи можуть відрізнитись та мати різні назви відповідно до логічних концепцій, види діяльності є доволі подібними<sup>10</sup>. Принципи ОЕСР щодо доброчесності у сфері публічних закупівель поділяють процес публічних закупівель на три етапи та дев'ять стадій:

- **До тендера** (1. Оцінювання потреб; 2. Планування та бюджетування; 3. Визначення вимог; 4. Вибір процедур);
- **Проведення тендера** (5. Запрошення до участі в тендері, 6. Оцінка; 7. Присудження договору);
- **Після тендера** (8. Управління договором; 9. Замовлення та оплата).

Рисунок 1. Етапи та стадії публічних закупівель



28) Зазначені етапи та стадії демонструють типові заходи, які є результатом або сприяють контролю, необхідному у сфері державних закупівель. У додатку 3 описано зміст кожного з цих етапів.

29) Залежно від цілей аудит процесу закупівель може охоплювати весь цикл закупівлі, зосереджувати увагу на конкретних етапах чи аналізувати процеси на окремих стадіях.

<sup>9</sup> Безсумнівно, завдяки впливу Типового закону ЮНСІТРАЛ про публічні закупівлі, а також керівних принципів інших наднаціональних і міжнародних організацій у сфері публічних закупівель.

<sup>10</sup> Наприклад, Керівництво Європейської комісії з публічних закупівель для фахівців виділяє у процесі п'ять типових етапів здійснення публічних закупівель (1. Підготовка та планування; 2. Публікація та прозорість; 3. Подання пропозицій, їх розкриття та відбір; 4. Оцінка та присудження договору; 5. Виконання договору), які за своєю суттю містять дев'ять стадій підходу, прийнятого ОЕСР.

- 30) При застосуванні процесного підходу до публічних закупівель аудитор досліджує, як здійснюється управління функцією закупівель, щоб дійти висновків про те, що:
- Було запроваджено підзаконні акти та керівництва, що регулюють порядок здійснення процесу закупівлі;
  - Процеси закупівлі належним чином організовані та задокументовані;
  - Функції та обов'язки учасників чітко визначені;
  - Процес достатньою мірою зафіксований і задокументований та формує чіткий аудиторський слід, якщо процедура публічних закупівель здійснюється з використанням електронних засобів;
  - Електронні процедури забезпечують відповідний рівень захищеності (доступ до даних, сховища даних, управління в надзвичайних ситуаціях, кваліфіковані підписи)<sup>11</sup>;
  - Чи усі рішення ухвалюються, оцінки виконуються та думки висловлюються уповноваженими посадовими особами;
  - Чи системи внутрішнього контролю запроваджені на всіх етапах процесу закупівлі та забезпечують результативний моніторинг застосування правил здійснення публічних закупівель і контроль оцінювання потреб, рівнів повноважень, замовлень на закупівлю, виконання договорів, дотримання умов договорів, здійснення платежів, ведення документації та бухгалтерського обліку;
  - Чи забезпечене розмежування обов'язків між тими, хто здійснює закупівлю товарів, робіт чи послуг, звертається з запитами про їх закупівлю, перевіряє виконання та затверджує платежі<sup>12</sup>;
  - Чи створено механізми уникнення конфліктів інтересів у процесах закупівлі (наприклад, кодекси етичної поведінки, навчання з питань доброчесності, декларування, політика щодо подарунків і знаків гостинності, механізм повідомлення про порушення, моніторинг доброчесності);
  - Чи регулярно проводяться перевірки процесів закупівлі.

11 Див. додаток 4 «Електронні закупівлі».

12 У деяких країнах, наприклад, у Перу, таких несумісних функцій немає.

## РИЗИКИ КОРУПЦІЇ ТА ШАХРАЙСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

- 31) З огляду на виділення коштів і потенційні конфлікти інтересів, публічні закупівлі є однією із сфер суспільної діяльності, що найбільш вразливі до привласнення коштів, шахрайства та корупції. За різними оцінками, корупція у сфері публічних закупівель може збільшувати витрати на 10–25%, а майже половина випадків корупції трапляється саме у сфері публічних закупівель<sup>13</sup>. Особиста вигода, фінансове зростання та політичні переваги можуть спонукати учасників закупівель до вчинення неетичних та/або корупційних дій, наприклад, до розголошення конфіденційної та чутливої інформації, впливу на рішення чи демонстрації упередженості щодо постачальників. Ці можливості значно зростають у разі здійснення публічних закупівель в умовах надзвичайних ситуацій<sup>14</sup>.
- 32) Отже, ризики шахрайства та корупції, що стосуються цілей аудиту, належать до основних проблемних питань, які необхідно розглядати під час аудиту публічних закупівель. Зловживання та неправомірні дії не лише ставлять під загрозу інтереси та потреби суспільства, а й призводять до дорогих та неефективних закупівель. Основними чинниками ризику є:
- Великий обсяг виділення публічних коштів;
  - Значний перелік предметів публічних закупівель, причому багато з них закуповуються у великому обсязі / великій кількості;
  - Складні специфікації властивостей та якісних характеристик численних предметів, які закуповуються, що ускладнює оцінювання обґрунтованості публічної закупівлі;
  - Складність систем, правил, підзаконних актів, стандартів, вимог та механізмів управління процесом закупівлі;
  - Затвердження та використання виняткових прискорених та спрощених процедур публічних закупівель у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
  - Структурна складність систем контролю;

13 Див. публікації: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-07/olaf\\_report\\_2013\\_en.pdf](https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-07/olaf_report_2013_en.pdf), [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_a\\_practical\\_guide](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide), <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/>, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>

14 У жовтні 2020 року Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй Антонію Гутерреш виступив з терміновим попередженням про те, що корупція під час пандемії COVID-19 може відштовхнути світ ще далі від шляху до досягнення Цілей сталого розвитку.

- Значні конфлікти інтересів або змови;
  - Тенденція комбінувати вимоги (що існує протягом багатьох років), яка може збільшувати ймовірність того, що велика кількість малих учасників тендеру виявиться неспроможною виконати кваліфікаційні критерії для здобуття права на участь у закупівлях, що, у свою чергу, може послаблювати конкуренцію, створюючи нагоди для антиконкурентної поведінки та ризиків;
  - Надто узагальнені умови договорів та прогалини в їх регулюванні;
  - Непрозорість процесів публічних закупівель;
  - Неналежний рівень підготовки державних службовців, які керують публічними закупівлями;
  - Відсутність відкритої конкуренції та неодноразове використання процедури закупівлі в одного учасника;
  - Відсутність чітких, оперативних і стислих процедур накладення санкцій.
- 33) Попри важливість конкретних обставин та оцінок, типові властивості публічних закупівель дають змогу ідентифікувати основні ризики шахрайства й корупції, та ситуації, в яких вони мають місце. Ризики для доброчесності на різних етапах і стадіях процесу публічної закупівлі узагальнено в додатку 9 та сформовано на основі Принципів ОЕСР щодо доброчесності у сфері публічних закупівель.
- 34) У цій публікації ОЕСР висвітлено також індикативні запобіжні заходи з мінімізації ідентифікованих ризиків шахрайства й корупції на кількох етапах процесу закупівлі. Ці заходи спрямовані переважно на обмеження винятків щодо використання конкурентних процедур закупівель і на вжиття заходів, спрямованих на протидію конфліктам інтересів і корупції. Ними можна скористатись як джерелом інформації для визначення критеріїв аудиту.
- 35) Параграфи 47 ISSAI 100 та 55 ISSAI 400 описують, яким чином під час планування аудиту аудитори повинні оцінювати ризики шахрайства, що стосуються цілей аудиту, робити запити й виконувати процедури з ідентифікації цих ризиків і реагувати на них. Завдяки цьому процесу аудитори отримують розуміння відповідних систем внутрішнього контролю.
- 36) У контексті систем внутрішнього контролю, щоб мати змогу ідентифікувати шахрайство й корупцію у сфері публічних закупівель і сприяти запобіганню

їм, аудитори досліджують відповідні ризики та заходи контролю, запроваджені підзаконними актами та об'єктом аудиту, що мають на меті запобігання цим ризикам під час закупівель. З цією метою аудитор досліджує внутрішні процеси та основні чинники ризику, які підвищують вразливість системи та посилюють властиві їй ризики, зокрема такі:

- обсяг операцій у сфері закупівель: чим він більший, тим більші ризики та вразливості;
- кількість договорів, укладених з використанням закритих чи обмежених процедур закупівель;
- відносна складність системи закупівель і масштаб діяльності системи внутрішнього контролю: надмірна складність чи невідповідність системи внутрішнього контролю, а також масштаб здійснюваних закупівель призводять до високого ризику;
- чутливість системи в разі здійснення комплексних чи багатокомпонентних закупівель або під час закупівель великої кількості різномірної та недорогої номенклатури;
- кількість закупівель, що здійснюються в різних територіальних або географічних районах, в яких постачальник (учасник закупівлі) є одним і тим самим, що створює ризики корупції чи шахрайства;
- історія поведінки (дані про відстеження) учасників закупівлі або постачальників суб'єкта, а також державних службовців, які є членами комітетів з відбору суб'єкта.

## ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

- 37) У надзвичайних ситуаціях нагальні потреби в товарах, предметах постачання й послугах, а також необхідність оперативного реагування найчастіше призводять до виділення значних сум публічних коштів на надзвичайні закупівлі, під час яких стандартні процедури та заходи контролю, що зазвичай застосовуються, послаблюються, включаючи непроведення попередніх перевірок, спрощення процесів та гнучкіші умови оплати, такі

як авансові платежі. Ці обставини можуть сприяти шахрайству та корупції в різних формах. З іншого боку, якщо зважити на те, що публічні закупівлі в надзвичайних ситуаціях відіграють важливу роль у задоволенні нагальних і невідкладних потреб, то необхідно також ідентифікувати та врахувати ризики, які можуть впливати на досягнення нових цілей, що виникають у зв'язку з надзвичайною ситуацією.

- 38) Разом з неякісним плануванням, ослабленням конкуренції та недостатністю документації можуть виникати ситуації шахрайства, наприклад: завищення потреб, необ'єктивне пряме укладання договорів без дотримання належної процедури, маніпулювання ринком та цінами, вимагання хабарів і неналежне виконання договорів, включаючи несанкціоновані платежі за невиконані або неналежно виконані договори<sup>15</sup>. Необхідно враховувати ризики, пов'язані з взаємодією між постачальником і державним службовцем, яка відбувається особисто або віртуально, наприклад, під час підписання договору в рамках механізму контролю з використанням цифрового підпису чи відсутністю фізичного контролю за товарами, що мають постачатися.
- 39) ВОА, враховуючи необхідність забезпечення своєї незалежності, можуть збільшувати важливість аудиту поточних процедур публічних закупівель в умовах надзвичайних ситуацій, скоротивши обсяг аудиту, надаючи результати аудиту в коротші строки або шляхом подання більш коротких фактичних або проміжних звітів. Такий аудит може бути використаний для усунення прогалин в інформації або діях (наприклад, розкриття інформації про проведені закупівлі). ВОА можуть також співпрацювати з органами влади у сфері публічних закупівель та/або підрозділами внутрішнього аудиту, або видавати рекомендації щодо надзвичайних ситуацій на основі результатів аудиту. У своїх аудиторських звітах ВОА можуть вказувати на основні норми, яких необхідно дотримуватися навіть під час надзвичайних ситуацій.
- 40) Через надзвичайні процедури, які можуть бути введені в дію під час надзвичайної ситуації після катастрофи, дотримання всіх відповідних законодавчих та підзаконних актів може виявитись неможливим. Потрібно розглянути та оцінити необхідність відхилення від деяких норм за виняткових обставин, щоб віддати перевагу порятунку життів і полегшенню людських страждань. Утім, якщо це обґрунтовано або є вимогами нормативно-правових актів, відхилення від норм потрібно своєчасно документувати та пояснювати<sup>16</sup>.

15 Див. керівництва INTOSAI GUID 5330 «Керівництво з аудиту управління катастрофами», режим доступу: <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/> та INTOSAI GUID 5270 «Керівництво з антикорупційного аудиту», в яких згадуються публічні закупівлі.

16 Див. керівництво INTOSAI GUID 5330 «Керівництво з аудиту управління катастрофами».

