

УДК 315

Механізми публічного управління запобіганню корупції в сфері державних закупівель

PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENTS

ШЕВЧЕНКО Олександр – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та економіки, Таврійський національний університет імені В.І.Вернадського, вул. Джона Маккейна, 33, м. Київ, 01042, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8854-3728>

КОЛЯДА Олександр – магістрант кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0009-0000-7478-4328>

SHEVCHENKO Oleksandr – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Economics, V. I. Vernadsky Taurida National University, 33, John McCain St., Kyiv, 01042, Ukraine

KOLIADA Oleksandr – student of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

Анотація. Корупція, як явище, має місце у системі органів публічної влади. Її вкорінення зумовлене низькою ефективністю публічного управління. небезпека такого явища як корупція полягає в порушенні правових норм і призводить до відчуття недовіри до можливості України створення демократичного, соціального та правового ладу. У зв'язку з цим, авторами досліджувалися механізми публічного управління, спрямованих на протидію корупції в економічній сфері, а саме в частині державних закупівель. В статті розглянуто проблеми зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих інтересах, що унеможливають створення демократичного, соціального та правового ладу в Україні. Обґрунтовано тезу, що в зв'язку з великими обсягами коштів, пов'язаними із державними закупівлями товарів, робіт і послуг, ця сфера створює сприятливі умови для корупційних порушень і зловживань. Зазначено, що згідно з аналізом функціонування системи державних закупівель у 2015 році, Антимонопольним комітетом було виявлено велику кількість порушень законодавства у цій сфері, що вимагали системних рішень в публічному управлінні. Показано, що з метою подолання корупції в сфері державних закупівель було здійснено оновлення законодавства в Україні спрямоване на вдосконалення механізмів контролю, забезпечення прозорості проведення торгів, а також на впровадження ефективних заходів протидії корупції. Наголошено, що ключову роль у боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості в державних закупівлях відіграла система Prozorro. Способами, які сприяли зменшенню корупції в Україні названо: впровадження електронного аукціону; зниження втручання людей у інтерпретації правил торгів; можливість спостерігати за процесом закупівлі в реальному часі. Зроблено висновок, що на сьогодні реформування системи державних закупівель полягає в забезпеченні виконання міжнародних зобов'язань України у цій сфері шляхом адаптації законодавства до європейських та міжнародних стандартів, а впровадження системи електронних аукціонів в рамках Prozorro істотно покращило ефективність та чесність у здійсненні торгів, сприяючи зменшенню корупції.

Ключові слова: механізми публічного управління, корупція, запобігання корупції, державні закупівлі, система Prozorro

Summary. Corruption, as a phenomenon, takes place in the system of public authorities. Its rooting is caused by the low efficiency of public administration. The danger of such a phenomenon as corruption lies in the

violation of legal norms and leads to a feeling of distrust in Ukraine's ability to create a democratic, social and legal order. In this regard, the authors studied the mechanisms of public administration aimed at combating corruption in the economic sphere, namely in the area of public procurement. The article examines the problems of abuse of state power for personal gain, which make it impossible to create a democratic, social and legal order in Ukraine. The thesis is substantiated that due to the large amounts of funds associated with state procurement of goods, works and services, this sphere creates favorable conditions for corruption violations and abuses. It is noted that according to the analysis of the functioning of the public procurement system in 2015, the Antimonopoly Committee revealed a large number of violations of legislation in this area, which required systemic decisions in public administration. It is shown that in order to overcome corruption in the field of public procurement, legislation was updated in Ukraine aimed at improving control mechanisms, ensuring the transparency of bidding, as well as implementing effective anti-corruption measures. It was emphasized that the Prozorro system played a key role in the fight against corruption and ensuring transparency in public procurement. The methods that contributed to the reduction of corruption in Ukraine are: introduction of an electronic auction; reduction of human intervention in the interpretation of trading rules; the ability to observe the procurement process in real time. It was concluded that today the reform of the public procurement system consists in ensuring the fulfillment of Ukraine's international obligations in this area by adapting the legislation to European and international standards, and the introduction of the electronic auction system within the framework of Prozorro has significantly improved the efficiency and honesty in conducting trades, contributing to the reduction corruption.

Key words: *mechanisms of public administration, corruption, prevention of corruption, public procurement, Prozorro system.*

