

УДК 657.631.8

**АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ
(ДЕРЖАВНИХ) ЗАКУПІВЕЛЬ**

кандидат економічних наук, доцент, Письменна М.С.

Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету, Україна, Кропивницький

Дослідження присвячене методиці проведення аудиту ефективності електронного середовища здійснення державних закупівель. Метою статті є поглиблення теоретичних та методологічних засад аудиту електронних систем публічних (державних) закупівель. Методи дослідження передбачали аналіз законодавства в сфері закупівель, моніторинг окремих операцій з публічних (державних) закупівель, інтерв'ю відповідальних осіб розпорядників бюджетних коштів щодо оцінки дієвості електронної системі ProZorro. У статті узагальнено досвід зарубіжних органів державного аудиту та проаналізовано особливості аудиту закупівель за державні кошти в умовах електронної системи, запропоновано методологію здійснення аудиту ефективності інформаційних систем, що ґрунтується на міжнародних стандартах ISSAI та зарубіжному досвіді державних аудитів окремих сфер державного управління. На підставі аналізу результатів контролю законності здійснення державних закупівель запропоновано удосконалити реалізацію заходів щодо поліпшення системи забезпечення якості державних закупівель.

Ключові слова: державний аудит, методологія аудиту ефективності, публічні закупівлі, електронне середовище державних закупівель

Ph. D. in Economics, Associate Professor, Maria Pysmenna Audit the effectiveness of the electronic system of public (state) procurement / Kirovograd Flight Academy of the National Aviation University, Ukraine, Kropyvnitsky

The study deals with the methodology of the audit the effectiveness of e-environment for public procurement. The purpose of this paper is deepening theoretical and methodological framework for auditing electronic systems for public (government) procurement. Research methods included analysis of legislation in the area of procurement, monitoring of individual transactions of public (state) procurement, interview with the responsible persons of budgetary funds on the assessment of the effectiveness of the electronic system Prozorro. The paper generalizes the experience of foreign bodies of the state audit and analyzes audit features of procurement for public funds in the context of electronic systems, methodology for auditing the effectiveness of information systems based on international standards ISSAI and foreign experience of government audits of selected areas of public administration was proposed. On the basis of effectiveness of audit of the electronic public procurement system of recommendations for its improvement to ensure the quality of public procurement was proposed.

Key words: state audit, methodology of audit the effectiveness, public procurement, electronic public procurement

Вступ. Державні закупівлі є одним з ключових компонентів системи управління державними фінансами, їх частка у бюджеті країни становить приблизно 25 відсотків. Ефективне управління державними закупівлями є важливою сферою інтересів громадянського суспільства, а тому є підконтрольним об'єктом органів контролю законодавчої влади.

З огляду на той факт, що з 2016 року велика частина державних закупівель проводиться в електронному вигляді і уже відсутня жодна альтернатива такому інструменту закупівель за державні кошти, надання високоякісного сервісу в цій сфері має суттєве значення. Створення відкритого, прозорого та конкурентного середовища для закупівельних процедур розпорядників бюджетних коштів знижує ризики корупції і шахрайства, що, в свою чергу підтримує успішну реалізацію антикорупційної політики країни. Для функціонування такої системи закупівель електронне середовище повинне забезпечити конфіденційність, цілісність і доступність існуючих даних як замовника, так і покупця на основі ефективної політики закупівель і процедур.

