

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292. Ефективна економіка. 2026. № 1. ISSN 2307-2105

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2026.1.89>

УДК 658.562;005.934

T. V. Fomina,

к. е. н., доцент, доцент кафедри аудиту, обліку та оподаткування,

Центральноукраїнський національний технічний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5243-6952>

S. V. Horpynchenko,

здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти,

Центральноукраїнський національний технічний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-3482-2342>

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНТЕРАКТИВНИХ
ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ
ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

T. Fomina,

PhD in Economics, Associate Professor,

Central Ukrainian National Technical University<https://www.cntu.edu.ua/>

S. Horpynchenko,

Applicant of the third (educational and scientific) level of higher education,

Central Ukrainian National Technical University

**PROSPECTS FOR USING INTERACTIVE TOOLS TO IMPROVE THE
EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC PROCUREMENT INTERNAL
CONTROL SYSTEM**

У статті узагальнено склад та структуру суб'єктів зовнішнього та внутрішнього контролю публічних закупівель та наголошено на необхідності їх ефективного поєднання для забезпечення ефективного, багаторівневого та комплексного загального контролю. Охарактеризовано правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Підкреслена необхідність удосконалення механізмів адаптації системи публічних закупівель до умов правового режиму воєнного стану. Наголошено на необхідності удосконалення механізму внутрішнього контролю публічних закупівель з урахуванням вимог і стандартів ЄС й узятих Україною зобов'язань щодо процедури підготовки до набуття членства у ньому. Визначено взаємозв'язок суб'єктів управління та суб'єктів внутрішнього контролю публічних закупівель. Розглянуто моделі функціонування трьохлінійної системи управління в організаціях з різними масштабами (обсягами) закупівельної діяльності та на її основі окреслено особливості побудови системи внутрішнього контролю публічних закупівель з урахуванням вимог управлінської підзвітності та відповідальності. Обґрунтовано доцільність застосування інтерактивного інструменту «Індекс замовника» публічного модуля аналітики «BI Prozorro» для здійснення внутрішнього контролю публічних закупівель бюджетних організацій та підприємств державного сектору економіки. Запропоновано застосування під час здійснення внутрішнього контролю методів оцінки ефективності закупівельної діяльності організацій з використанням внутрішнього функціоналу групових показників та внутрішніх маркерів інтерактивного інструменту «Індекс замовника».

The purpose of the article is to substantiate the advantages and prospects of using interactive and analytical digital IT tools during internal control of public procurement to expand its toolkit and increase overall efficiency. The article generalizes the composition and structure of the subjects of external and internal control of public procurement, emphasizing the necessity of their effective

combination to ensure comprehensive, multi-level, and integrated general control. The legal and economic principles of procuring goods, works, and services to meet the needs of the state, local communities, and united territorial communities are characterized. Particular emphasis is placed on the need to improve mechanisms for adapting the public procurement system to the legal regime of martial law, which ensures the continuity of supply processes and a high level of transparency in the use of budget funds under emergency conditions.

The study highlights the necessity of improving the internal control mechanism for public procurement, taking into account EU requirements, standards, and Ukraine's international obligations regarding the procedure for preparing for EU membership. The relationship between management subjects and internal control subjects in public procurement is defined. The article examines models of the three-line management system in organizations with different scales of procurement activity. Based on these models, the features of building an internal control system are outlined, considering the requirements of managerial accountability and responsibility. This approach allows for a clear separation of duties between participants and minimizes potential corruption risks at each stage of the procurement cycle.

The research substantiates the expediency of using the interactive tool "Customer Index" of the public analytics module "BI Prozorro" for internal control in budget organizations and state-owned enterprises. The proposed approach to utilizing "BI Prozorro" capabilities contributes to the modernization of internal control by leveraging modern IT systems. This allows management to possess an independent, interactive, multifunctional, and cost-effective virtual analytical unit. The practical value of the findings lies in providing a methodological framework for the transition from traditional verification methods to automated real-time monitoring. The implementation of the suggested digital tools serves as a strategic step towards the complete digital transformation of the auditing process in the public sector and increases public trust in the public procurement institute.

Ключові слова: публічні закупівлі, внутрішній контроль публічних закупівель, інтерактивні інструменти, уповноважена особа, система «Прозоро», «Індекс Замовника», модуль аналітики «BI Prozorro», ефективність закупівельної діяльності, лінії управління, моніторинг, оцінка, управління ризиками.

Keywords: public procurement, internal control of public procurement, interactive tools, authorized person, "Prozoro" system, "Customer Index" tool, "BI Prozorro" analytics module, procurement efficiency, lines of management, monitoring, assessment, risk management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах для України, яка перебуваючи у стані війни, відновлює пошкоджену інфраструктуру та одночасно перебуває на шляху до членства в ЄС, сфера публічних закупівель є одним із драйверів ефективного відновлення країни та гармонізації місцевого законодавства зі стандартами ЄС. Саме відкритість та прозорість сфери публічних закупівель у поєднанні зі збалансованими нормативними обмеженнями воєнного часу є запорукою швидкого та сталого розвитку національної економіки. На сьогоднішній день сфера публічних закупівель в Україні функціонує на основі національного законодавства, що поєднує вітчизняну законодавчу базу з імплементаваними європейськими правовими нормами. Наразі належне функціонування системи публічних закупівель є визначальним фактором для реалізації можливостей, що відкриваються в межах однієї з наймасштабніших програм повоєнного відновлення в Європі з часів Другої світової війни.