# 7

## ПЛАНУВАННЯ АУДИТУ

41) Процес аудиту публічних закупівель складається з таких етапів:



### ПЛАНУВАННЯ АУДИТУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

42) Вибір теми (напрямку) аудиту є частиною процесу стратегічного планування ВОА, який може бути багаторічним. ВОА визначають можливі теми аудиту й вибирають їх відповідно до своїх повноважень та залежно від суттєвості (фінансової, соціальної чи політичної важливості), пов'язаних з ними ризиків (наприклад, неефективної діяльності, шахрайства, недотримання норм, принципів чи цілей) та/або потенціалу сприяння кращій реалізації політики та забезпечення відповідності ціни та якості, а також згідно з очікуваннями і впливом, які можуть мати відповідні аудити. Важливість тем має узгоджуватись зі спроможностями ВОА проводити аудити, а також з доцільністю теми для аудиту.

- 43) У ВОА існує ряд причин для того, щоб обирати предметом аудиту публічні закупівлі або певні напрями у сфері публічних закупівель. Публічні закупівлі складають значну частку публічних видатків, спрямованих на задоволення відповідних потреб суспільства. Неefективне і нерезультативне здійснення закупівель може призвести до значних витрат фінансових ресурсів, а також негативно вплинути на досягнення ключових національних цілей, зокрема добробут громадян. З іншого боку, публічні закупівлі є хорошим інструментом покращення відповідності ціни та якості і сприяння виконанню інших публічних цілей, таких як ведення економічної, соціальної, екологічної та цифрової політики. Аудит є хорошим засобом оцінювання внеску публічних закупівель у таку політику. Крім того, публічні закупівлі зазвичай пов'язані з ризиками привласнення коштів, шахрайства та корупції, особливо під час надзвичайних ситуацій (див. розділи «Ризики корупції та шахрайства» та «Публічні закупівлі в надзвичайних ситуаціях»).
- 44) У межах теми публічних закупівель багато питань можуть мати такі характеристики, які, зазвичай, слід враховувати в контексті кожної країни та інших конкуруючих пріоритетів. Прикладами можливих тем аудиту публічних закупівель можуть бути такі:
- чи публічні закупівлі та забезпечення ресурсами відповідають стратегічній, інвестиційній, екологічній або іншій глобальній політиці;
  - чи публічні закупівлі сприяють інноваціям у сфері державного управління та економіки;
  - чи обсяг, розмір, кількість, різноманітність, ціни та суми публічних закупівель є виправданими та обґрунтованими стосовно потреб та очікуваних результатів;
  - чи публічні закупівлі відповідають принципам прозорості й справедливої та відкритої конкуренції та забезпечують кращу відповідність ціни та якості;
  - чи належним чином забезпечуються доброчесність публічних закупівель, їх відповідність вимогам та/або відповідна діяльність для запобігання ризикам шахрайства та корупції;
  - чи структура, організація, планування та моніторинг управління процесами закупівель і внутрішній контроль є ефективними та результативними й чи належним чином вони реагують на ідентифіковані ризики;
  - чи публічні закупівлі та супутні операції, процеси та процедури відповідають чинним законам, підзаконним актам та іншим вимогам законодавства;

- чи здійснювані публічні закупівлі є своєчасними та економічно вигідними на всіх етапах цілеспрямованого процесу;
- чи виконуються умови договорів, а здійснювані платежі відповідають отриманим товарам, наданим послугам та виконаним роботам, і чи надані товари, послуги і виконані роботи відповідають очікуваним стандартам.

Підхід до цих тем може бути глобальним, стосуватись конкретних суб'єктів, інвестицій чи контрактів, а також зосереджувати увагу на обраних напрямках, таких як охорона здоров'я, освіта чи місцеве адміністрування.

- 45) Під час аудиту публічних закупівель ВОА можуть розглядати можливість проведення аудитів чи формулювання питань аудиту, орієнтуючись на те, як саме системи публічних закупівель забезпечують надійний захист від шахрайства та корупції. У цьому випадку ВОА може вирішити провести оцінку доцільності та якості оцінювання ризику / вразливості, проведеного урядом чи суб'єктом (організацією); реакції управлінського персоналу на ідентифіковані ризики, а також того, як була реалізована ця реакція.
- 46) Подальші розділи зосереджують увагу на другій частині етапу планування — попередньому дослідженні та розробленні структури аудиту публічних закупівель. Вони висвітлюють, «що саме перевіряти», «які критерії застосовувати» та «як проводити аналіз». ISSAI 300 та ISSAI 400 надають інформацію про те, які методи збирання даних можуть використовуватись під час цього процесу.

## ЦІЛЬ (ЦІЛІ) АУДИТУ ТА ПІДХІД (ПІДХОДИ) ДО АУДИТУ

- 47) Перед початком процесу планування аудиту публічних закупівель, аналіз інформації, одержаної через такі цифрові засоби, як публічні бази даних, портали прозорості чи відкритих даних, інформаційні системи управління публічними закупівлями та інші подібні системи, може сприяти визначенню предмета аналізу та допомогти визначити цілі та питання аудиту.
- 48) Ціль (цілі) аудиту публічних закупівель у разі проведення аудиту відповідності полягають у тому, щоб допомогти забезпечити витрачання публічних ресурсів відповідно до законодавчих або технічних норм, а у разі проведення аудиту діяльності (ефективності) — дотримання принципів економічності, ефективності та результативності. Цілі аудиту визначають підхід до аудиту<sup>17</sup> та його структуру.

<sup>17</sup> Існує три підходи до аудиту діяльності (ефективності): підхід, орієнтований на систему, придатний, наприклад, для аудиту стратегій, організаційних питань і питань управління; підхід, орієнтований на результат, передбачає з'ясування того, чи було досягнуто цілі; підхід, орієнтований на проблему, придатний для випадків порушень та/або відхилень.

- 49) Вибір цілі (цілей) аудиту, питань аудиту, на які аудит має намір відповісти, та ідентифіковані відповідні критерії аудиту визначають роботу, яку потрібно зробити, щоб зібрати прийнятні аудиторські докази в достатньому обсязі, а отже, й підхід до аудиту.
- 50) Розділ «Критерії аудиту» розглядає можливі критерії аудиту публічних закупівель.

## ПИТАННЯ АУДИТУ

- 51) Загалом цілі аудиту можна сформулювати як загальне питання аудиту, яке може бути розділене на конкретніші підпитання. Цілі аудиту можуть бути тематично пов'язаними (тобто охоплювати види діяльності в межах етапу закупівлі або циклу закупівель), взаємодоповнювальними; не повинні дублюватись, мають бути вичерпними щодо відповіді на загальне питання аудиту.
- 52) З огляду на великий обсяг інформації, пов'язаної з виконанням будь-якої процедури закупівлі, а також велику кількість заінтересованих сторін та залучених експертів, які можуть брати участь в аудиті, важливо, щоб аудитори забезпечували певну структурованість та організованість запитів, які вони роблять, і питань, які вони ставлять. Практика ВОА під час проведення аудитів публічних закупівель дає змогу визначити загальний перелік взаємопов'язаних груп питань, які наведено в додатках до цього GUID.
- 53) Конкретні питання та характер запиту визначаються на розсуд аудиторів на підставі наявної у них на відповідний момент інформації. Цей GUID може допомогти аудиторів з методологічним підходом до подання запитів і з формулюванням початкових питань, які допоможуть визначити відповідний пункт для аудиту. Працюючи від них, аудитор може формулювати більш детальні подальші питання на підставі отриманих під час аудиту відповідей та інформації.
- 54) Те, які питання аудиту слід використовувати, залежить від цілей аудиту та підходу до аудиту. У разі публічних закупівель вони залежать також від обраного ВОА способу досліджувати складність цього предмета аудиту.
- 55) У додатках 5–8 наведені приклади груп питань аудиту:
- Додаток 5 включає можливі питання аудиту, що дозволяють зосередити увагу на аспектах економічності, ефективності й результативності, а також на підході до аудиту;

- Додаток 6 включає можливі питання аудиту для оцінювання ефективності публічних закупівель у стратегічній перспективі, на рівні уряду в цілому, на рівні організації чи підрозділу, або на рівні конкретного проєкту закупівлі;
  - Додаток 7 включає можливі питання аудиту для оцінювання стратегічної діяльності з публічних закупівель стосовно стратегічних функцій;
  - Додаток 8 включає можливі питання аудиту для аналізу публічних закупівель з використанням процесного підходу (за етапами процесу закупівлі).
- 56) Аудити складних і тривалих проєктів на кшталт великих інвестицій у будівництво, державно-приватного партнерства та концесій часто проводяться на ранніх етапах: або до запуску проєктів, або під час їх реалізації. Такі аудиторські завдання оцінюють, наприклад, підготовленість до запуску проєкту, надійність і обґрунтованість результатів перспективних досліджень, правильність і законність бюджетних видатків, відповідність вимогам законодавства, відповідність здійснених видатків реальним та очікуваним вигодам від реалізації проєктів.
- 57) Короткий огляд, наведений у додатку 10, пропонує аудиторам ідеї щодо питань аудиту, які ВОА може використовувати, коли вирішує зосередити увагу на питаннях шахрайства та корупції у сфері публічних закупівель. Питання аудиту, контрольні списки, ознаки підозрілих дій та ознаки, на які слід звертати особливу увагу у сфері публічних закупівель, що є найбільш чутливою до ризиків шахрайства та корупції, також можна знайти у регіональних керівництвах<sup>18</sup>.
- 58) Аудит заходів, що вживаються країною або організацією для запобігання шахрайству та корупції у сфері публічних закупівель, може бути зосереджений на загальній системі контролю протягом усього процесу проведення закупівель. У плануванні такого аудиту можуть допомогти керівництво INTOSAI GUID 5270 «Керівництво з антикорупційного аудиту»<sup>19</sup> Керівництво IDI з аудиту інституційної бази боротьби з корупцією<sup>20</sup> та

18 Контрольний список фінансового аудиту та аудиту відповідності публічних закупівель у складі Інструментарію аудиту публічних закупівель:  
<https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf> та Настанови ASOCAI щодо роботи з питаннями шахрайства та корупції.

19 <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/>

20 <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file>

Керівництво EUROSAI з аудиту етики в організаціях державного сектору<sup>21</sup>. Вони описують основні компоненти цієї системи (визначаючи зосередженість питань аудиту) та надають рекомендації щодо критеріїв і процедур аудиту.

- 59) Під час планування аудиту аудитори повинні шукати ознаки операцій і транзакцій, пов'язаних з шахрайською або корупційною діяльністю у сфері публічних закупівель та їх фінансування (параграф 47 ISSAI 100).
- 60) У контексті ж виняткових закупівель у разі надзвичайних ситуацій аудитори зосереджують свою увагу на оновлені сфери ризику та предметах аудиту, таких як:
- a. гнучкість процедур укладання договорів;
  - b. планування запасів для задоволення потреб в умовах надзвичайної ситуації;
  - c. управління ланцюгом поставок для ефективного задоволення цих потреб;
  - d. цінова політика;
  - e. запобіжні заходи з забезпечення доброчесності та
  - f. прозорості;
  - g. підозрілі дії, що свідчать про шахрайство та корупцію;
  - h. належність специфікацій та якість відповідного постачання, а також
  - i. достатність документації та аудиторський слід.
- 61) Питання аудиту, які слід розглянути, можуть стосуватись такого<sup>22</sup>:
- Чи уряд або об'єкти аудиту встановили керівні положення політики та відповідні системи звітності стосовно закупівель у надзвичайних ситуаціях, що підпадають під норми законодавства про надзвичайні ситуації;

21 <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>

22 Див. <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-and-Recovery-Toolkit.pdf>; <https://web-archival.org/2020-04-30/552097-COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>; <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/guideline-accelerated-public-procurement-procedures.pdf>; <https://www.transparency.org/en/blog/six-months-covid-19-have-public-contracting-systems-delivered-common-good>

- Чи дії замовника відповідають таким положенням політики;
- Чи виконання процедур в умовах прогалин у регулюванні публічних закупівель у надзвичайних ситуаціях мало дискреційний характер;
- Чи пряме укладання договорів було обмежене випадками суворої необхідності;
- Чи закупівлі, що проводились за винятковими процедурами (наприклад, прямого укладання договорів, звільнення від заходів контролю), справді обґрунтовувались нагальними потребами й були сумірні з ними щодо обсягів і строків дії договорів;
- Чи пряме укладання договорів було унормовано протягом періоду, визначеного чинними правилами;
- Чи між державними службовцями, які відповідають за закупівлі, та постачальниками мають місце тісні та підозрілі зв'язки або інші порушення доброчесності;
- Чи наявні ознаки або докази надання переваги певним постачальникам;
- Чи наявні ознаки або докази змови між постачальниками щодо ринків і цін;
- Чи був відсутній контроль за замовленнями та поставками, яка сприяла постачанню підробленого обладнання;
- Чи мало місце привласнення товарів;
- Чи було забезпечено, наскільки це можливо, достатню публічність і прозорість щодо проведених закупівель в умовах надзвичайних ситуацій;
- Чи процеси закупівлі товарів, робіт та послуг було належно задокументовано, а аудиторський слід є придатним для розпізнання;
- Чи державна установа оцінила ризик невідповідності та належним чином відреагувала на нього;
- Чи закуплені / поставлені товари фактично відповідали потребам надзвичайної ситуації, таким як своєчасна наявність в установлених місцях та відповідність конкретним стандартам (якості);
- Чи публічні кошти використовувались у суспільних цілях, передбачених нормативно-правовими актами, за якими здійснювалось їхнє виділення.