Розглянувши вищевказані фактори, органи державного аудиту доцільно сьогодні вже запланувати і провести аудит ефективності електронного урядування системи закупівель ProZorro. Проте аналіз звітів Рахункової палати та Державної аудиторської служби України показав, що інформаційні системи, що використовуються в системі державного управління не включаються до об'єктів аудиту, на відміну від зарубіжної практики державного аудиту. [1, 2] Запровадження у 2010 році проведення державних закупівель за допомогою електронної системи у Грузії зумовило необхідність проведення аудиту ефективності її функціонування вищим органом державного аудиту State Audit Office Of Georgia (SAOG). [3] Тематика аудитів ефективності інформаційних технологій в сфері державного управління, що проводяться зарубіжними органами державного аудиту є дуже широкою. Так, аудитами охоплено ефективність здійснення державних електронних послуг, таких як ефективність використання широкосмугового доступу в інтернет інфраструктуру (Supreme Audit Office of Poland) [4], аудит ефективності в управлінні інформаційно-комунікаційних технологій в секторі кримінального правосуддя Office of

the Auditor General of Norway [5], оцінка ефективності впровадження та дотримання нормативних актів і нормативно-правової бази проекту «Електронний уряд портфоліо» State Audit Office of Latvia [6] та інші.

Тому актуальність оцінки правильності та ефективності функціонування запровадженої ІТ системи публічних (державних) закупівель в Україні визначає потребу включення цієї тематики до планових аудитів Рахункової палати. Відсутність практичних напрацювань в цій сфері та розробленої методології зумовили необхідність даного дослідження.

Мета дослідження та ключові завдання полягають у поглибленні теоретичних та методологічних засад здійснення аудиту ефективності електронної системи державних закупівель на прикладі української платформи ProZorro а також розробка рекомендацій щодо якісної роботи сервісу закупівель за державні кошти.

Виклад основного матеріалу статті. Для цілей аудиту необхідно проаналізувати основні етапи становлення електронної системи закупівель в Україні. У серпні 2014 року був узгоджений єдиний Концепт створення моноплатформенної електронної системи (єдиної державної системи без комерційних майданчиків) за аналогом Грузії та поданий до парламенту відповідний законопроект щодо електронних закупівель. Пізніше до системи було додані комерційні майданчики, а основна платформа ProZorro розглядалась як центральна база даних. [7] Український офіс міжнародної організації «Транспаренсі Інтернешнл Україна», яка зробила великий внесок у боротьбу з корупцією в закупівлях, профінансував написання програмного забезпечення.

Система має ознаки гібридної, оскільки має властивості як моно-, так і мульти-платформеної побудови. Держава має контролювати центральну базу даних, а комерційні майданчики на засадах конкуренції збільшують кількість постачальників, покращують сервіс і

суттєво здешевшують витрати держави на підтримку системи. Фінансова модель базується на внесках учасників, а не замовників.

З 1 серпня 2017 року всі публічні закупівлі в Україні будуть здійснюватися через систему ProZorro, з якою вже працюють міністерства і центральні органи влади.[8] До системи приєднуються близько 25 тис. замовників, на яких припадає половина надпорогових закупівель. Таким чином, уже в основі створення системи передбачався контроль ефективності і законності її функціонування з боку держави.

Мотивація аудиту зумовила визначення його цілі. Аудит ефективності спрямований на виявлення недоліків системи ProZorro і формування рекомендацій по їх усуненню.

Для досягнення мети аудиту, необхідно оцінити ефективність управління системою і механізми контролю, що вмотовані в її архітектуру. Відповідність управління електронною системою законам і правилам також має вивчатися в ході аудиту.

Беручи до уваги важливість оцінки в ході аудиту інформаційних систем та електронного середовища, в якому проводяться публічні закупівлі, нами була сформована ціль аудиту: наскільки ефективні управління і контроль механізмів системи ProZorro?

Для того, щоб досягти мети перевірки, державним аудиторам необхідно сформулювати наступні допоміжні завдання:

А) Наскільки ефективні механізми управління ІТ-системи?

Б) Чи в даний час забезпечується ефективність управління аутсорсингової системи?

В) Чи забезпечено збереженість інформаційних активів в системі?

Г) Якою мірою платформа ProZorro забезпечує конфіденційність даних, цілісність і доступність?

Д) Чи наявні механізми управління системою в умовах зміни законодавчої бази сфери публічних (державних) закупівель?