Ефективність публічних закупівель у загальнодержавному вимірі значною мірою залежить від закупівельної діяльності окремих організацій-розпорядників бюджетних коштів та підприємств державного сектору економіки, що безпосередньо здійснюють публічні закупівлі для задоволення потреб держави та/або територіальних громад. Ефективність публічних

закупівель також забезпечується наявністю контролю за ними як з боку державних інституцій, громадянського суспільства, так і від налагодженої в організації системи внутрішнього контролю. Наявність дієвої системи внутрішнього контролю дозволяє здійснювати ефективне управління та підтримання належного рівня функціонування сфери публічних закупівель.

В умовах повсякденного використання в управлінні можливостей ІТ-технологій, застосування інтерактивних інструментів для цілей внутрішнього контролю набуває особливого значення та є одним із маркерів його ефективності. Зважаючи на це, подальший розвиток та впровадження у сферу внутрішнього контролю інтерактивного інструментарію сприятиме підвищенню його ефективності та забезпечить інтеграцію із сучасними моделями управлінського контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процедури публічних закупівель, що здійснюються в Україні відповідно до чинного законодавства розкрито у роботі Дзюби О.М. [6]. Публічні закупівлі як комплексний об'єкт для потреб управлінського обліку у державному секторі охарактеризовано у статті автора Псьота В.О. [16]. Внутрішньому контролю публічних закупівель бюджетних установ присвячено статтю Боярової О.А. [1]. Організаційні та методичні аспекти внутрішнього контролю публічних закупівель у сільських радах розкрито у роботі групи авторів [18]. Питання публічних закупівель та державних фінансів в Україні висвітлені у публікації Нинюк І.І. [13]. Характеристика типових порушень у сфері публічних закупівель та необхідність посилення контролю розкривається у роботі Гришук Т.В. та Білобровенко Т.В. [5].

Не зважаючи на увагу науковців до піднятої проблематики, слід зауважити, що переважна більшість з них спрямована на дослідження питань з організації внутрішнього контролю сфери публічних закупівель за підходами, що, на нашу думку, не повною мірою охоплюють можливості використання сучасних інтерактивних ІТ-модулів для цілей внутрішнього контролю. Не зменшуючи цінний та вагомий внесок дослідників, які

присвятили свої праці окресленій тематиці, ми вважаємо, що в сучасних умовах стрімкого розвитку ІТ-технологій в усіх сферах діяльності, не вистачає теоретичних та практичних напрацювань щодо використання ІТ-технологій для цілей внутрішнього контролю публічних закупівель.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в обґрунтуванні переваг та перспектив застосування під час здійснення заходів внутрішнього контролю публічних закупівель інтерактивно-аналітичних цифрових ІТ-інструментів для розширення його інструментарію та підвищення ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. «У 2024 році на Prozorro оприлюднили 3,6 млн. лотів із загальною очікуваною вартістю 1,8 трлн. грн. Ця сума на 50% вища за аналогічний показник 2023 року (1,2 трлн.грн), хоча кількість лотів зменшилася на понад 140 тис.грн. На Prozorro проводять усі публічні конкурентні закупівлі та звітують про неконкурентні від 50 тис.грн.» [8]. За даними Transparency International Ukraine (акредитованого представника глобального руху Transparency International в Україні) у 2023 р. в Україні було оголошено публічних закупівель на суму 1,23 трлн.грн., а у 2024 році ця цифра зросла до 1,84 трлн.грн. і склала у співвідношенні майже чверть річного ВВП України (таблиця 1).

Таблиця 1. Обсяг оголошених публічних закупівель у співвідношенні з номінальним ВВП України у 2020-2024 рр.

Показник	Роки				
	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП України, млрд. грн.	4194,1	5459,6	5191,0	6537,8	7658,7
Обсяг оголошених публічних закупівель, млрд. грн.	1130	1630	821	1230	1840
Співвідношення оголошених публічних закупівель та ВВП України, %	26,9	29,9	15,8	18,8	24,0

Джерело: складено авторами на основі [3, 9]

Основним нормативним документом, що регулює правовідносини у сфері публічних закупівель з 2015 року є Закон України «Про публічні

закупівлі», преамбулою якого визначено «правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад» [15]. Даний нормативний документ підлягав численним змінам, спрямованим на удосконалення механізму публічних закупівель та поступову його адаптацію до вимог та стандартів ЄС з урахуванням узятих Україною зобов'язань щодо процедури підготовки до набуття членства у ньому.

У 2022 р. через військову агресію росії постала потреба у виробленні механізмів швидкої адаптації системи публічних закупівель до умов правового режиму воєнного стану. Тому у жовтні 2022 р. було введено у дію Постанову КМУ «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» [14], що визначає тимчасові правила проведення закупівель, умови збереження сталого функціонування оборонних та відновлювальних закупівельних процесів через спрощення механізму та скорочення термінів проведення процедур закупівель, послаблення вимог до документації та збереження максимального балансу між принципами публічних закупівель та необхідними безпековими обмеженнями воєнного часу.

Визначальним етапом становлення та розвитку сфери публічних закупівель став перехід у 2016 р. від «паперових» закупівель до відкритого електронно-цифровізованого середовища їх проведення через впровадження електронної системи «Прозоро», що побудована за принципом «всі бачать все».

«Відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі є уповноважена особа, яка визначається або призначається замовником» [15]. При цьому, Законом України «Про публічні закупівлі» визначається, що така відповідальність покладається на уповноважену особу в один із способів «1) шляхом покладення на працівника

(працівників) із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи з відповідною доплатою згідно із законодавством; 2) шляхом введення до штатного розпису окремої (окремих) посади (посад), на яку буде покладено обов'язки виконання функцій уповноваженої особи (уповноважених осіб); 3) шляхом укладення трудового договору (контракту) згідно із законодавством» [15].

Досліджуючи публічні закупівельні процеси, деякі автори кластеризували замовників на три групи, прийнявши за базу кількість проведених за рік закупівель, що вимагають відкритих торгів та потребують найбільш фахового та трудомісткого підходу на всіх етапах (таблиця 2).