- 62) Питання аудиту, зокрема, зазначені в додатках, структуровано навколо можливих підходів до аудиту та процедур публічних закупівель та сформовано у перелік, з якого їх можна вибирати. Проте цей перелік не є вичерпним, а питання мають розглядатись у контексті кожної країни та системи й доповнюватись застосовними та/або розробленими критеріями аудиту.
- 63) Досягаючи розуміння предмета аудиту та його контексту, аудитор розглядає та оцінює ризик наявності різних недоліків, відхилень чи викривлень, що можуть мати місце у зв'язку з предметом аудиту (параграф 46 ISSAI 100).
- 64) Важливою умовою для ідентифікації та зниження ризиків об'єктами аудиту є ефективна актуалізована система внутрішнього контролю та належним чином створене середовище контролю, зокрема, щодо управління ризиками для добросовісності, які ґрунтуються, наприклад, на відповідних рішеннях, запроваджених COSO (Комітетом організацій-спонсорів Комісії Тредвея), або аналогічних рекомендаціях, розроблених в умовах місцевої юрисдикції. До предмета аудиту можуть бути включені питання аудиту внутрішніх систем контролю.
- 65) Для активного управління ризиками аудитор може розробити шкалу ризиків (з кольоровим позначенням чи рейтингом) для кожного питання аудиту, пов'язаного з циклом публічних закупівель, або для аудиту функції здійснення закупівель. У таблиці нижче наведено рекомендації щодо аналізу рівня ризиків та можливих необхідних заходів щодо мінімізації ризиків.

Рівень ризику	<b>червоний</b>	Надзвичайний ризик	Потрібні детальні дії / план
	<b>помаранчевий</b>	Високий ризик	Потрібна увага вищого управлінського персоналу
	<b>жовтий</b>	Середній ризик	Визначення відповідальної особи з-поміж управлінського персоналу
	<b>зелений</b>	Низький ризик	персоналу
Наслідки	5	Масштабні	Управління за допомогою звичайних процедур
	4	Значні	Зупиняють досягнення функціональних цілей / виконання завдань
	3	Середні	Ставлять під загрозу функціональні цілі / завдання
	2	Незначні	Потребують значного коригування функції загалом

## КРИТЕРІЇ АУДИТУ

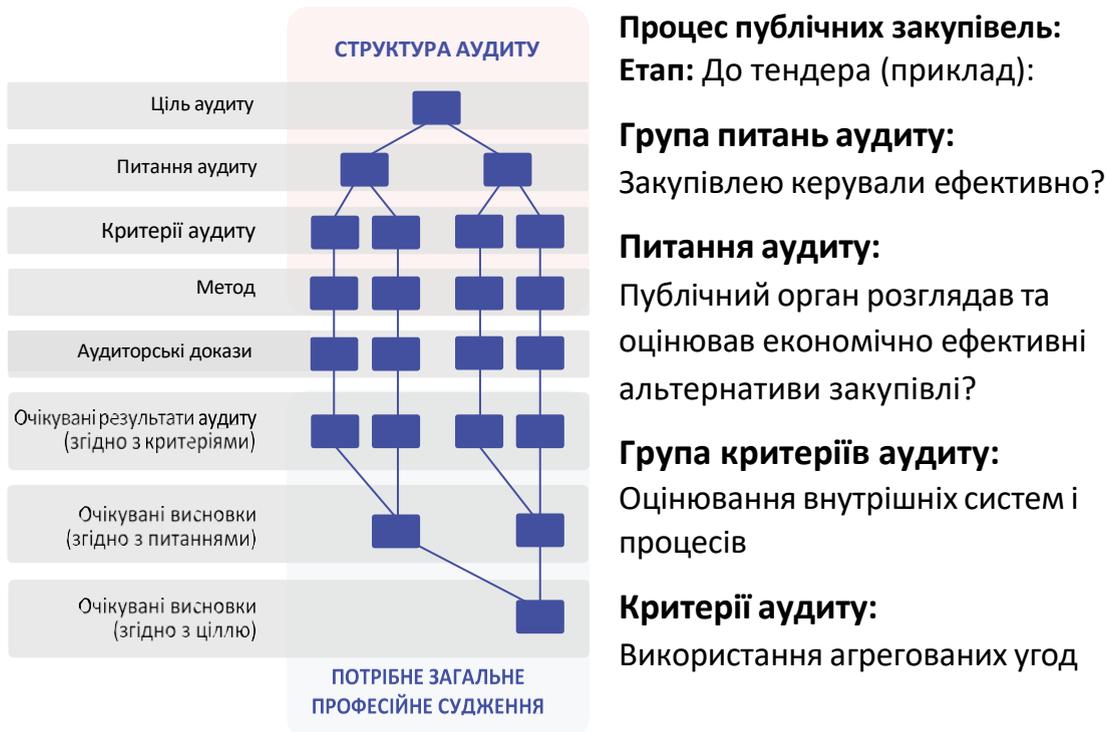
- 66) Критерії аудиту є порівняльними показниками, що застосовуються для оцінювання предмета аудиту (параграф 27 ISSAI 100). Для визначення критеріїв аудиту аудитор може використовувати багато різних джерел.
- 67) Отже, не слід припускати, що дотримання певної моделі приведе до високих результатів. Потрібно переконатися, що практики, які видаються кращими, фактично привели до високих результатів і, навпаки, що виявлені недоліки в конкретному випадку мали негативний вплив на результати або іншу діяльність.
- 68) Критерії аудиту можуть бути якісними чи кількісними, загальними чи конкретними, зосереджуючи увагу на тому, що має відповідати законам, підзаконним актам і цілям, або на тому, що очікується, якщо діяти згідно з належними принципами, науковими знаннями та кращою практикою, або що могло б бути зроблене (за кращих умов).
- 69) В аудиті публічних закупівель критерії законності визначають, що аудитор перевіряє формальне виконання всіх доречних вимог нормативно-правових актів, правил і методик з питань закупівель, затверджених органами влади вищого рівня, а також дотримання договірних зобов'язань і угод про закупівлі, галузевих стандартів, умов ліцензування або інших правил і вимог, що впливають на предмет аудиту. Тут можуть бути розглянуті такі критерії:
- виконання всіх обов'язкових процедур, що передують закупівлі;
  - обґрунтованість вибору методу (процедури) закупівлі та типу публічного договору згідно з законодавчими та підзаконними актами;
  - відповідність основних документів з закупівель (запрошення до участі в тендері чи запрошення до попередньої кваліфікації, повідомлення про укладення договору, технічних умов, інструкцій для учасників тендера, проєкту договору тощо) положенням законодавства, що є обов'язковою вимогою;
  - дотримання всіх процедур відбору учасників тендера, присудження та підписання договору;
  - відповідність підписаного договору законодавству та встановленим потребам замовника;

- відповідність умов, обсягів, якісних і кількісних показників наданих товарів / робіт / послуг стандартам і вимогам тощо, а також положенням договору;
  - відповідність фактичних результатів передбаченим тощо.
- 70) Установлення критеріїв правильності зазвичай потребує від аудитора перевіряти додержання спільних принципів, стандартів, норм і вимог, що визначають функціонування системи закупівель загалом та поведінку учасників у процесі здійснення закупівель. Аудит на основі критеріїв правильності може, наприклад, бути спрямований на дослідження дотримання кодексів етичної поведінки, внутрішніх антикорупційних документів, принципів протидії дискримінації або справедливої конкуренції в закупівлях тощо.
- Під час аудиту публічних закупівель аудиторі можуть використовувати для визначення критеріїв з метою постановки конкретних питань аудиту три аналітичні стратегії: аналіз співвідношення витрат і вигоди, що ґрунтується на порівнянні витрат і одержаної вигоди, прямої та непрямої вигоди від здійснення публічних закупівель;
  - Оцінка «що, якщо» забезпечує можливість оцінювання та аналізу різних сценаріїв та альтернатив із зазначенням можливих здобутків і втрат (збитків), пов'язаних зі змінами в параметрах закупівлі. Цей підхід ґрунтується на визначенні чинників, що можуть впливати на результат процедури публічних закупівель;
  - Порівняльний аналіз (бенчмаркінг) має на меті переважно оцінювання тенденцій та ідентифікацію альтернатив. Порівняння може проводитися з використанням різних баз, щоб побачити, наприклад, наскільки добре виконується робота, порівняти передбачені та фактичні результати, фактичні та планові показники діяльності; аналогічні договори про закупівлі або аналогічні результати виконання закупівель, досягнуті установами або відомствами тощо. Одним із ключових питань порівняльного аналізу є те, чи можливо (було б можливо) досягти кращого результату за той, якого вже було досягнуто.
- 71) Нижче наводяться приклади можливих критеріїв оцінювання показників процесу та результатів закупівлі. Цей набір груп критеріїв не є вичерпним.

Групи критеріїв	Критерії / Параметри критеріїв
Конкурентний процес	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Охоплення та характер оголошення про проведення тендера</li> <li>• Кількість відповідних заявок і пропозицій, що відповідають умовам (наприклад, нижче середнього рівня)</li> <li>• Кількість постачальників, залучених до тендера (наприклад, нижче середнього рівня)</li> <li>• Наявність у постачальників часу для надання відгуків щодо процесу та надання скажників часу на обдумування</li> <li>• Надання достатньої кількості часу на подання пропозицій відповідно до підзаконних актів замовника</li> <li>• Наявність зустрічей перед проведенням тендера</li> <li>• Надання роз'яснень, якщо по них звертаються, усім потенційним учасникам тендера</li> </ul>
Зменшення / стримування витрат	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рівень / обсяг досягнутої економії / скорочення витрат</li> <li>• Зменшення запасів</li> <li>• Зниження попиту</li> <li>• Кількість випадків «дефіциту запасів (товарів)»</li> <li>• Кількість бракованих товарів</li> <li>• Ширше використання альтернатив</li> <li>• Заохочення оптової закупівлі</li> </ul>
Управління постачальниками	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кількість «нових» постачальників, залучених до тендера</li> <li>• Кількість несвоєчасних / пошкоджених / невідповідних поставок</li> <li>• Досягнутий рівень якості</li> </ul>
Внутрішні системи та процеси	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обсяг операцій з низькою вартістю</li> <li>• Використання агрегованих чи довгострокових угод</li> <li>• Зменшення операційних витрат</li> <li>• Задоволеність внутрішніх клієнтів</li> </ul>
Управління закупівлею	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процентна частка сертифікованих спеціалістів, відповідальних за закупівлі</li> <li>• Кількість людино-днів навчання</li> <li>• Ефективність складу та функціонування комітетів з закупівель з урахуванням незалежності, підготовки тощо</li> </ul>

72) У поданій нижче таблиці наведено приклад критеріїв аудиту в кореляції з питанням аудиту; цей приклад можна додатково розширити шляхом розгляду певного аспекту публічних закупівель (стратегічного чи оперативного).