Відповідно до напрацювань відомих вчених в сфері аудиту ефективності С. Бардаша, І. Дрозд, Ю. Слободяник, основні етапи такої перевірки та їх зміст є розробленими і узгоджуються з нормами міжнародних стандартів державного аудиту INTOSAI, зокрема ISSAI 3100 «Стандарти та керівні принципи для аудиту ефективності» ISSAI 5300 - 5399 «Методика ІТ-аудиту». [9, 10] Ми зупинимось на специфіці інструментів, процедур та методів аудиту, які будуть результативними під час перевірки електронної системи.

Сфера аудиту визначена як система електронних закупівель, період діяльності 2016 – 2017 роки. Для проведення оцінки стану електронної системи необхідно отримати докази щодо її дієвості в частині управління базою даних та вбудованими контрольними діями щодо здійснюваних на комерційних майданчиках операцій. З цією метою електронна система була вивчена на предмет дотримання правових норм та своєчасного реагування на зміни в законодавстві, чи сумісні з електронною системою механізми управління, що регулюють правові норми та дії учасників закупівель.

Під час аудиту, враховуючи міжнародний досвід, доцільно розглядати наступні елементи електронної системи, які визначають:

- управління електронними закупівлями;
- аутсорсинг щодо функцій і повноважень, наданих системою комерційним майданчикам;
- внутрішній контроль;
- інформаційна безпека;
- якість обслуговування і умови поставки;
- прикладні засоби контролю;
- аналіз даних державних закупівель;

- процедури моніторингу ефективності закупівельної організації.

Під час аудиту, враховуючи обставини, коли інформаційним джерелом нашої оцінки є лише відкрита інформація на офіційних сайтах системи електронних закупівель, слід визначити інформацію щодо масштабних обмежень.

Нами не застосовувались методи запитів і підтвердження, які б дали змогу визначити реальний стан справ з функціонуванням окремих елементів системи, а не лише аналізувати ту інформацію, що оприлюднюється. Великі витрати часу на опрацювання значного обсягу матеріалів індивідуальних закупівель створили труднощі щодо масштабу перевірки. Виходячи з цього, нами не були використані усі можливі заплановані аудиторські процедури, які зазвичай виконуються, коли такий аудит проводиться контрольним органом.

Проте на основі теоретичних напрацювань вчених з питань аудиту ефективності зазначимо, що аудиторам, що перевіряють електронні системи державного управління, слід висловити свою думку з питання стану електронної системи архітектури і бази даних адміністратора платформи. Нами не було проаналізовано повної бази даних державних закупівель на предмет оцінки повноти її відображення.

Тому при складанні звіту про результати аудиту ІТ системи державних закупівель, нами було розглянуті питання, пов'язані з впливом виявлених та оцінених ризиків обмеження масштабу перевірки.

Вивчення міжнародного досвіду проведення аудиту ІТ систем дозволило розробити методологію перевірки, якої доцільно дотримуватись.

Нами пропонується застосування наступних процедур і способів аудиту:

- законодавчий та нормативно-правовий огляд;

- порівняння з міжнародно визнаною найкращою практикою та методологією;
- документальний аналіз;
- аналіз даних;
- інтерв'ю, проведені з замовниками (розпорядниками бюджетних коштів).

На нашу думку, результати застосування таких методів дозволять отримати достатні та відповідні аудиторські докази, які використовуються в якості основи для формулювання висновків та рекомендацій.

Процес аудиту доцільно організувати відповідно до рекомендованих INTOSAI стандартів ISSAI 3100 «Стандарти та керівні принципи для аудиту ефективності» ISSAI 5300 - 5399 «Методика IT-аудиту».