Таблиця 2. Кластеризація замовників за кількістю закупівель за процедурою «відкриті торги» та складом і функціями уповноважених осіб

Категорія замовника	Кількість проведених за рік закупівель	Склад та функції уповноважених осіб
Малі	Не більше 20	Функції уповноваженої особи покладено на працівника(ів) зі штатної чисельності та/або введення окремої посади фахівця з публічних закупівель з покладенням на нього відповідних функцій. Часто це є відповідальні за супроводження виконання договорів про закупівлю. Суміжні підрозділи слабо залучені до закупівельного процесу (переважно надання заявки на потребу в закупівлі, іноді з описом вимог).
Середні	20-100	Відділи/сектори закупівель до яких входять фахівці із закупівель, що є уповноваженими особами. Розподіл закупівель між уповноваженими особами за видами, кількістю та складністю. Суміжні структурні підрозділи залучені до процесу закупівель на підставі внутрішніх регламентів взаємодії (надання номенклатури закупівель, формування технічних та кваліфікаційних вимог до предметів закупівель, супроводження виконання договорів про закупівлю, тощо).
Великі	Більше 100	Департаменти/відділи закупівель у складі декількох відділів/секторів, що спеціалізуються на різних предметах закупівлі (товари, роботи, послуги) або відповідають за різні етапи закупівель (аналіз ринків, формування закупівельних потреб, створення міжвідомчих робочих груп з визначення технічних вимог до предмету закупівлі, проведення процедур закупівель, управління контрактами тощо).

Джерело: складено авторами на основі [10]

Незалежно від категорії, до якої відноситься замовник, невід'ємною складовою частиною управління процесами у будь-якій організації/сфері діяльності, зокрема і у публічних закупівлях є належний рівень контролю. У сфері публічних закупівель належна організація контролю значною мірою визначає ефективність, прозорість та законність виконання завдань та функцій забезпечення загальнодержавних потреб та потреб державного сектору економіки. Наявність ефективного контролю сприяє оперативному виявленню та мінімізації ризиків, забезпечує вчасне попередження та запобігання зловживань у процесі реалізації відповідних завдань.

Зважаючи на те, що публічні закупівлі є одним з головних інструментів управління значним обсягом фінансових ресурсів як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, організація належного контролю у цій сфері визначає ступінь ефективності та раціональності їх використання для забезпечення відповідних суспільних потреб.

Для сфери публічних закупівель найбільш ефективним є поєднання систем зовнішнього та внутрішнього контролю, що забезпечує ефективну, багаторівневу та комплексну систему загального контролю та є одним з головних чинників підвищення якості управлінських рішень, упорядкування діяльності організації, дотримання встановлених нормативних вимог та, у кінцевому результаті, досягнення поставлених цілей та задач.

До суб'єктів зовнішнього контролю у сфері публічних закупівель відносяться органи державного контролю, правоохоронні органи та громадський контроль (таблиця 3).

Поряд зі зовнішнім контролем надзвичайно важливим елементом є внутрішній контроль в організаціях, що являє собою системні заходи як на рівні керівництва організації, так і на рівні структурних підрозділів, що застосовуються для забезпечення дотримання вимог чинного законодавства та внутрішніх нормативних документів організації, здійснення періодичної та поточної оцінки ефективності діяльності як окремих підрозділів так і

організації в цілому, контроль та оцінка якості горизонтальних зв'язків між підрозділами та вертикальних зв'язків між підрозділами та керівною ланкою організації. «Внутрішній контроль – це процес постійного впливу на об'єкти через відстеження відхилень та корекції управлінських рішень задля приведення фактичного стану об'єктів до бажаного» [4].

Таблиця 3. Суб'єкти зовнішнього контролю в сфері публічних закупівель та їх функції

Суб'єкти	Функції
Органи державного контролю	
Рахункова палата	Визначення ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях від планування, та проведення закупівель до виконання договорів
Державна казначейська служба	Обслуговування бюджетних коштів, контроль за правильністю витрат у межах бюджетних асигнувань, перевірка документів на етапі платежів, контроль виконання фінансових зобов'язань, запобігання нецільового та/або неефективного використання бюджетних коштів, контроль дотримання фінансової дисципліни
Державна аудиторська служба	Моніторинг процедур закупівель на відповідність законодавству, державний фінансовий аудит, інспектування та інші контрольні заходи спрямовані на системний аналіз порушень та їх усунення
Антимонопольний комітет	Розгляд скарг учасників процедур закупівель, перевірка дотримання принципів добросовісної конкуренції, запобігання зловживанням у закупівельних процесах зокрема антиконкурентних узгоджених дій, виявлення змов та боротьби з ними
Правоохоронні органи	
Органи прокуратури, Національна поліція, БЕБ, НАБУ, ДБР тощо)	Реагують на випадки корупційних та інших правопорушень у закупівлях, виявляють і розслідують факти зловживань, посадовими/службовими особами організацій-закупівельників
Громадський/суспільний контроль	
Засоби масової інформації, громадські організації/спілки, громадські активісти	Аналіз даних, розміщених у системі ProZorro, запити до організацій-закупівельників щодо надання інформації про закупівлі, проведення журналістських розслідувань та повідомлення контролюючих, правоохоронних органів про можливі виявлені порушення.

Джерело: складено авторами на основі [10]

Ефективно налагоджена система внутрішнього контролю в організації дозволяє досягати чіткого структурування процесів діяльності, забезпечує чіткий розподіл відповідальності між підрозділами та окремими

працівниками, сприяє усуненню існуючих та запобігає утворенню нових дублюючих функцій та процесів. Чітка та кваліфікована організація внутрішнього контролю в організації здатна належним чином забезпечити системний і своєчасний моніторинг та мінімізацію ризиків у частині порушень чинного законодавства та внутрішніх нормативних документів, запобігання порушень фінансової дисципліни та зменшення частки незапланованих фінансових втрат, а також сприяє швидкому реагуванню на виявлені проблеми та їх оперативне вирішення.