Рисунок 2. Матриця структури аудиту



- 73) За відсутності критеріїв, розроблених відповідним суб'єктом, або критеріїв із інших джерел, аудитори можуть розробляти відповідні критерії самостійно. Аудиторові потрібно пам'ятати, що легітимність критеріїв, розроблених аудиторами, залежить від того, наскільки обґрунтованими та переконливими їх вважатимуть користувачі аудиторського звіту.
- 74) Стосовно публічних закупівель у надзвичайних ситуаціях і з урахуванням зміни обставин можуть бути розглянуті такі критерії ефективності діяльності:
- оцінка стабільності ланцюжка постачання, особливо у сфері охорони здоров'я та систем управління запасами;
  - баланс між оперативністю поставок, ціною та прозорістю;
  - більш жорсткі вимоги до репутації постачальників (навіть якщо це вважається надмірним у звичайній ситуації, такі вимоги можуть бути виправдані, коли треба урівноважити ризики їхнього банкрутства та розірвання договорів).

## АУДИТОРСЬКИЙ РИЗИК

- 75) Аудиторський ризик може бути пов'язаний з технічним характером деяких аспектів аудиту. Наприклад:
- фінансові та технічні дослідження, що є основою рішень про створення комплексних інфраструктурних об'єктів, можуть бути необ'єктивними;
  - непотрібні або надмірні вимоги, які не є необхідними, не вимагаються в певній ситуації, за які надається перевага певним постачальникам, можуть бути включені до технічних специфікацій так, щоб їх могли виявити лише експерти на відповідному ринку, на основі специфікацій, наданих постачальниками;
  - до складних алгоритмів бальної оцінки можуть бути включені упереджені або несправедливі критерії;
  - недоліки поставки можуть бути пов'язані з невідповідністю стандартам матеріалів, неналежним виконанням робіт або навіть неякісною розробкою предметів закупівлі.
- 76) Аудитори мінімізують аудиторські ризики в плані аудиту чи попередньому дослідженні. У додатку 8 наведено деякі питання, що можуть допомогти мінімізувати аудиторські ризики.
- 77) Якщо аудиторський ризик є значним, може постати потреба в розробленні стратегій мінімізації ризиків та/або зміни плану аудиту. Згодом аудитор може розробити та змінити стратегію збору доказів для зниження аудиторського ризику. Наприклад, може бути корисно розглянути можливості:
- встановлення іншого складу групи аудиторів, наприклад, залучення більшої кількості висококваліфікованих працівників / працівників, що мають досвід з аудиту закупівель;
  - залучення додаткових внутрішніх або зовнішніх фахівців, що добре розуміються на питаннях публічних закупівель, таких як інженери чи експерти з предмета закупівель або ІТ-експерти, коли це можливо. Ці спеціалізовані знання потрібні, наприклад, для застосування цифрових методів аудиту чи проведення фізичних верифікацій та перевірок, наприклад, медичного обладнання, закупівлі складних товарів чи впровадження будівельних технологій;
  - врахування того, наскільки важливою є доброчесність, наприклад, шляхом виявлення та управління потенційними конфліктами інтересів та відносинами між внутрішніми та зовнішніми членами групи аудиторів;
  - налагодження конкретних механізмів комунікації з об'єктом аудиту;
  - запровадження конкретних заходів контролю якості;
  - запровадження адекватних і компетентних механізмів нагляду за такими аудитами.



- 78) Аудитори зобов'язані отримати достатні та належні докази. Прийнятними є звичайні методи аудиту, такі як дослідження документів, інтерв'ю та (коли це можливо й доцільно) фізичні перевірки, а внутрішні ресурси для проведення аудиту публічних закупівель часто подібні до тих, що потрібні для інших аудитів.
- 79) Утім для аудиту інфраструктурних проєктів або інших великих технічних закупівель може бути потрібне залучення технічних експертів.
- 80) Інструменти аналізу ІТ-даних стають потужним і дедалі частіше використовуваним методом для всебічного аналізу відкритих (або закритих) даних про процедури публічних закупівель. Ці дані зазвичай вносяться до баз даних та електронних платформ, які публікують інформацію про здійснювані процедури публічних закупівель, про зміст закупівельної (тендерної) документації, про укладені угоди та про компанії, з якими такі угоди підписано. Чим детальнішою буде така

інформація, тим потужніші алгоритми зможуть виконувати масштабну аудиторську роботу, що значно підвищить цінність аудиту публічних закупівель. ВОА можуть використовувати інструменти аналітики даних та штучного інтелекту для перевірки та аналізу наявних даних про угоди, щоб виявляти нестандартні процедури та відносини, а також закономірності, тенденції чи аномалії, що можуть вказувати на можливість надання переваг чи змови не тільки на етапі планування, а й під час проведення аудиту. Це дуже важливо під час перевірки попередніх результатів аудиту, які мають такий самий формат, що й сам аудит. Це може стати для ВОА великою проблемою, оскільки для цього потрібно не тільки залучити експертів з розробки комп'ютерних засобів, а й навчити аудиторів розбиратись у цих інструментах. Здатність аудиторів одержувати дані з ІТ-систем і своєчасно аналізувати попередньо верифіковані дані під час аудиту має вирішальне значення в умовах дефіциту ресурсів, а особливо часу.

- 81) Аудит публічних закупівель в умовах надзвичайних ситуацій зазнає перешкод, бо ситуація на місцях може ускладнити використання традиційних методів аудиту. У разі здійснення таких екстрених і спрощених закупівель фізичні перевірки можуть бути дуже важливими, але їх може бути важко здійснити. У ситуації, коли ВОА не може фізично перебувати на території об'єкта аудиту, ВОА може перейти в режим дистанційної роботи, що спирається на онлайн-рішення та ІТ-платформи. За таких обставин для ВОА може постати необхідність розроблення заходів з забезпечення операційної ефективності та безпеки таких каналів. Аудитори можуть бути змушені постійно оцінювати, чи є достатніми докази, отримані з використанням цих методів, щоб забезпечити обґрунтованість, належність і надійність результатів аудиту.

## ЗВІТУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ



- 82) Звітування та моніторинг виконання рекомендацій в аудиті публічних закупівель здійснюються відповідно до етапів та вимог, що передбачені для аудиту діяльності (ефективності) (ISSAI 3000) та аудиту відповідності (ISSAI 4000).
- 83) Від аудитора очікується надання конструктивних рекомендацій, які можуть суттєво сприяти усуненню недоліків чи розв'язанню проблем, виявлених у процесі проведення закупівель, а також стосуватись значних випадків недотримання вимог або виявлених недоліків у заходах контролю.
- 84) Якщо розглянути найпоширеніші результати аудитів та рекомендації за результатами проведених ВОА аудитів публічних закупівель<sup>23</sup> можна дійти висновку, що вони охоплюють багато сфер і ситуацій. Проте, найтипівіші ситуації пов'язані з:
- відсутністю стратегічного підходу до публічних закупівель, неспроможністю закупівель забезпечити досягнення інноваційних або екологічних цілей, відсутністю належного планування закупівель, управління ними чи контролю за ними;

23 Резюме інформації, наведеної в Практичному посібнику з аудиту публічних закупівель.

- неналежним розподілом ризиків між надавачами послуг та державними органами;
- недостатністю обґрунтувань і досліджень потреб, інвестицій та закупівель;
- нечіткістю визначення предмета закупівлі чи поділу предмета закупівлі або кошторисних витрат;
- відсутністю в закупівельній (тендерній) документації важливої інформації, такої як кінцевий строк подання пропозицій або детальні відомості про предмет закупівлі чи вимоги до нього;
- відсутністю публічності та/або прозорості під час процедури закупівлі;
- неконкурентними процедурами закупівлі без жодного обґрунтування чи всупереч підзаконним актам;
- дискримінаційними, протиправними чи надмірними вимогами або технічними умовами;
- недостатнім чи упередженим визначенням критеріїв визначення переможця чи присудження договору;
- недотриманням встановлених вимог і строків подання пропозицій;
- завищенням цін, наявністю доказів змови чи конфліктів інтересів;
- недоліками в оцінці пропозицій чи необґрунтованими рішеннями про присудження договорів;
- недоліками договору (недостатністю гарантій для покриття ризиків невиконання зобов'язань; надмірною тривалістю строку дії договору);
- протиправними змінами до пропозицій та необґрунтованими істотними змінами до договорів;
- неналежним управлінням договорами (недостатнім наглядом за замовленнями, поставками та платежами, неналежним контролем за діяльністю субпідрядників, несвоєчасністю поставок, недотриманням узгоджених умов, низькою якістю, збільшенням обсягу, надмірними витратами, фіктивними постачальниками);
- неоновленням документів управлінського персоналу суб'єкта, що ускладнює визначення ступеня залученості посадових осіб та/або державних службовців до укладання публічних договорів.

- 85) Крім висновків і рекомендацій, зазначених у аудиторських звітах ВОА, необхідно документувати всі випадки підозр у шахрайстві та корупції, виявлені під час аудиту, і повідомляти про них управлінський персонал та компетентні органи. Залежно від повноважень конкретного ВОА та процедур, встановлених на національному рівні, ВОА можуть мати повноваження або обов'язок передавати інформацію органам досудового розслідування. Деякі ВОА плідно співпрацюють з антикорупційними органами<sup>24</sup>.
- 86) Останнім етапом аудиту публічних закупівель є моніторинг виконання рекомендацій, розроблених на підставі висновків, зроблених за результатами аудиту. ВОА налагоджує процес моніторингу виконання рекомендацій для здійснення контролю та забезпечення ефективного впровадження рекомендацій за результатами аудиту. Їх головною метою є організація зворотного зв'язку, постійне відстеження впровадження рекомендацій у діяльності об'єкта аудиту та оцінювання кінцевого результату їх впровадження. Під час моніторингу виконання рекомендацій корисно приділяти особливу увагу не стільки процесові впровадження рекомендацій, скільки остаточним результатам, що полягають у підвищенні ефективності й результативності системи внутрішнього контролю, усуненні недоліків в управлінні процесом закупівель і, врешті-решт, усуненні порушень і виправленні помилок, мінімізації зайвих витрат і загальному підвищенні ефективності закупівель.

24 30 липня 2019 року INTOSAI підписала Меморандум про взаєморозуміння з Управлінням ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН). Цей Меморандум має на меті підтвердження тієї важливої ролі, яку ВОА відіграють у боротьбі з корупцією, та посилення співпраці між ВОА та антикорупційними органами заради ефективнішої протидії корупції та боротьби з нею.

### ДОДАТОК 1: ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Аудитори посилаються переважно на принципи публічних закупівель, установлені національним законодавством. Ці принципи мають на меті скерувати зміст підзаконних актів, тлумачення правових положень і ухвалення рішень протягом усього процесу закупівлі.

Сьогодні, під впливом кращих міжнародних практик у сфері публічних закупівель та рекомендацій ООН, викладених у типовому законі ЮНСІТРАЛ про закупівлю товарів, робіт і послуг, національні закони та підзаконні акти щодо публічних закупівель нині часто посилаються на міжнародно визнані принципи, які вони містять. Якщо країна ВОА є учасником Угоди СОТ про публічні закупівлі (або подала заявку на участь у ній), ця угода та зобов'язання країни за нею теж можуть бути доречними.

ЮНСІТРАЛ — допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН, який, окрім інших завдань, розробляє типові закони — законодавчі тексти, які державам рекомендується приймати як частину свого національного законодавства. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про закупівлю товарів, робіт і послуг рекомендує, щоб національні закони про публічні закупівлі включали такі принципи:

<b>Відкрита участь і конкуренція</b>	Усі потенційні кваліфіковані постачальники повинні мати можливість брати участь у процедурах публічних закупівель, за винятком конкретних, регламентованих та обґрунтованих обставин, які допускають виключення.
<b>Справедливість і рівність</b>	Усі зацікавлені / потенційні учасники закупівель повинні мати доступ до чіткої, об'єктивної та повної інформації та критеріїв, які публічно поширюються замовником, і покладатися на них. Учасники закупівель також повинні мати впевненість, що до них ставитимуться чесно й на рівних умовах з іншими учасниками.

<b>Доброчесність і прозорість</b>	Платники податків і громадяни загалом мають право розраховувати на те, що публічні закупівлі проводяться доброчесно, прозоро і винятково в суспільних інтересах.
<b>Економічність, ефективність та/або результативність</b>	Вони також очікують, що гроші, сплачені за товари, роботи й послуги, відображають найкраще співвідношення ціни та якості, тобто товари, роботи і послуги будуть закуплені з належною якістю, в достатній кількості та вчасно.