Для оцінки ефективності функціонування електронної системи державних закупівель аудиторам слід пересвідчитися у низьких ризиках безперервності діяльності цієї системи через технологічні, фінансові та інші обставини. Крім того, ефективність системи передбачає умови, за яких відбувається постійне поліпшення бізнес-процесів та сервісу обслуговування державних закупівель. Так, за даними моніторингової групи ProZorro, за півроку роботи електронної системи у повномасштабному режимі кількість залучених компаній до участі у аукціонах державних закупівель збільшилася у два рази. Якщо станом на 1 квітня 2016 року кількість постачальників в системі становила 17,7 тисяч компаній, то на кінець вересня цього ж року їх число перевищило 37 тисяч. [7] Але все ще значна кількість сфер характеризується низькою конкуренцією постачальників, це: тендери на закупівлю палива, банківських та інвестиційних послуг, електричної, теплової, сонячної та атомної енергії, будівельних робіт. І в більшості

випадків справа не в нестачі пропозицій на ринку, а в недовірі до держави як потенційного бізнес-партнера.

Тому забезпечення безперервності діяльності шляхом вбудованих електронних підсистем, пов'язані з ІТ-операціями, джерелом програмного коду, розробка і підтримка всієї системи підтримується співробітниками платформи. Оцінка відповідності ІТ вимогам проводиться залученими фахівцями з цих питань.

Слід організувати моніторинг внутрішньої групи фахівців з ІТ для забезпечення якості, а завданням моніторингу має бути періодичне презентування результатів свого управління. Управління ІТ несе відповідальність за управління організацією. Аудитори оцінюють наявність ІТ-стратегії та планування організаційної структури, стандартів, політики та процедур, роботу систем внутрішнього контролю (оцінка ризиків і механізмів, що забезпечують їх дотримання).

За даними інтерв'ю, проведеного серед користувачів електронної системи, роботи по оцінці ризиків фахівцями не проводяться. Відбувається реагування на події, що вже відбулися та негативним чином вплинули на процедури закупівель. Тому зазначаємо необхідність ідентифікувати ризики, пов'язані з діяльністю, наприклад доцільно скласти матрицю ризиків інформаційної безпеки в державних закупівлях, зовнішніх ризиків.

Реагуванням управління на ідентифіковані та оцінені ризики має бути складений середньостроковий стратегічний план, в якому викладається бачення організації, місія, стратегічні цілі, завдання і відповідні терміни. Серед них одним із пріоритетних завдань системи має стати застосування стратегії управління, яка спрямована на захист електронної системи закупівель і її стійкості.

Для досягнення поставленої мети можна порекомендувати чотири основні завдання для опрацювання фахівцями електронної системи:

- політика аварійного управління;
- розробка та впровадження процедур забезпечення безпеки;
- профілактичний огляд для визначення термінів і здійснення;
- ІТ-аудит системи електронних закупівель.

Застосування усіх процедур аудиту щодо вищеназваних питань функціонування електронної системи дозволить отримати відповідну та належну кількість аудиторських доказів. Їх групування та опрацювання надасть можливість скласти висновки, виявивши недоліки та розробити рекомендації. Ці результати аудиту висвітлюються у аудиторському звіті. Отже, на нашу думку, проведені дії щодо оцінки ефективності діяльності системи електронних закупівель протягом 2016-початку 2017 року дали змогу зробити висновки щодо її практичного застосування та управління. Перевірка виявила ряд недоліків:

1. Управління інформаційними технологіями має слабкий контроль процесів.

Відсутній стратегічний план, який би надавав перспективи формування та використання комунікаційних технологій разом зі контрольними діями. План повинен також передбачати реагування на потреби бізнесу та відповідні процедури для виявлення цих потреб. На практиці реалізовано лише формальні елементи управління обміну даними з комерційними майданчиками, які, власне і проводять державні закупівлі. Відсутній затверджений документ щодо обов'язків сторін у питаннях регулювання відповідальності сторін, оцінка та моніторинг процесів, що відбуваються.