Зважаючи на те, що замовники є розпорядниками державних/публічних коштів, а переважна їх більшість розпорядниками та/або одержувачами бюджетних коштів, обов'язковою умовою їх роботи є наявність організованої системи внутрішнього контролю, що прямо передбачено статтею 26 Бюджетного Кодексу України [2].

Базовою основою внутрішнього контролю в організації є управлінська підзвітність та відповідальність керівника, його заступників, керівників структурних підрозділів та працівників.

Управлінська підзвітність та відповідальність в організації базується на функціонуванні відповідних управлінських ліній, кожна з яких у взаємодії між собою забезпечує належний рівень внутрішнього контролю, моніторингу, реагування на відхилення та управління ризиками (таблиця 4).

Впроваджені в організації лінії, рівні, структури та порядок підзвітності й відповідальності повинні забезпечувати керівника організації (установи) актуальною, своєчасною, достовірною і надійною інформацією стосовно поточного стану, ступеня досягнення поставлених перед організацією цілей, рівня виконання делегованих повноважень, ефективності та законності використання бюджетних коштів, реагування на відхилення, ефективності управління ризиками тощо.

**Таблиця 4. Система внутрішнього контролю в організації
за моделлю Трьох ліній управління**

Підрозділи (лінії)	Функціональна спрямованість	Роль у системі внутрішнього контролю
Перша (операційні підрозділи)	Виконання основних завдань, функцій організації і досягнення цілей, законне та ефективне використання бюджетних коштів і ресурсів (операційна діяльність)	Інформування підрозділів другої лінії та/або вище керівництво щодо проблемних питань чи недоліків у системі внутрішнього контролю; здійснення коригуючих заходів та відстеження їх результатів
Друга (підрозділи підтримки, нагляду, контролю і моніторингу)	Функції підтримки, нагляду, контролю, оцінки і моніторингу щодо стану виконання основних завдань, функцій установи і досягнення цілей, використання бюджетних коштів, дотримання вимог законодавства та документів щодо порядку діяльності установи, запобігання відхиленням та реагування на них, запобігання корупційним правопорушенням, шахрайству або зловживанням службовим становищем	Виявлення проблемних питань та недоліків у системі внутрішнього контролю та їх оцінка; проведення контрольних заходів для виявлення причин; вжиття заходів щодо вирішення проблемних питань чи недоліків; коригування управлінських процесів та/або інформування керівника для прийняття відповідних рішень; оцінка результатів впровадження коригуючих заходів
Третя (підрозділ внутрішнього аудиту)	Незалежна діяльність підрозділу внутрішнього аудиту	Надання висновків щодо стану та ефективності функціонування системи внутрішнього контролю в організації та надання рекомендацій з її покращення; моніторинг за станом впровадження наданих рекомендацій та відслідковування їх результатів

Джерело: складено авторами на основі [11, 12]

З метою забезпечення сталого функціонування системи внутрішнього контролю керівник організації (установи) впроваджує розпорядчі документи, що регламентують порядок здійснення внутрішнього контролю за лініями управління (рис. 1).

Сфера публічних закупівель перебуває у динамічному процесі взаємодії із внутрішнім та зовнішнім середовищем, що вимагає швидкої її адаптації до змін та адекватного реагування на ризики. Тому важливим є належне функціонування такого елемента внутрішнього контролю як

моніторинг їх стану. Постійний моніторинг є системою щоденних наглядових та управлінських заходів працівників та керівників першої лінії управління при виконанні ними своїх посадових обов'язків для оперативного визначення та коригування відхилень.