Якщо ВОА вважають за доцільне оцінити якість національних правил і процедур публічних закупівель відповідно до міжнародних рекомендацій, критерії аудиту можна знайти в типовому законі ЮНСІТРАЛ або в інших міжнародних документах, таких як Принципи ОЕСР щодо доброчесності у сфері публічних закупівель.

## ДОДАТОК 2: ВИЗНАЧЕННЯ ТА СКОРОЧЕННЯ

Ключові терміни	Визначення
<b>Аудит публічних закупівель ВОА</b>	Аудит публічних закупівель, що здійснюється ВОА або його уповноваженими особами, передбачає перевірку фізичної наявності придбаних активів, контроль за дотриманням вимог законодавства, перевірку та оцінку процесів публічних закупівель, їх результатів та ефективності, а також звітування за результатами аудиту.
<b>Критерії присудження</b>	Критерії, що використовуються замовником для оцінки поданих тендерних пропозицій і вибору одного або кількох учасників тендера з найкращою позицією, які відповідають визначеним вимогам.
<b>Учасник закупівлі (тендера)</b>	Юридичні або фізичні особи, які беруть участь у процесі закупівлі для укладення договору з замовником.
<b>Договір про публічну закупівлю / Державний контракт</b>	Контракт / договір, укладений між замовником і постачальником згідно з відповідними національними або регіональними законами або чинними підзаконними актами про публічні закупівлі
<b>Цикл публічних закупівель</b>	Процес, структурований навколо трьох чітко визначених етапів: «До тендера», «Проведення тендера» та «Після тендера», в якому виділяються такі стадії: 1) підготовка та планування; 2) публікація та прозорість; 3) подання пропозицій, їх відкриття та відбір; 4) оцінка та присудження договору; 5) виконання та закриття договору.
<b>Замовники</b>	Державні органи, органи місцевої влади, державні підприємства або навіть приватні компанії, що одержують публічні кошти.

Ключові терміни	Визначення
<b>Процес закупівлі</b>	Серія дій, кроків і рішень, пов'язаних із виконанням роботи з закупівель.
<b>Кваліфікаційні критерії</b>	Критерії, що використовуються замовником для оцінювання спроможності постачальників товарів / виконавців робіт / надавачів послуг виконати відповідний договір про закупівлю
<b>Етап закупівлі</b>	Ряд заходів, вжитих замовником для мінімізації виявлених договірних ризиків
<b>Постачальник (постачальник товарів, виконавець робіт, надавач послуг)</b>	Типовий процес закупівель високого рівня в межах циклу публічних закупівель, в якому надалі можна виділити підпроцеси, процедури / діяльність щодо закупівель та результати або який сприяє аспектам контролю, необхідним для публічних закупівель
<b>Управління ризиком договорів про публічні закупівлі</b>	Ряд заходів, вжитих замовником для мінімізації виявлених договірних ризиків.
<b>Користувачі</b>	Замовник, громадяни або окремі групи осіб, які споживають, використовують закуплений продукт або застосовують його у своєму житті, господарській діяльності тощо.

Ключові терміни	Скорочення
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>IDI</b>	Ініціатива розвитку INTOSAI
<b>IFPP</b>	Концептуальна основа стандартів INTOSAI
<b>INTOSAI</b>	Міжнародна організація вищих органів аудиту
<b>ISSAI</b>	Міжнародні стандарти вищих органів аудиту
<b>KPI</b>	ключові показники ефективності
<b>ОЕСР</b>	Організація економічного співробітництва та розвитку
<b>ВОА</b>	вищі органи аудиту
<b>МСП</b>	малі та середні підприємства
<b>СОТ</b>	Світова організація торгівлі
<b>ЮНСІТРАЛ</b>	Комісія ООН з права міжнародної торгівлі

## ДОДАТОК 3: ЕТАПИ ПРОЦЕСУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### » ЕТАП 1. ДО ТЕНДЕРА

Цей етап містить оцінку потреб і ринку, планування та складання бюджету закупівлі, визначення того, що саме буде закуповуватися, і вибір процедури закупівлі. Ці дії створюють основу для успішних публічних закупівель, а якість роботи, продемонстрована на цьому етапі, зазвичай визначає якість роботи, якої можна досягти на наступних етапах.

Обґрунтування потреб та докази для їх обґрунтування є елементами, які слід враховувати в усіх видах публічних закупівель, у тому числі в надзвичайних ситуаціях.

Вибір процедури визначається застосовними принципами та правилами національного або наднаціонального рівня. Найпоширенішими процедурами закупівель є конкурентні, що проводяться у формі тендерів, оскільки вони найбільш ефективно забезпечують рівний доступ усіх потенційних постачальників до ринків публічних закупівель і створюють умови для отримання замовниками найвигіднішої пропозиції. Тим не менш, ці процедури тендерів зазвичай є тривалими та детальними. Отже, багато нормативних актів національних або державних органів допускають закупівлі відносно невеликої вартості за допомогою спрощених конкурентних процедур, обмежених тендерів або прямих закупівель, щоб зробити процедуру закупівлі ефективнішою та більш своєчасною.

Виняткові обставини, наприклад надзвичайні ситуації, можуть бути підставою для обмежених або прямих закупівель. Аудиторам може бути потрібно перевірити, чи виняткові причини були обґрунтовані та чи дійсно вони мали місце. Оскільки такі типи процедур підвищують рівень ризику надання переваг постачальникам, слід застосовувати й інші заходи контролю, такі як обґрунтування та прозорість рішень.

До альтернативних процедур належать централізовані закупівлі, вимоги щодо об'єднання й закупівлі за рамковими угодами. Агрегування закупівель і використання рамкових угод дає замовникам змогу домовлятися про кращі ціни та умови й надалі проводити гнучкіші та ефективніші процедури. При цьому, залежно від правил, що застосовуються до цих домовленостей, і

усталеної практики, вони можуть зменшувати ймовірність виконання кваліфікаційних критеріїв, залучаючи численних дрібніших учасників тендерів або вдаючись до неетичної поведінки. Якщо зазначені ризики не будуть враховані, це може призвести до зменшення кількості прийнятних учасників тендерів, зменшення конкуренції або виникнення можливості антиконкурентної поведінки.

Складні процедури закупівель, такі як конкурентні діалоги, можуть застосовуватися для закупівель для організації державно-приватного партнерства чи укладання договорів про розроблення нових продуктів і послуг.

## » ЕТАП 2. ПРОВЕДЕННЯ ТЕНДЕРА

Після попереднього етапу готується документація, яка інформує потенційних постачальників про вимоги, про те, як їм подати пропозицію на укладення договору для виконання цих вимог, і як їхня пропозиція буде в подальшому оцінюватися.

Розроблення закупівельної (тендерної) документації, визначення специфікацій і стандартів, встановлення критеріїв оцінки учасників і пропозицій, установлення часових обмежень для подання пропозицій і оголошення закупівлі та її етапів мають вирішальне значення для забезпечення об'єктивності, прозорості та рівності під час усієї процедури. Після цього відбувається отримання пропозицій і їх перевірка на відповідність вимогам закупівельної (тендерної) документації.

У деяких системах і процедурах вибір може здійснюватись у два етапи: на першому проводиться кваліфікаційний відбір постачальників, щоб здійснити відбір тих, хто буде запрошений або прийнятий для участі в процедурі, а на другому відбувається представлення та/або відбір їхніх пропозицій. Також можливо, що система вимагає повного розмежування між відбором учасника та відбором пропозиції з чітким відокремленням відповідних критеріїв та операцій.

Незалежно від конкретної процедури, що застосовується (процес розкриття пропозицій, електронні процедури, процес попередньої перевірки кваліфікації учасників тощо), пропозиції повинні залишатися конфіденційними та надійно зберігатися до моменту їх належного оприлюднення. Після належного оприлюднення кожна пропозиція проходить перевірку на відповідність, щоб переконатися в тому, що її подано відповідно до вимог, описаних у закупівельній (тендерній) документації.

Надалі всі відповідні пропозиції оцінюються за методикою оцінювання, окресленою в закупівельній (тендерній) документації, для вибору тієї з них, яка найкраще відповідає критеріям для укладення договорів. Заради збереження доброчесності процедури закупівлі не допускається будь-яке відхилення від методики, внесення до неї змін чи незастосування її положень. На цьому етапі контроль має вирішальне значення. Матриці балів та оцінок, колегіальність, обґрунтування оцінок і рішень, звіти про оцінювання, повідомлення, публічність присудження договорів та права на оскарження — це важливі інструменти забезпечення об'єктивності та прозорості. Цей етап завершується підписанням договору між замовником і постачальником.

### » ЕТАП 3. ПІСЛЯ ПРИСУДЖЕННЯ ДОГОВОРУ

Метою цього останнього етапу циклу закупівель є забезпечення належного виконання договору, виконання зобов'язань як постачальником, так і замовником, а також досягнення суспільно корисної мети. До цього етапу належать виконання, моніторинг, поставки, дотримання термінів і вимог щодо виконання, платежі, ведення обліку, скарги, засоби правового захисту, внесення змін до договорів і закриття / припинення діяльності. Дію договору може бути припинено через закінчення строку його дії або порушення умов договору.

Етап після присудження договору важливий, бо він спрямовує увагу на цінність, фактично надану замовникові, та дотримання умов договору. Хоча процедура до укладення договору може вважатися правильною та належною, під час його виконання може виникнути чимало недоліків. Після присудження договору існують ризики пом'якшення умов та внесення змін на користь виконавця, котрі, якби їх було передбачено та вчинено до проведення тендера / присудження договору, могли б суттєво змінити умови конкурентної процедури закупівлі.

Відповідно до підзаконних актів необхідно провести оцінку змін до договорів, щоб відокремити ті, що являють собою незначні зміни, застосування положень про перегляд, передбачених початковою закупівельною (тендерною) документацією, а також неминучу й допустиму зміну обставин, від змін, що вважаються суттєвими та змінюють конкурентний баланс, узгоджений під час закупівлі й зафіксований у договорі, й суттєво змінюють початковий договір. У цьому разі може бути необхідною нова процедура закупівлі.

## ДОДАТОК 4: ЕЛЕКТРОННІ ЗАКУПІВЛІ

Публічні закупівлі дедалі частіше здійснюються за допомогою електронних засобів. Це може стосуватися засобів зв'язку та обміну інформацією, коли закупівельна (тендерна) документація доступна в електронному вигляді; коли запити, подання, відповіді та повідомлення можуть надходити за електронною процедурою; або коли конкретні процедури закупівель або частини процедур проводяться в електронному вигляді на платформі електронних закупівель (наприклад, тендерні процедури / прями закупівлі, закриті торги, електронні реверсивні аукціони, електронні каталоги тощо).

Державні органи мають переконатися в тому, що використовувані електронні засоби не створюють для потенційних учасників тендеру технічних перешкод. Інструменти та пристрої, що використовуються для електронного зв'язку, мають бути сумісними з технологіями загального користування та загальнодоступними.

Питання безпеки також викликають занепокоєння. Використання електронних підписів, рівнів доступу, процедур акредитації, а також правил і алгоритмів, що використовуються системою, є невід'ємною складовою суворих вимог безпеки, які мають бути запроваджені для забезпечення того, що подання та рішення надходять від компетентних осіб; що доступ до запечатаних пропозицій до дати розкриття неможливий (навіть з боку посадових осіб, що проводять закупівлі); що він забезпечує рівний та одночасний доступ у подальшому; у разі потреби забезпечується суворая анонімність (наприклад, електронні реверсивні аукціони).

Для подання пропозицій у форматі електронного каталогу чи застосування електронних реверсивних аукціонів потрібне використання алгоритмів.

## ДОДАТОК 5: МОЖЛИВІ ПИТАННЯ АУДИТУ ЩОДО ПРИНЦИПІВ «ЗЕ» ПІД ЧАС АУДИТУ ПРОЦЕСУ ЗАКУПІВЛІ АБО ФУНКЦІЇ ЗАКУПІВЕЛЬ

### ТАБЛИЦЯ 1. ЕКОНОМІЧНІСТЬ, ЕФЕКТИВНІСТЬ, РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ПІДХОДИ ДО АУДИТУ

#### Економічність:

- Чи товари, роботи або послуги, надані завдяки процесу закупівлі або функції закупівель, стають доступними в належний час у потрібному місці, у достатній кількості та з відповідною якістю, й за якомога нижчою ціною?