2. Наявність факторів, що сприяють високій якості обслуговування і забезпечення учасників публічних (державних) закупівель інформацією та можливістю взяти участь у аукціонах.

Архітектурою системи електронних закупівель передбачений розподіл умов для чесної конкуренції. Відкритість баз даних про

закупівлі на всіх етапах їх проведення і впровадження сучасних технологій, є важливими складовими подолання корупційності в даній сфері державних фінансів. Також це сприяє налагодженню дієвого громадського моніторингу і контролю.

3. Відсутність ризик-орієнтованого управління в системі електронних закупівель.

Слабкі внутрішні контрольні механізми платформи ProZorro не надають необхідної інформаційної безпеки, у т.ч. дотримання законодавчих вимог. Зокрема, відсутня ідентифікація ризиків як зовнішніх, так і внутрішніх та відповідні процедури реагування під час управління інформаційною безпекою зовнішнього середовища.

4. Відсутність інтеграції учасників закупівель з державними базами даних.

Необхідність інтегрувати з базами Державної казначейської служби України, Міністерства внутрішніх справ, базою інформації з банкрутств, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань обґрунтована безпекою та прозорістю операцій по закупівлям як для замовників, так і для постачальників товарів, робіт і послуг.

Рекомендації за результатами аудиту ефективності дозволять виправити виявлені недоліки та забезпечити надійність функціонування системи публічних (державних) закупівель в електронному середовищі.

До таких рекомендацій нами запропоновано включити пропозиції з розробки середньострокового стратегічного плану розвитку інформаційних технологій, у відповідності зі стратегією розвитку законодавства та бізнес-процесів в цій сфері. Міністерству економічного розвитку і торгівлі та команді ProZorro слід розробити формальну політику, процедури, механізми, за допомогою яких була б

можливість своєчасно реагувати на ризики зовнішнього та внутрішнього середовища, у т.ч. пов'язаними зі зміною законодавства.

Запровадження внутрішніх контрольних процедур також належить до пріоритетних напрямків рекомендацій за результатами аудиту ефективності. Адже функціонування внутрішньої системи контролю надасть можливість отримувати і своєчасно реагувати на усі відхилення під час функціонування ІТ технологій закупівель. Також це створить умови для впевненості користувачів у якості обслуговування державних закупівель.

Міжнародні кращі практики аудиту ефективності ІТ систем державного управління також передбачають впровадження ефективних механізмів контролю за збереженням конфіденційності заявок разом зі забезпеченням прозорості діяльності.

Доцільним також було б обговорити і запровадити спільні дії Державної казначейської служби України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі щодо введення превентивних механізмів, які забезпечують законність проведення та ефективне використання коштів під час державних закупівель.

Висновки. Державні закупівлі, являючись важливим сегментом державного управління, потребують ефективного їх проведення за умов прозорості, доступності громадянського суспільства до результатів торгів. Тому дослідження, присвячене методиці проведення аудиту ефективності електронного середовища здійснення державних закупівель є своєчасним і актуальним. Аналіз законодавчої бази запровадженої в Україні у 2016 році електронної системи закупівель дав змогу визначити підґрунтя для теоретичних та практичних напрацювань для цілей удосконалення методики аудиту ефективності ІТ середовища державних закупівель. На підставі норм міжнародних стандартів ISSAI та узагальнення кращої світової

практики державних аудитів ІТ середовища в державному управлінні нами запропоновано удосконалити методологію аудиту закупівель в частині специфіки визначення цілей, завдань, обмеження масштабів аудиту, особливості застосування процедур та області залучення експертів. На підставі проведеного дослідження нами сформульовані висновки та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності, надійності та прозорості функціонування електронної системи публічних (державних) закупівель в Україні.