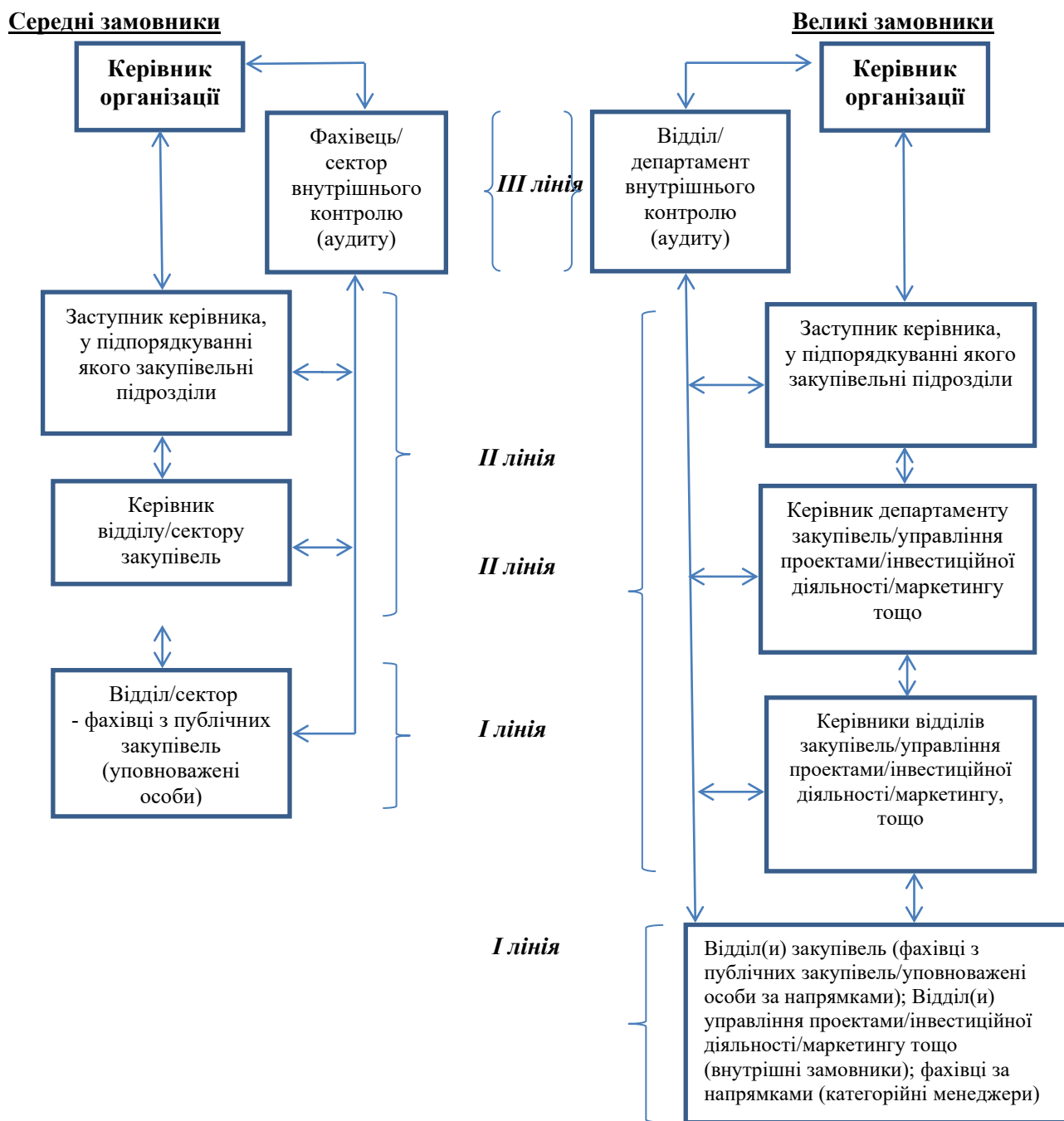


Рис. 1. Взаємозв'язок суб'єктів управління та суб'єктів внутрішнього контролю публічних закупівель

Джерело: побудовано авторами на основі [9, 10]

Оскільки постійний моніторинг здійснюється представниками першої лінії управління, які безпосередньо відповідальні за реалізацію основних завдань організації, можуть виникають труднощі з об'єктивністю оцінки можливостей системи внутрішнього контролю. З огляду на це, доцільним буде застосування інструменту періодичної оцінки представниками другої лінії управління, які безпосередньо не несуть відповідальності за виконання основних завдань установи, тобто можуть забезпечити відносно об'єктивний «сторонній погляд». Поряд з цим, до заходів періодичної оцінки ефективним буде залучення третьої лінії управління.

Періодична оцінка має на меті надання незалежного висновку щодо стану системи внутрішнього контролю та формування рекомендацій, спрямованих на підвищення його ефективності.

У сфері публічних закупівель бюджетної організації або організації державного сектору економіки періодична оцінка здійснюється здебільшого на рівні керівників відділів (департаментів) закупівель та профільних заступників керівників організації із залученням підрозділів (відділів/департаментів) внутрішнього контролю (аудиту).

В умовах впровадження електронних інструментів для автоматизації та систематизації процесів в усіх сферах діяльності, застосування вищенаведених інструментів, зокрема для функції моніторингу в рамках внутрішнього контролю організації, не є чимось новітнім. У сфері публічних закупівель України сама система електронних закупівель «Прозоро», поряд з основною своєю функцією он-лайн платформи для проведення публічних закупівель, є потужним інформаційно-аналітичним інструментом з повною вичерпною інформацією стосовно кожної закупівлі, здійснюваної організацією-замовником, що дозволяє використовувати її як один із інструментів моніторингу стану публічних закупівель організації у системі внутрішнього контролю.

Система «Прозоро» може використовуватись як елемент постійного моніторингу першою лінією управління, що відповідальна за здійснення процедур закупівель, та як механізм самоконтролю щодо дотримання вимог законодавства, а також при виникненні потреби у коригуванні відхилень на

усіх стадіях проведення закупівлі – від планування та проведення власне процедури закупівлі. Крім того, дані системи «Прозоро» використовуються уповноваженими особами/фахівцями з публічних закупівель для формування звітів та довідкової інформації про стан проведення закупівельної діяльності в організації для другої та третьої лінії управління.

Дані системи «Прозоро» можуть також використовуватись для періодичної оцінки ефективності публічних закупівель в організації другою та третьою лініями управління. Цей інструмент є ефективним в організаціях, що є малими та інколи середніми замовниками, з невеликою кількістю процедур публічних закупівель. Для другої та третьої ліній управління великих та більшості середніх замовників, що проводять досить велику кількість процедур закупівель та мають значне коло уповноважених осіб у складі відділів/департаментів закупівель, методи прямої оцінки процесів, що пропонується аналітикою системи «Прозоро» не є в достатній мірі ефективними. Тут більш ефективним засобом періодичної оцінки системи публічних закупівель є аналітичні інструменти, що пропонує інтерактивний модуль аналітики «BI Prozorro».

«Публічний модуль аналітики BI - безкоштовний аналітичний інструмент, створений командою DOZORRO. Він містить дані про всі закупівлі, проведені через систему Prozorro з 2015 року. Інформація подається у вигляді зручних таблиць, аналітичних графіків та діаграм. Ви також можете вбудувати модуль на власному сайті. Інструмент повністю інтегровано з системою Prozorro, тож дані автоматично оновлюються щодня» [7].

Одним з інструментів в модулі «BI Prozorro», що відображає загальний стан ефективності системи закупівель замовника є інструмент «Індекс Замовника».

«Індекс замовника – це інструмент, який за допомогою різних груп показників дозволяє комплексно оцінити якість закупівель замовника» [17].