#### Ефективність:

- Чи отримуємо ми оптимальний результат — з огляду на кількість та якість — від вкладених ресурсів відповідно до функції закупівель або процесу закупівлі (стадії закупівель чи окремої діяльності з закупівель)? або,
- Чи можна було досягти того самого результату з меншими вкладеннями?

Ефективність оцінює співвідношення між вкладеннями та результатами. Аудити ефективності можуть бути спрямовані на з'ясування:

технічної ефективності, наприклад:

- Чи можливо оптимізувати процеси закупівель так, щоб поліпшити ефективність?

ефективності розподілу ресурсів, наприклад:

- Чи можливо підвищити ефективність шляхом виділення функції закупівель або розподілу ресурсів на стадії закупівлі в інший спосіб, наприклад, шляхом автоматизації (тобто автоматизації процесів за допомогою ІТ-систем у порівнянні з процесами, що здійснюються «вручну»), що сприяє кращому результату?

або ефективності масштабу чи синергії, наприклад:

- Чи можливо досягти того самого результату з меншими вкладеннями завдяки спільному використанню засобів чи процесів або навіть об'єднанню організацій (тобто консолідації витратів / спільного здійснення закупівель)?

**Результативність:**

Поняття результативності складається з двох частин, що відповідають на такі питання:

- 1) Якою мірою досягнуто цілі закупівель (реалізовано стратегію / політику / план/ процеси закупівель)?
- 2) Чи можна досягнення цілі вважати на результатом реалізації стратегії / політики / плану / процесів закупівель?

**Підхід до аудиту, орієнтований на результат:**

- Якою є продуктивність функції закупівель / процесу закупівлі або яких результатів було досягнуто та чи було виконано вимоги або досягнуто цілей?
- Чи були кількість і якість придбаних товарів бажаними?
- Чи була ціна близькою до оціночної або відповідає цілям?

**Підхід, орієнтований на проблему:**

- У чому полягає проблема: наприклад, у підготовці та плануванні етапу закупівель?
- Які причини має проблема: наприклад, недостатність конкуренції?
- Стадія закупівлі, на якій відбувається подання пропозицій, їх розкриття та відбір?
- Що призвело до багаторазового перевищення бюджету проєкту будівництва?
- Чому ІТ-проєкт явно відстає від графіка?
- З яких причин надавач послуг не спромігся виконати вимоги стандартів?

**Підхід, орієнтований на систему:**

Для цього типу аудиту можуть використовуватись описові питання, такі як:

- У чому полягає мета системи управління закупівлями / процесу закупівлі?
- Хто є відповідальними суб'єктами всередині системи?

## ДОДАТОК 6: МОЖЛИВІ ПИТАННЯ АУДИТУ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ

**ТАБЛИЦЯ 2. МОДЕЛЬ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКУПІВЕЛЬ <sup>25</sup>**

**Оцінювання загальної стратегії публічних закупівель**

- 1) Чи має уряд загальну стратегію та/або політику закупівель?
- 2) Чи урядова політика сприяє чесній конкуренції та/або захищає її?
- 3) Чи політика та практика закупівель відповідають міжнародним стандартам, кращій практиці?
- 4) Чи порівнюється між собою продуктивність кількох функцій / підрозділів з закупівель на різних етапах процесу закупівель?
- 5) Чи порівнюються ціни / якість, отримані кількома функціями / підрозділами з закупівель, для привернення уваги до конкурентоспроможних результатів або покращення відповідності ціни та якості?
- 6) Чи наявна в уряді детальна документація щодо правил закупівель?

**Оцінювання функції / підрозділу закупівель конкретної організації чи конкретного відомства:**

- 7) Чи вважаються аутсорсинг і державно-приватне партнерство альтернативами роботі за наймом?
- 8) Чи має організація / відомство стратегію закупівель, яка відповідає національній стратегії, і чи була вона реалізована?
- 9) Чи добре організована функція / підрозділ закупівель організації / відомства, зокрема щодо забезпеченості ресурсами, наприклад, людськими ресурсами з чітким визначенням завдань?
- 10) Чи належним чином організовано та задокументовано процес закупівель? Чи процес закупівель організований і задокументований відповідно до методик, правил, положень і процедур закупівель?

25 Див. <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>, де наведено можливі підпитання, що деталізують порядок оцінювання кожного з цих питань.

- 11) Чи мають працівники необхідні навички та досвід для ефективного здійснення закупівель?
- 12) Чи існує система регулярного підвищення їхньої кваліфікації?
- 13) Чи наявні відповідні заходи контролю для забезпечення відповідності закупівель чинному законодавству або застосовним нормам?
- 14) Чи наявні механізми оцінки діяльності постачальників організації / відомства?
- 15) Чи здійснюється управління ризиками так, щоб забезпечувати обґрунтовану впевненість щодо цілей закупівель організації або відомства?
- 16) Чи проводяться регулярні перевірки та аналіз ефективності функції / підрозділу закупівель?

#### **Оцінка окремого закупівельного проєкту**

- 17) Чи має закупівельний проєкт чітку мету й чи відповідає ця мета визначеним потребам користувачів?
- 18) Чи ефективно здійснюється управління закупівельним проєктом?
- 19) Чи наявні заходи контролю, для забезпечення відповідності закупівельного проєкту чинному законодавству / застосовним нормам?

#### **Обґрунтування:**

Модель ефективності закупівель містить ключові питання як орієнтири для аудиторів, які оцінюють діяльність функції закупівель в органах державного сектору. Ця модель застосовується до всіх типів політик та процесів у сфері публічних закупівель, незалежно від вартості закупівель і застосовної правової бази. Вона корисна для всіх підходів до публічних закупівель, заснованих на відповідності ціни та якості.

## ДОДАТОК 7: МОЖЛИВІ ПИТАННЯ АУДИТУ ДЛЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПІДХОДУ ДО ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### ТАБЛИЦЯ 3. ЗАГАЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ І СТРАТЕГІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ

- » Чи має організація стратегію / стратегічний план?
- » І Чи узгоджені закупівлі з загальними повноваженнями і стратегією організації (вони є частиною організаційної стратегії)?

#### Обґрунтування:

Кінцева мета закупівель полягає в тому, щоб забезпечити організації додаткову цінність під час досягнення її цілей і виконання завдань. Діяльність із закупівель повсякденно підтримує повноваження організації, отримуючи необхідні вхідні дані, щоб організація могла виконувати свою роботу.

### ТАБЛИЦЯ 4. ПОРТФЕЛЬ ЗАКУПІВЕЛЬ

Тут питання аудиту можна поставити двома способами, дотримуючись підходу «згори вниз» або «знизу вгору».

#### Профіль закупівлі

Підхід «згори вниз»

- » Чи має організація повну та вичерпну картину (профіль закупівель) щодо своїх потреб у закупівлях?

(питання)

- Чи ідентифіковано у профілі закупівель попередні та прогнозні видатки на закупівлі та пов'язані з ними рівні ризику у формі матриці?

#### Аналіз витрат

- » Чи було проаналізовано попередні та прогнозні видатки на закупівлі чи витрати на товари, послуги й роботи (аналіз витрат)?
- » Чи є історичні дані про видатки надійним показником?

(підпитання)

- Чи траплялись особливі події, що вплинули на історичні витрати, які не повторяться: наприклад, стихійне лихо або масштабний проєкт, який спричинив значне, але тимчасове збільшення витрат?
- Чи очікуються особливі події, які вплинуть на майбутні витрати, наприклад, перспективний масштабний проєкт?
- Чи в зовнішньому середовищі відбуваються події, які можуть вплинути на профіль витрат: наприклад, політичні чи економічні зміни в програмі / країні або в поведінці донорської спільноти?
- Чи існують стратегічні організаційні проблеми, які можуть впливати на витрати: наприклад, зміни у профілі фінансування або в пріоритетах організації?

**Аналіз ризиків портфеля закупівель**

- » Чи були проаналізовані проблеми та ризики, пов'язані із забезпеченням наявності цих товарів, робіт і послуг?

Підхід «знизу вгору» (запитання, які можуть допомогти зрозуміти кінцевий профіль закупівель)

- » Які товари, роботи та послуги закуповуються та скільки на них витрачається?
- » Порівняння історичних витрат на кожну позицію з прогнозними?
- » Як здійснюється купівля товарів, послуг і робіт?
- » У кого закуповуються товари, послуги та роботи?
- » Де територіально розташовані постачальники (наприклад, місцеві, регіональні, міжнародні)?

**Обґрунтування:**

Існуючий та проаналізований портфель закупівель — це добра ознака того, що повну та вичерпну інформацію (профіль закупівель) щодо потреб організації у закупівлях сформовано. Аналіз витрат на закупівлі надає дані, які можна використовувати як базис для вимірювання покращень, а також для надання аудиторів надійних даних для розуміння того, які цілі або стратегії закупівель можуть сприяти чи сприяють досягненню коротко- та довгострокової економії.

## ТАБЛИЦЯ 5. ФУНКЦІЯ ЗАКУПІВЕЛЬ І ЇЇ СПРОМОЖНОСТІ

Завдання, обов'язки, структура, звітування

- » Чи чітко визначені завдання та обов'язки?
- » Які функції / структури залучені до закупівель і перед ким вони звітують?
- » Чи відповідає хтось за цю функцію на високому рівні?
- » Якою мірою закупівлі є делегованими та/або децентралізованими?
- » Наскільки децентралізовані замовники координують закупівлі спільних позицій?
- » Чи діляться відповідальні за закупівлі один з одним інформацією про ринки, постачальників і продукти?
- » Як вимірюється продуктивність діяльності замовника?

### Системи, процеси

- » Як відбувається процес / працює система закупівель для різних типів товарів, робіт і послуг, і які операційні витрати з цим пов'язані?
- » Чи використовує система закупівель електронні компоненти, що містять каталоги, електронні торги, управління запасами, платіжні системи тощо?
- » Яким чином здійснюється централізована закупівля, тобто довгострокові угоди; постачальники, що вже пройшли попередню кваліфікацію; узгоджена закупівля спільних позицій?
- » Чи збирається управлінська інформація про закупівлі (профіль закупівель, інформація про діяльність постачальника) та чи є вона легкодоступною?
- » Які інструменти існують і як вони використовуються: наприклад, типові запрошення до участі в закупівлях, посібники з закупівель, посібники з кращої практики тощо?
- » Якими є останні результати та рекомендації внутрішнього та зовнішнього аудитів?
- » Які проблеми та тенденції зазначені у протоколах засідань комітету з укладання договорів?

### **Навички, спроможності**

- » Чи відповідають рівні кваліфікації у сфері закупівель портфелю закупівель?
- » Чи оцінюються рівні кваліфікації на регулярній основі?
- » Чи відбувається системне підвищення кваліфікації з закупівель?
- » Чи існує довгострокова стратегія найму, добору, навчання й атестації персоналу: чи проводиться політика розвитку персоналу?
- » Чи має персонал із закупівель навички закупівлі складних / спеціальних позицій (наприклад, ІТ)?
- » Чи розуміє замовник ринки поставок і постачальників і чи має він спроможність вести з ними переговори?
- » Чи мають працівники спроможність забезпечувати якнайкращу роботу підрядників?

### **Обґрунтування:**

В усіх трьох вищенаведених випадках важливо, щоб вони відповідали портфелю закупівель.

## **ТАБЛИЦЯ 6. СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ТА СТРАТЕГІЯ ЗАКУПІВЕЛЬ**

### **СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ЗАКУПІВЕЛЬ**

- » Чи визначено цілі закупівель за кожною категорією товарів, робіт і послуг у матриці позиціювання постачання («матриця Краліча»)?
- » Чи визначено цілі для здійснення значних закупівель (тих, які в » матриці Краліча віднесено до категорій «ключові», «дефіцитні» та «стратегічні»)?
- » Чи визначено цілі управління функцією закупівель?

### **Обґрунтування:**

Ці цілі будуть різними в різних організаціях, і навіть у межах однієї організації; вони можуть змінюватися з року в рік, залишаючись дуже важливими та маючи безпосередній вплив на «ЗЕ».

**СТРАТЕГІЯ ЗАКУПІВЕЛЬ**

- » Чи розроблено та затверджено стратегію закупівель?

(підпитання)

- » Чи існує план реалізації, який визначає заходи, строки та відповідальних осіб?
- » Чи контролюється реалізація стратегії закупівель?