Література:

1. *Річні звіти Рахункової палати [Електронний ресурс] / Рахункова палата України: офіційний вебсайт. - Електронні дані. – Режим доступу:*

<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

2. *Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України та її територіальних органів за січень – жовтень 2016 року [Електронний ресурс] / Державна аудиторська служба України: офіційний веб сайт. – Електронні дані. – Режим доступу:*

<http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302>

3. *State Audit Office Of Georgia (SAOG). – Електронні дані. – Режим доступу: <http://sao.ge/>*

4. *Supreme Audit Office of Poland. – Електронні дані. – Режим доступу:*

http://egov.nik.gov.pl/g/egov/PL/2015/broadbandInternet_pl2015/NIK%20on%20broadband%20internet%202015.pdf

5. *Office of the Auditor General of Norway . – Електронні дані. – Режим доступу:*

<http://egov.nik.gov.pl/g/egov/NO/2012/JudicialChain/INTOSAI%20WGITA%202013%20-%20Norway.pdf>

6. *State Audit Office of Latvia* . – *Електронні дані*. – *Режим доступу*: http://egov.nik.gov.pl/g/egov/LV/2010/eGovernmentPortfolio/Zin_eportfelis_3Dec2010.pdf
7. *Електронна система Прозорро*. [Електронний ресурс]. – *Режим доступу*: <https://prozorro.gov.ua/>
8. *Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII*: [Електронний ресурс]. – *Режим доступу*: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57268
9. *ISSAI 3100 – Performance Audit Guidelines: Key Principles* [Електронний ресурс] / *INTOSAI – Електронні дані*. – *Режим доступу*: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>
10. *ISSAI 5300-5399 Guidelines on IT-audit* [Електронний ресурс] / *INTOSAI – Електронні дані*. – *Режим доступу*: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5310-information-system-security-review-methodology.html>

Referenses:

1. *Richni zvity Rakhunkovoi palaty* [Elektronnyi resurs] / *Rakhunkova palata Ukrainy: ofitsiyni veb sait*. - *Elektronni dani*. – *Rezhym dostupu*: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>
2. *Zvit pro rezultaty roboty Derzhavnoi audytorskoï sluzhby Ukrainy ta yï terytorialnykh orhaniv za sichen – zhovten 2016 roku* [Elektronnyi resurs] / *Derzhavna audytorska sluzhba Ukrainy: ofitsiyni veb sait*. – *Elektronni dani*. – *Rezhym dostupu*: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302>
3. *State Audit Office Of Georgia (SAOG)* . – *Elektronni dani*. – *Rezhym dostupu*: <http://sao.ge/>
4. *Supreme Audit Office of Poland*. – *Elektronni dani*. – *Rezhym dostupu*:

http://egov.nik.gov.pl/g/egov/PL/2015/broadbandInternet_pl2015/NIK%20on%20broadband%20internet%202015.pdf

5. Office of the Auditor General of Norway. – Elektronni dani. – Rezhym dostupu:

<http://egov.nik.gov.pl/g/egov/NO/2012/JudicialChain/INTOSAI%20WGITA%202013%20-%20Norway.pdf>

6. State Audit Office of Latvia . – Elektronni dani. – Rezhym dostupu:

http://egov.nik.gov.pl/g/egov/LV/2010/eGovernmentPortfolio/Zin_eportfelis_3Dec2010.pdf

7. Elektronna systema Prozorro. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://prozorro.gov.ua/>

8. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» vid 25.12.2015 № 922-VIII:

[Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57268

9. ISSAI 3100 – Performance Audit Guidelines: Key Principles

[Elektronnyi resurs] / INTOSAI – Elektronni dani. – Rezhym dostupu:

<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>

10. ISSAI 5300-5399 Guidelines on IT-audit [Elektronnyi resurs] /

INTOSAI – Elektronni dani. – Rezhym dostupu: [http://www.intosai.org/issai-](http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5310-information-system-security-review-methodology.html)

[executive-summaries/view/article/issai-5310-information-system-security-review-methodology.html](http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5310-information-system-security-review-methodology.html)