Використання інструменту «Індекс замовника» для цілей внутрішнього контролю надає можливість більш об'єктивної оцінки закупівель замовника, оскільки передбачає застосування комплексу показників, що доповнюють та

компенсують ризики один одного. Індекс замовника стає інформаційною базою для другої та третьої ліній управління у частині об'єктивної оцінки ефективності та якості закупівель, що виконуються першою лінією, аналізу їх слабких сторін та виробленні шляхів покращення. Індекс замовника також дає дані для оцінки ефективності публічних закупівель як конкретного замовника, так і у порівнянні з іншими у регіоні, галузі тощо, а також демонструє загальну динаміку закупівель за системою «Прозоро».

Інструмент «Індекс замовника» на основі даних із системи «Prozorro» формує показники ефективності у балах стосовно конкретного замовника або декількох і більше у 4 групах, що стосуються результативності закупівель, конкуренції на них, їх відкритості та наявності порушень за обраний користувачем період часу з одночасним формуванням загального сукупного показника (балу) ефективності закупівель замовника. Особливістю інструменту «Індекс замовника» є те, що для об'єктивності оцінки результатів всі показники прирівнюються до середнього показника у системі «Прозоро» і відповідно до цього визначається бал замовника (таблиця 5).

Таблиця 5. Оцінка ефективності закупівельної діяльності замовника на основі бальної оцінки інструменту «Індекс Замовника» для цілей внутрішнього контролю

Бали	Результат/ефективність закупівельної діяльності
Більше 80	Найвища
60-80	Висока
40-60	Середня
20-40	Низька
Менше 20	Найнижча

Джерело: складено авторами на основі [7]

Перегляд індексу замовника керівником та/або керівництвом організації замовника та своєчасне розуміння того, у якому діапазоні значень він знаходиться, дає можливість швидкого та неупередженого розуміння загальної ситуації (рівня ефективності) закупівельної діяльності в організації, тобто стає своєрідним маркером стану, який можна порівняти з показниками інших замовників у регіоні, галузі тощо, для розуміння загальних тенденцій. Також це дає можливість оперативного прийняття відповідних управлінських

рішень щодо реагування та, за потреби, виправлення негативної динаміки шляхом посилення функцій внутрішнього контролю другою лінією управління, ініціювання внутрішнього аудиту третьою лінією тощо.

Якщо значення індексу замовника має недостатній рівень, то це може свідчити про наявність «слабких місць» у діяльності та сигналізувати про певні «просідання» у процесі закупівель. Для аналізу причин доцільно використовувати відповідні групові показники за напрямками, що мають свій унікальний набір маркерів і, у випадку «просідання» того чи іншого маркеру, приймати відповідні управлінські рішення для виправлення ситуації. Матриця використання інструменту «Індекс Замовника» у системі внутрішнього контролю сфери закупівель наведена у таблиці 6.

Таблиця 6. Матриця використання інструменту «Індекс Замовника» у системі внутрішнього контролю сфери закупівель

Груповий показник	Внутрішній маркер низький/високий	Можливі причини	Заходи за результатами внутрішнього контролю
Результативність	Низький відсоток успішних закупівель	Недостатня передтендерна робота, поверхневий аналіз ринку, низька якість розробки тендерної документації (зокрема технічних вимог)	Розвиток категорійної експертизи замовника; проведення передтендерних консультацій з ринком; проведення навчань/тренінгів уповноважених осіб; створення профільних робочих груп для формулювання технічних вимог
	Високий відсоток скасованих закупівель	Невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, неможливість усунення допущених порушень законодавства та/або процедури проведення закупівлі, часта відсутність подальшої потреби в закупівлі	Удосконалення процедури планування закупівель; розробка типових/уніфікованих шаблонів тендерних документів для різних типів закупівель; проведення навчань/тренінгів уповноважених осіб
	Низький відсоток зниження пропозиції від очікуваної вартості	Неактивна робота з ринком, низька зацікавленість учасників в участі та перемозі в тендерах замовника	Категорійний аналіз закупівель (за кодами CPV тощо) та визначення найменш ефективних; перегляд вимог та підходів до формування тендерної документації; усунення можливих дискримінаційних та обмежувальних вимог

Груповий показник	Внутрішній маркер низький/ високий	Можливі причини	Заходи за результатами внутрішнього контролю
Конкуренція	Низька середня кількість учасників	Низька кількісна конкуренція, занижена очікувана вартість закупівлі, занадто високі обмежувальні вимоги замовника у тендерній документації (малий строк подання пропозицій, високе тендерне та/або договірне забезпечення, нечіткий опис кваліфікаційних критеріїв та технічних вимог, невідповідні строки поставки/оплати тощо)	Удосконалення цінових досліджень ринку та підходів формування очікуваної вартості закупівель; поширення практики передтендерних консультацій; стандартизація та уніфікація вимог для певних категорій закупівель; мінімізація обмежувальних вимог
	Низький відсоток зниження пропозицій в аукціоні	Низька якісна конкуренція, можлива пов'язаність учасників та узгодження їх поведінки на аукціонах	Аналіз закупівель з найнижчою конкуренцією та аналіз відповідного ринку; розширення критеріїв та технічних вимог для залучення нових учасників ринку; проведення додаткових ринкових консультацій
	Високий відсоток лотів з мінімальною кількістю учасників	Низька конкурентна активність учасників, недостатня увага ринку до закупівель, наявність в тендерній документації надмірних вимог щодо підготовки учасником великої кількості різнопланових (суто формально потрібних) документів	Проведення передтендерних ринкових консультацій; надсилання потенційним учасникам запрошень до участі в закупівлях через функціонал «Прозоро»; перегляд вимог та підходів до формування тендерної документації; мінімізація кількості суто формальних вимог документального підтвердження