**Обґрунтування:**

Впровадження стратегічних практик у сфері публічних закупівель може забезпечувати оптимальне витрачання публічних ресурсів і зменшення корупції в процесі закупівель. Стратегія закупівель містить пропозиції щодо конкретних дій, які можливо вчиняти у замовників. За допомогою стратегії закупівель демонструються переваги, які можна отримати за допомогою стратегічного підходу до закупівель, а також конкретні умови того, як підхід до закупівель, зазначений у стратегії, може реалізовуватися в кожному конкретному заході.

Важливо, щоб стратегія закупівель мала своїм результатом вчинення дій замовниками. Аудитор може оцінювати, чи підрозділи закупівель виконали конкретне завдання щодо впровадження та контролю виконання стратегії в межах конкретних політик стратегії закупівель, пов'язаних із результативністю, ефективністю чи економічністю.

**ТАБЛИЦЯ 7. ВИМІРЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ**

- » Чи було розроблено матрицю вимірювання результативності, що має забезпечити відстеження та досягнення стратегічних цілей закупівель?
- » Чи є КПІ доречними, конкретними, узгодженими з відповідними заінтересованими сторонами та підконтрольними організаціями?
- » Чи мають показники ефективності діяльності зв'язок з конкретними стратегіями чи ключовими процесами?
- » Чи використовується порівняльний аналіз («бенчмаркінг») з іншими підрозділами закупівель (у системі організації або за її межами) для збирання даних і вимірювання продуктивності діяльності?

**Обґрунтування:**

Матриця важлива для вимірювання того, чи було досягнуто цілі стратегії закупівель. Вимірювання продуктивності діяльності важливе для сприяння чесності та підзвітності, а також для виявлення сильних і слабких сторін функції закупівель.

## ДОДАТОК 8: МОЖЛИВІ ПИТАННЯ АУДИТУ ДЛЯ ПРОЦЕСНОГО ПІДХОДУ ДО ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

**ТАБЛИЦЯ 8. ЕТАП ДО ТЕНДЕРА (виявлення потреб; залучення заінтересованих сторін; аналіз ринку; визначення предмета; вибір процедури; проєкт кваліфікаційних специфікацій, включно з критеріями; підготовка закупівельної (тендерної) документації; презентація договору; надання роз'яснень)**

- Чи наявне раціональне обґрунтування потреби в закупівлі?
- У разі великих інвестицій, чи був сприятливим прогноз аналізу витрат і вигід?
- Чи забезпечує аналіз потреб і специфікації придбання відповідних позицій у достатній кількості та з потрібною якістю, в належний час і за кращою ціною для задоволення потреб користувачів?
- Чи було належним чином ураховано масштаб і складність проєкту закупівлі?
- Чи потреби та умови були описані вичерпно та однозначно, без невизначеності та неправильного тлумачення, й чи захистили вони суспільні інтереси?
- Чи точно державний орган розрахував вартість договору на основі реалістичних цін і чи відповідала вона кінцевій вартості?
- Чи відповідали опис закупівлі та графік поставок потребам і вимогам законодавства?
- Чи належним чином державний орган керував зовнішніми експертами, залученими для допомоги в процесі закупівель, коли це було потрібно?
- Чи обрав державний орган належну та прийнятну процедуру закупівлі?
- Чи забезпечила обрана процедура конкуренцію, прозорість, рівне ставлення та відповідність результату витратам?
- Чи була закупівельна (тендерна) документація вичерпною, прозорою, недискримінаційною та такою, що не містила неузгодженостей?
- Чи в документації торгів було належно враховано суспільні інтереси?

- Чи було забезпечено своєчасний і рівний доступ усіх претендентів до документації торгів та інформації?
- Чи було подання альтернативних пропозицій регламентованим і прийнятним, зі схваленням на відповідних рівнях і з повним обґрунтуванням?
- Чи чітко розуміли учасники, які документи та декларації необхідно надати разом із пропозицією?
- Чи забезпечували технічні умови (необхідні характеристики матеріалу, дизайну, продукту, предмета постачання чи послуги) рівний доступ учасників закупівлі, чи не містили вони положень, які прямо чи опосередковано діяли дискримінаційно на користь або проти будь-якого учасника, продукту, процесу чи джерела?
- Чи було зазначено в закупівельній (тендерній) документації підстави для виключення, критерії відбору учасників і критерії присудження договору?
- Чи були технічні умови, обсяг необхідної інформації, підстави для виключення та критерії відбору зумовлені об'єктивними причинами, пов'язаними з предметом договору, а отже, чи не були вони надмірно жорсткими чи дискримінаційними, здатними призвести до зниження конкуренції?
- Чи чітко було визначено критерії присудження договору, пов'язані з предметом і основним напрямком договору; чи були вони послідовними, мінімізуючи довільні оцінки?
- Чи опублікував державний орган, залежно від обсягу закупівлі, оголошення про закупівлю з метою забезпечення добросовісної конкуренції (у розумний строк, з наданням достатньої інформації та її належним поширенням) та відповідно до застосовних підзаконних актів?
- Чи приймалися запити про роз'яснення; чи було їх належним чином розглянуто та чи вчасно роз'яснення були надані всім учасникам?
- У разі внесення змін до закупівельної (тендерної) документації, в тому числі до критеріїв, чи були вони допустимі відповідно до застосовних підзаконних актів до проведення закупівель та чи надавався учасникам додатковий час на підготовку пропозицій?
- Чи забезпечувалась конфіденційність, коли це було необхідно?
- Чи забезпечила процедура широку публічність, відкриту конкуренцію відповідно до підзаконних актів, і чи вона знизила або усунула надання переваг?

**Довідкова інформація:**

На цьому етапі буде визначено фактичні потреби, які слід ретельно розглянути. Буде визначено коло осіб, заінтересованих у необхідному постачанні, яких буде залучено до формування чіткої картини того, що вимагається, за яким стандартом, у який строк, за яких орієнтовних витрат і за яких умов. Залучення зовнішніх експертів до розроблення вимог ставить під загрозу дотримання принципів суспільного інтересу, рівного ставлення й прозорості, переважно в тому разі, якщо вони якимось чином пов'язані з учасниками закупівлі. Конкретна процедура, яку слід прийняти, залежить від застосованих підзаконних актів і цілей, яких потрібно досягти.

Важливо, щоб закупівельну (тендерну) документацію було ретельно підготовлено, оскільки це забезпечує об'єктивність, прозорість, рівний доступ до інформації для всіх учасників, придатність заявок і порівнянність пропозицій. Це сприяє доброчесній конкуренції та полегшує процес оцінювання. Запит пропозиції (RFP), запит цінової пропозиції (RFQ), запрошення до участі в закупівлі (ITT) публікуються з використанням схвалених / визнаних засобів. Відповіді на запити потенційних учасників закупівлі надаються своєчасно й доводяться до всіх таких учасників.

**ТАБЛИЦЯ 9. ЕТАП ПРОВЕДЕННЯ ТЕНДЕРА (отримання та розкриття; застосування підстав для виключення; відбір відповідних учасників тендеру; оцінка пропозицій; присудження та підписання договору; повідомлення заявникам та опублікування результатів тендеру)<sup>26</sup>**

- Чи здійснювалось розкриття пропозицій в установленому порядку?
- Чи забезпечила система розкриття пропозицій повну прозорість і дотримання конфіденційності пропозицій до їх розкриття?
- Чи було забезпечено відкритий і рівний доступ усіх потенційних учасників, чи виконувались вимоги безпеки та конфіденційності закритих пропозицій та чи зберігалася анонімність в обсязі, необхідному для процедури, у разі використання електронних платформ?
- Чи достатньою мірою контролювались розкриття та перевірка прийнятності пропозиції?
- Чи перевірялися пропозиції на предмет дотримання граничних термінів і надання необхідної інформації?
- Чи перевіряв замовник заперечення проти відхилення пропозицій?
- Чи перевіряв замовник потенційні конфлікти інтересів серед учасників закупівлі та державних службовців, залучених до оцінки пропозицій або процесу закупівель?

<sup>26</sup> Слід перевірити застосовність цього до консорціумів з іноземними компаніями, дозволених національним законодавством про закупівлі.

- Чи відповідало технічне прийняття отриманих пропозицій визначеним кваліфікаційним / технічним критеріям?
- Чи надавали учасники закупівлі підроблені / неправдиві свідоцтва?
- Чи перевірялися пропозиції на відповідність технічним умовам і мінімальним критеріям прийнятності?
- Чи були відхилення та прийняття пропозицій обґрунтованими та чи належно вони зафіксовані?
- Чи є очевидним, що присудження договору було прийняте на підставі критеріїв відбору або мінімального рівня спроможності учасникові закупівлі, який відповідає всім вимогам?
- Чи пропозиції були належно оцінені?
- Чи прозоро та ретельно задокументовано процес оцінювання?
- Чи наявні докази змови між учасниками?
- Чи оцінка пропозицій та присудження договору відбувались винятково на підставі визначених та опублікованих критеріїв?
- Чи проводила оцінку пропозицій та рецензування більше ніж одна особа? В цьому разі вдалою практикою є дотримання принципу «виконавець, перевіряючий і затверджуючий».
- Чи зрозуміло, що протягом процесу оцінювання до визначених критеріїв не було внесено жодних змін?
- Чи відсутні докази упередженості, надання переваг чи тиску під час оцінки пропозицій?
- Чи зрозуміло, що — коли це було прийнятно — переговори не стосувались змін до суттєвих аспектів закупівлі чи вимог або процедур публічних закупівель?
- Чи були результати процесу оцінювання належним чином досягнуті та повідомлені?
- Чи рішення про присудження договору було ухвалене на підставі результатів оцінки пропозицій?
- Чи було повідомлено про присудження договору таким чином, щоб була можливість подати скаргу?
- Чи було належним чином урегульовано скарги, подані учасниками / претендентами щодо будь-які дій чи бездіяльності державного органу?
- Чи відповідали умови договору даним, зазначеним у закупівельній документації, та результатам процедури закупівлі?

- Чи допускалась можливість проведення будь-яких переговорів після тендера та чи відповідали вони чинним інструкціям / наказам?
- Чи умови, передбачені договором, забезпечують захист від ризику невиконання зобов'язань або неправомірних дій з боку постачальника та чи не містить договір суперечливих положень?
- Чи мали місце під час процесу закупівлі будь-які відхилення / непередбачувані обставини? Як відбувається реагування на непередбачувані події? Чи буде поточний процес закупівель оновлено або змінено з огляду на відхилення?
- Чи здійснюються процедури тендера, оцінка та повідомлення про присудження договору з дотриманням установлених термінів?

#### **Довідкова інформація:**

На цьому етапі відбувається надходження заявок про участь та/або пропозицій, їх розкриття та оцінка на відповідність вимогам і критеріям відбору, якщо вони застосовні. Конфіденційність пропозицій має зберігатися згідно з порядком, встановленим чинними підзаконними актами. У деяких випадках і згідно з вимогами, чітко визначеними в закупівельній (тендерній) документації, до претендентів може бути застосоване якісне оцінювання їхньої економічної, фінансової, технічної, професійної кваліфікації, аспектів контролю якості чи захисту довкілля. Таке оцінювання має проводитися до оцінки пропозицій або незалежно від нього. Пропозиції потрібно перевірити, щоб переконатися, що вони були подані відповідно до вимог, викладених у закупівельній (тендерній) документації. Помилки, недоліки, розбіжності або інші питання, що стосуються пропозицій, які не відповідають вимогам, буде розглянуто з ухваленням рішення про виключення або необхідність з'ясувати відповідне питання з учасником закупівлі. Може бути ухвалене рішення про виключення постачальника або пропозиції з процесу на підставі обов'язкових критеріїв виключення або невідповідності з подальшим повідомленням учасника закупівлі про причину його дискваліфікації.

Усі пропозиції, що відповідають вимогам, оцінюються за методикою оцінки, окресленою в закупівельній (тендерній) документації. Для забезпечення доброчесності процесу закупівлі будь-який відхід від методики, будь-яке внесення до неї змін чи будь-яке відхилення в її застосуванні є недопустимими. Очікуваним результатом ретельного процесу оцінювання є чітке визначення найкращих пропозицій за результатами оцінки. Буде одержано всі внутрішні дозволи, необхідні для укладання договору, а повідомлення про присудження договору буде опубліковано з використанням визначених засобів. Після закінчення необхідного строку, достатнього для подання будь-яких заперечень проти укладення договору з боку інших учасників торгів чи ринку загалом, договір узгоджується з постачальником і сторони переходять до його виконання.