Груповий показник	Внутрішній маркер низький/високий	Можливі причини	Заходи за результатами внутрішнього контролю
Відкритість	Високий відсоток лотів з дискваліфікацією	Нечіткі вимоги тендерної документації (можливість їх різних тлумачень), необґрунтоване відхилення переможців, незастосування механізму усунення помилок, малий термін подання пропозицій в складних закупівлях	Формування чітких однозначних вимог в тендерній документації; проведення навчань, тренінгів, тестувань на знання законодавства уповноважених осіб; збільшення термінів подання пропозицій у складних закупівлях
	Висока різниця між дискваліфікованими і переможною пропозиціями	Наявність в тендерній документації дискримінаційних (обмежувальних вимог), неприйняття до уваги обґрунтованих питань/вимог учасників.	Розробка типових/уніфікованих шаблонів тендерних документацій для різних типів закупівель; посилення антикорупційних заходів; розробка норм етичної поведінки уповноважених осіб
	Високий відсоток лотів з 3 і більше питаннями (вимогами)	Низька якість підготовки тендерної документації	Впровадження комплексної перевірки/експертизи тендерних документацій на відповідність законодавству та дійсним потребам/вимогам замовника
Порушення	Високий відсоток лотів з порушеннями, виявленими органом моніторингу ДАСУ	Невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, безпідставне відхилення/невідхилення пропозицій та процедурні порушення уповноваженими особами	Проведення навчань, тренінгів, тестувань уповноважених осіб; аналіз та узагальнення практики моніторингу Держаудитслужби щодо інших закупівель з метою виявлення можливих ризикових вимог і умов закупівлі та потенційних невідповідностей законодавству
	Високий відсоток лотів з задоволеннями скаргами АМКУ	Дискримінаційні вимоги та/або невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, безпідставне відхилення/невідхилення пропозицій	Посилення вимог до формування документації; посилення антикорупційних заходів; узагальнення практики рішень АМКУ щодо інших закупівель з метою виявлення дискримінаційних вимог та умов закупівель

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Застосування для цілей внутрішнього контролю інтерактивного інструменту «Індекс замовника» публічного модуля аналітики «ВІ Prozorro» забезпечить кожен лінійний управління організації якісною, структурованою, повною, достовірною інформацією, необхідною для всебічної та неупередженої оцінки стану функціонування системи публічних закупівель, сприятиме мінімізації можливого спектру ризиків, допоможе у своєчасному виявленні відхилень та визначенні оптимальних варіантів виправлення негативних факторів впливу на процеси. Структура та різновекторність групових показників «Індексу замовника», а також широкий набір внутрішньогрупових маркерів дозволитимуть проводити всебічну оцінку закупівельних процесів організації та аналізувати як окремі показники ефективності, так їх вплив один на одного.

Перспективи подальших досліджень вбачаються нами у розширенні застосування для цілей внутрішнього контролю сфери публічних закупівель організації, поряд з інструментом «Індекс замовника», широкого кола інших інтерактивних інструментів публічного модуля аналітики «ВІ Prozorro», а саме – «Активні лоти», «Події в лотах» тощо.

Література

1. Боярова О. А. Внутрішній контроль публічних закупівель бюджетних установ. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 70. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-37>.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення 24.10.2025).
3. Офіційний сайт Державної служби статистики України: URL: (<https://stat.gov.ua/uk/news/zdiysneno-poperednyu-otsinku-vvp-za-2023-rik>)

4. Внутрішній контроль процесів матеріального забезпечення в системі управління підприємством : Монографія / Т. В. Фоміна, О. Б. Пугаченко; за редакцією Г. М. Давидова. Кіровоград: Імекс-ЛТД, 2014. 200 с.
5. Грищук Т. В., Білобровенко Т. В. Типові порушення у сфері публічних закупівель. Необхідність посилення контролю. Східна Європа. Економіка бізнес та управління. *Бухгалтерський облік аналіз та аудит. Придніпровська державна академія будівництва та архітектури*. 2019. Вип. (23). URL: <https://doi.org/10.32782/easterneurope.23-98>
6. Дзюба О. М. Публічні закупівлі. Особливості застосування процедур. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2018. Т. 29(68). № 5. URL: https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/29_68_5/36.pdf
7. Загальна інформація про публічний модуль аналітики «ВІ Prozorro». Моніторинговий портал DoZorro. URL: <https://dozorro.org/tools/public-bi>
8. Лахтіонов І., Куц А., Русіна К., Швадчак А. Публічні закупівлі 2024. Чим жила і як змінювалась сфера: звіт Transparency International Ukraine та команди DOZORRO URL: <https://ti-ukraine.org/research/publiczni-zakupivli-2024-chym-zhyly-i-yak-zminyuvalasya-sfera/>
9. Лахтіонова Л., Юлдашева А. Оптимізація закупівельної діяльності: як вдосконалити підходи. Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки. 2023. URL: <https://cep.kse.ua/article/optimization-of-procurement-activities-how-to-improve-approaches.pdf>
10. Лахтіонова Л., Юлдашева А., Данилюк О., Долінце М. Методичні рекомендації щодо організації закупівельної діяльності. *Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки*. 2024. URL: <https://cep.kse.ua/article/Methodical-recommendations-on-the-organization-of-procurement-activities.pdf>
11. Методичні рекомендації з питань організації та здійснення моніторингу системи внутрішнього контролю Міністерства фінансів України.

URL: <https://mof.gov.ua/uk/rozvitok-derzhavnogo-vnutrishnogo-finansovogo-kontrolju>

12. Методичні рекомендації щодо функціонування внутрішнього контролю у розпорядників бюджетних коштів, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери їх управління: Наказ Мін-ва фінансів України від 20 серп. 2025 р. № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0420201-25#Text> (дата звернення 25.10.2025).

13. Нінюк І. І. Публічні закупівлі та державні фінанси в Україні. *Актуальні питання економічних наук. Економіка*. 2025. № 3. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15073249>

14. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова КМУ від 12 жовт. 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п#Text> (дата звернення 10.12.2025).

15. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 23.10.2025).

16. Псьота В. О. Публічні закупівлі як комплексний об'єкт для потреб управлінського обліку у державному секторі. *Економіка, управління та адміністрування*. № 3 (89) 2019. URL: [https://doi.org/10.26642/ema-2019-3\(89\)-145-152](https://doi.org/10.26642/ema-2019-3(89)-145-152) (дата звернення 26.10.2025).

17. Публічний модуль аналітики «BI Prozorro», додаток «Індекс Замовника». URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/6fd48293-3bad-40d7-9890-c1240dcc1db1/sheet/43edafd5-c630-495c-9464-0015dadfe1c9/state/analysis>

18. Чебан Ю. Ю. Внутрішній контроль публічних закупівель у сільських радах: стан, проблеми, перспективи. *Електронне наукове фахове*

видання з економічних наук «Modern Economics». 2025. № 49. URL:
[https://doi.org/10.31521/modecon.V49\(2025\)-35](https://doi.org/10.31521/modecon.V49(2025)-35)

References

1. Boiarova, O. (2024), “Internal control of public procurement of budgetary institutions”, *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 70. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-70-37>.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Accessed 24.10.2025).
3. State Statistics Service of Ukraine (2025), available at: <https://stat.gov.ua/uk/news/zdiysнено-poperednyu-otsinku-vvp-za-2023-rik> (Accessed 24.10.2025).
4. Fomina, T.V. and Puhachenko, O.B. (2014), *Vnutrishnij kontrol' protsesiv material'noho zabezpechennia v systemi upravlinnia pidpriemstvom* [Internal control of material support processes in the enterprise management system], Imeks-LTD, Kirovohrad, Ukraine.
5. Hryshchuk, T.V. and Bilobrovenko, T.V. (2019), “Typical violations in the field of public procurement. The need to strengthen control”, *Skhidna Yevropa. Ekonomika biznes ta upravlinnia. Bukhhalters'kyj oblik analiz ta audyt. Prydniprovs'ka derzhavna akademiia budivnytstva ta arkhitektury*, vol. (23). <https://doi.org/10.32782/easterneurope.23-98>
6. Dziuba, O.M. (2018), “Public procurement. Features of the application of procedures”, *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Serii: Ekonomika i upravlinnia*, vol. 29(68), no. 5, available at: https://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/29_68_5/36.pdf (Accessed 24.10.2025).
7. DoZorro (2025), “General information about the public analytics module “BI Prozorro”, available at: <https://dozorro.org/tools/public-bi> (Accessed 24.10.2025).

8. Lakhtionov, I. Kuts, A. Rusina, K. and Shvadchak, A. (2025), “Public procurement 2024. How the sphere lived and how it changed: a report by Transparency International Ukraine and the DOZORRO team”, available at: <https://ti-ukraine.org/research/publiczni-zakupivli-2024-chym-zhyly-i-yak-zminyuvalasya-sfera/> (Accessed 24.10.2025).

9. Lakhtionova, L. and Yuldasheva, A. (2023), “Optimization of Procurement Activities: How to Improve Approaches”, available at: <https://cep.kse.ua/article/optimization-of-procurement-activities-how-to-improve-approaches.pdf> (Accessed 24.10.2025).

10. Lakhtionova, L., Yuldasheva, A., Danyliuk, O. and Dolintse, M. (2024), “Methodical Recommendations on the Organization of Procurement Activities”, available at: <https://cep.kse.ua/article/Methodical-recommendations-on-the-organization-of-procurement-activities.pdf> (Accessed 24.10.2025).

11. Ministry of Finance of Ukraine (2025), “Methodological recommendations on the organization and implementation of monitoring of the internal control system of the Ministry of Finance of Ukraine”, available at: <https://mof.gov.ua/uk/rozvitok-derzhavnogo-vnutrishnogo-finansovogo-kontrolju> (Accessed 24.10.2025).

12. Ministry of Finance of Ukraine (2025), “Methodological recommendations on the functioning of internal control in budget funds managers, enterprises, institutions and organizations falling under their management”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0420201-25#Text> (Accessed 25.10.2025).

13. Niniuk, I.I. (2025), “Public procurement and public finances in Ukraine”, *Ekonomika*, vol. 3. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15073249>

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution “On approval of the specifics of public procurement of goods, works and services for customers provided for by the Law of Ukraine "On Public Procurement" for the period of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the date of its

termination or cancellation”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-p#Text> (Accessed 10.12.2025).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About public procurement”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (Accessed 23.10.2025)

16. Ps'ota, V.O. (2019), “Public procurement as a complex object for the needs of management accounting in the public sector”, *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, vol. 3 (89). [https://doi.org/10.26642/ema-2019-3\(89\)-145-152](https://doi.org/10.26642/ema-2019-3(89)-145-152).

17. Prozorro (2025), “Public analytics module “BI Prozorro”, application “Customer Index”, available at: <https://bi.prozorro.org/sense/app/6fd48293-3bad-40d7-9890-c1240dcc1db1/sheet/43edafd5-c630-495c-9464-0015dadfe1c9/state/analysis> (Accessed 24.10.2025).

18. Cheban, Yu.Yu. (2025), “Internal control of public procurement in village councils: status, problems, prospects”, *Modern Economics*, vol. 49. [https://doi.org/10.31521/modecon.V49\(2025\)-35](https://doi.org/10.31521/modecon.V49(2025)-35)

Стаття надійшла до редакції 21.12.2025 р.