**ТАБЛИЦЯ 10. ЕТАП ПІСЛЯ ПРИСУДЖЕННЯ ДОГОВОРУ (управління та моніторинг виконання; оформлення замовлень і здійснення платежів; за потреби — розгляд змін або припинення дії договору; закриття договору)**

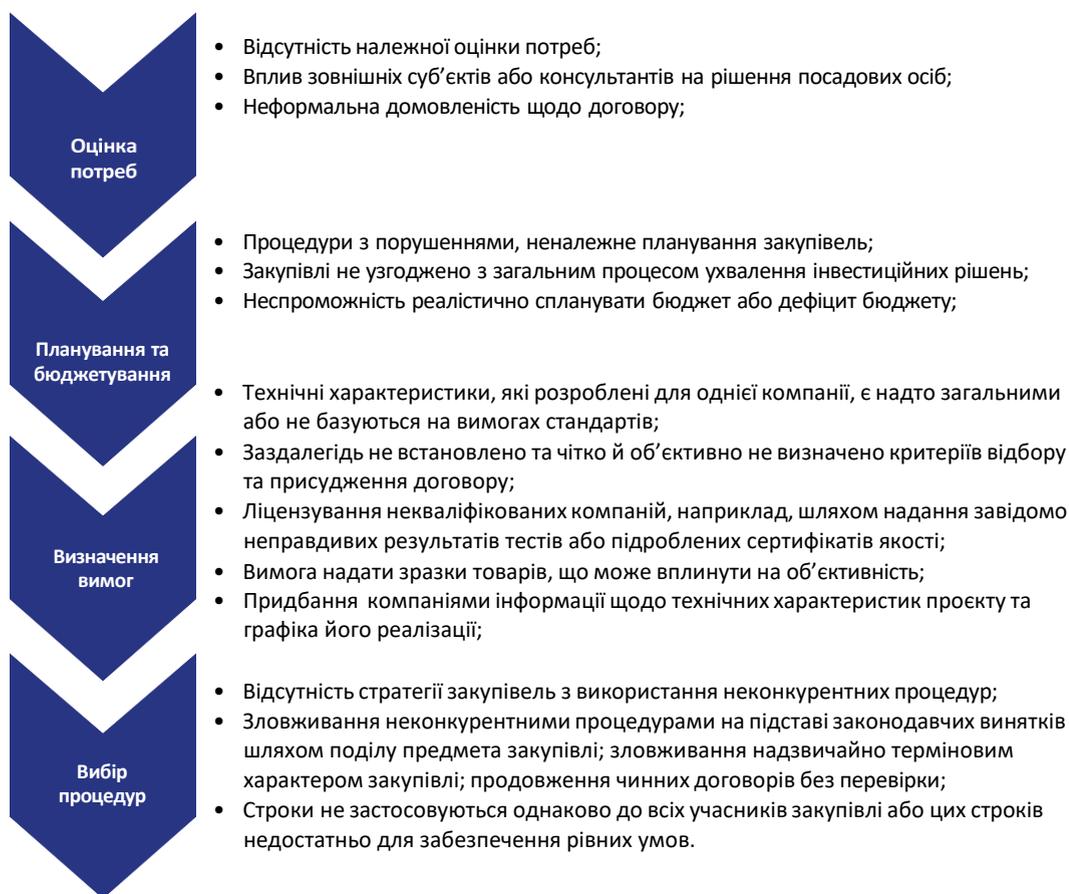
- Чи було віднесено до пріоритетних подальші дії після укладання договору (разом із дисциплінарними заходами щодо постачальників), щоб уникнути перевищення строків і витрат, збитків для замовника та/або неправомірної вигоди для постачальників?
- Чи були вжиті заходи державними органами після проведення закупівель щодо дотримання плану реалізації?
- Чи здійснював замовник моніторинг вимог до ефективності діяльності та рівня надання послуг?
- Чи було вжито належних заходів для уникнення збитків для замовника в разі невиконання умов договору?
- Чи було підтверджено відповідність поставок умовам договору (вартість, технічні характеристики, кількість, терміни тощо)?
- Чи були платежі перевірені й затверджені та чи відповідали вони умовам договору та фактичним поставкам?
- У разі здійснення авансових платежів, чи були вони неминучими та, якщо вони здійснювались, чи було вжито відповідних запобіжних заходів, щоб повноцінно захистити державну казну?
- Чи було вжито будь-яких заходів для уникнення або зниження ризиків неналежного нагляду за виконанням договору?
- Якщо це було виправдано, чи вимагав замовник компенсації за недотримання умов та чи стягувалася вона?
- Чи вносились до договорів будь-які суттєві зміни? Чи включались до договору додаткові роботи чи поставки тоді, коли слід було укласти в установленому порядку новий договір?
- Скільки договорів заінтересованих сторін (суб'єктів) є предметом судового розгляду?
- Чи було з'ясовано причини, через які договір з постачальником було передано на розгляд до суду?
- Чи договір було закрито лише тоді, коли замовник офіційно визнав, що всі поставки здійснено відповідно до умов договору, а платежі здійснено належним чином?

**Довідкова інформація:**

Цей етап завершує цикл закупівель і триває до припинення дії договору незалежно від причини, будь то закінчення строку дії договору, або його розірвання через порушення умов договору. Під час проведення тендеру мав бути розроблений детальний план управління договором; в іншому разі він має бути розроблений на цьому етапі. План управління договором деталізується з урахуванням усіх ключових елементів договору, адаптованих до звичайної господарської діяльності. Цей план являє собою задокументований підхід до управління договором у всіх його аспектах до припинення його дії. Особливу увагу слід приділяти дотриманню умов договору, відповідності між поставками та платежами, а також істотним змінам договору.

## ДОДАТОК 9: РИЗИКИ ДЛЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА КОЖНОМУ ЕТАПІ ПРОЦЕСУ ЗАКУПІВЛІ<sup>27</sup>

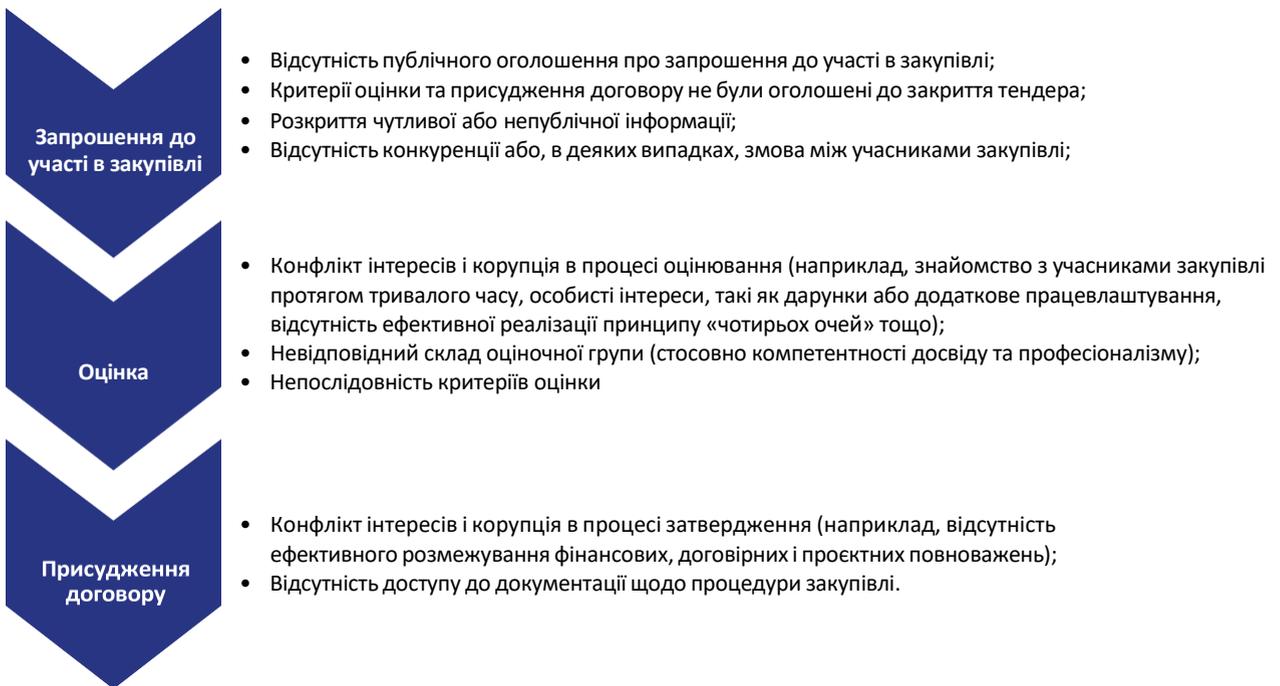
### » РИЗИКИ ДЛЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА ЕТАПІ ДО ТЕНДЕРА



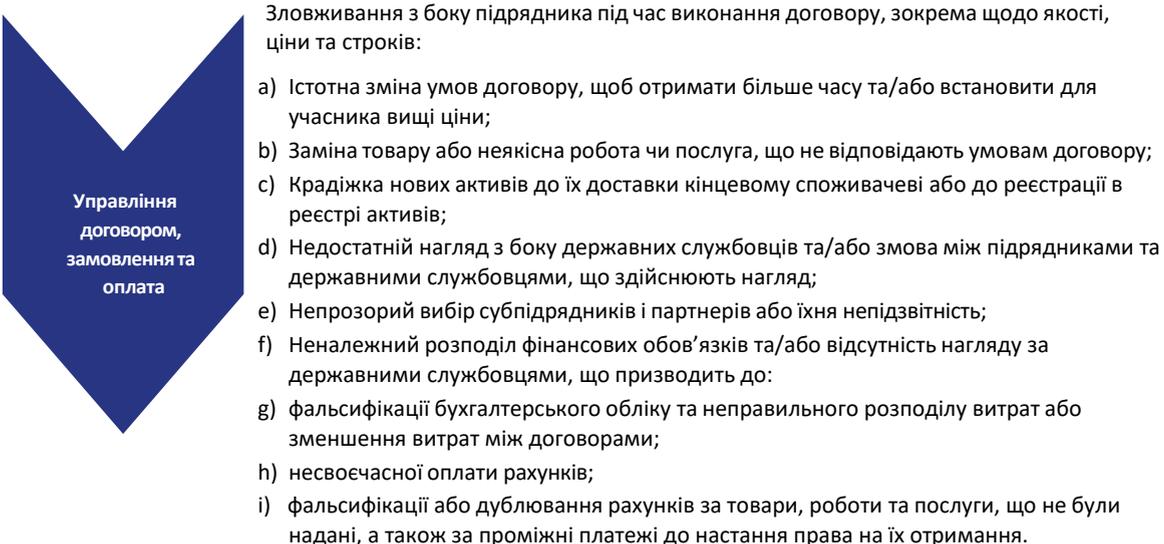
27

Цитата з Керівництва AFROSAI-E з аудиту виконання публічних закупівель:  
<https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/>

## » РИЗИКИ ДЛЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПРОТЯГОМ ЕТАПУ ПРОВЕДЕННЯ ТЕНДЕРА



## » РИЗИКИ ДЛЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ НА ЕТАПІ ПІСЛЯ ТЕНДЕРА



## ДОДАТОК 10: ПИТАННЯ АУДИТОРСЬКОГО РИЗИКУ

### ТАБЛИЦЯ 11. ПИТАННЯ АУДИТОРСЬКОГО РИЗИКУ

- Чи отриманий достатній обсяг надійних даних?
- Чи володіє команда з аудиту достатніми навичками та знаннями щодо публічних закупівель для проведення конкретного аудиту, якщо враховувати також специфіку та технічні особливості предмета закупівлі?
- Чи потребує аудит залучення експертів?
- Чи є достатніми та/або реалістичними строки та ресурси (години / кошти), призначені для проведення аудиту?
- Чи є предмет аудиту чутливим, загальновідомим чи суперечливим (політична чутливість, медійна чутливість, парламентська чутливість)?
- Чи є аудит та/або його предмет дуже складними?
- Чи існує ризик, пов'язаний із управлінням доброчесністю або зв'язками між суб'єктами?
- Як здійснюється управління конфліктами інтересів?

#### Обґрунтування:

Краща практика передбачає обговорення конкретних аудиторських ризиків і того, як аудитор планує їх мінімізувати в плані аудиту або попередньому дослідженні.