Вступ. Україна стикається з новими викликами та загрозами її економічній безпеці: збройною агресією російської федерації та масштабною окупацією частини території країни, а також наслідками пандемії COVID-19. Однак національній економічній безпеці завдає значного збитку також корупція, що вже давно є однією з застарілих внутрішніх проблем країни. Глибше вкорінення національної корупції зумовлене низькою ефективністю публічного управління, недостатньою свідомістю громадян, відсутністю розвинутої системи громадянського суспільства та недостатнім контролем над адміністративною владою. Корупція порушує правові норми і спричиняє загальний правовий нігілізм в суспільстві, що призводить до відчуття недовіри до можливості України створення демократичного, соціального та правового ладу. У світлі поширення корупції в економічній сфері у багатьох країнах постає важливе завдання розробки та впровадження ефективних механізмів публічного управління, спрямованих на запобігання цьому явищу. У зв'язку з цим, дослідження механізмів публічного управління, спрямованих на протидію корупції в економічній сфері, є надзвичайно актуальним та важливим. У цій статті ми розглянемо основні аспекти та можливі шляхи вирішення цієї проблеми через застосування відповідних механізмів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень. Поняття «корупція» вже довгий час є предметом численних дискусій серед економістів, політологів, соціологів України. На думку Людмили Білінської існують наступні групи безпосередніх причин та умов розвитку корупції: політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні. Для подолання корупції науковець пропонує «забезпечити прозорість прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів тощо» [1]. Володимир Гаращук та Андрій Мухатаєв в монографії «Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні» розглядали поняття корупції та тенденції її розвитку, аналізували історико-правовий аспект протидії корупції, розробили класифікацію рівнів корупції, здійснили аналіз антикорупційного законодавства України. [3]. Володимир Восьний визначав корупцію як живильне середовище «для організованої злочинної діяльності з її різнобічними методами і формами насильства, протекціонізму». Як широкомасштабне явище «економічного, соціального і політичного характеру складність якого обумовлена

різними причинами економічного, інституційного, законодавчого, політичного, соціального і морального характеру» [2], Сергій Задорожний назвав корупцію «головною загрозою суспільного розвитку України, оскільки вона може зневільювати як результати революційної боротьби українського народу за власну гідність, так і цивілізаційний євроінтеграційний вибір» [5], Микола Карпенко визначив, що «належне функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції є однією із основних вимог зарубіжних партнерів для подальшої співпраці з нашою державою» [8], Анатолій Новак стверджував, що «аналіз феномену корупції в системі публічного управління показав, що ефективність запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання» [6]. Однак, незважаючи на досить велику кількість досліджень бракує вивчення факторів і чинників, що сприяють протидії корупції в Україні.

Мета статті. Мета статті полягає у вивченні чинників, що сприяють протидії корупції в органах публічної влади з точки зору економічної безпеки.

Викладення основного матеріалу. Корупція – це вкрай небезпечне явище, яке порушує законні права та інтереси громадян, гальмує прогрес у впровадженні економічних реформ, підриває довіру до демократичних інститутів держави і призводить до незаконного розкрадання національних ресурсів. Загалом, корупція – це використання свого статусу або посади в суспільстві для особистої вигоди. Зазвичай корупція починається з взаємних угод, які з часом перетворюються на систему незаконних домовленостей. Корупціонери отримують хабар у грошовій або іншій формі в обмін на певні послуги або переваги. Особливо небезпечною є державна корупція, оскільки вона пов'язана з особами, що мають значний вплив у державній владі. В документах ООН вказується, що «корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих інтересах, інтересах третіх осіб або груп» [4]. Наприклад, посадовці часто отримують хабарі за видачу різних дозволів та ліцензій, що фактично є оплатою за державні послуги. Для подолання такого небезпечного явища як державна корупція застосовують різноманітні механізми публічного управління щодо запобігання корупції. Будемо розглядати їх як систему взаємопов'язаних елементів, які включають правові, організаційні, інформаційні та контрольні складові. Ця система передбачає ефективну взаємодію державних органів, громадськості та бізнесу з метою мінімізації корупційних ризиків у різних сферах діяльності. Основними компонентами цієї системи є: запровадження суворих вимог щодо прозорості та підзвітності діяльності державних органів та їх посадових осіб; впровадження системи внутрішнього контролю та аудиту в державних установах; використання сучасних інформаційних технологій для моніторингу та контролю за державними закупівлями та іншими процедурами, які є потенційно вразливими до корупції.

У зв'язку з великими обсягами коштів, пов'язаними із державними закупівлями товарів, робіт і послуг, ця важлива сфера діяльності створює сприятливі умови для корупційних порушень і зловживань. За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, однією з найбільш поширених корупційних практик є спроба замовників придбати товар у певного, заздалегідь обраного виробника. Це може бути досягнуто як шляхом ухилення від проведення конкурентних процедур закупівель, так і наданням неправомірної переваги одному з учасників торгів. Ухилення від конкурсних торгів є, мабуть, найбільш поширеним порушенням у сфері державних закупівель. Значна частина таких угод пов'язана із закупівлями у природних монополій, наприклад, постачальників комунальних послуг, але також часто зустрічаються інші правопорушення. Згідно з аналізом функціонування системи державних закупівель

у 2015 році, проведеним Антимонопольним комітетом, було виявлено кілька типових порушень замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель, зокрема:

- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог до документації конкурсних торгів;
- штучне розширення предмета закупівлі;
- помилки під час складання документації конкурсних торгів;
- порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлю;
- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;
- укладення договорів про закупівлю з порушенням термінів тощо.

Ці порушення свідчать про значні проблеми у сфері державних закупівель, що вимагають системних рішень для підвищення прозорості та ефективності використання державних коштів. Замовник торгів отримує від переможця так званий «відкат» як компенсацію. Ці відкати, які, в кінцевому підсумку, оплачуються з державних коштів, можуть становити до 50% вартості закупівлі. Очевидно, що в результаті проведення таких торгів закупівля здійснюється за завищеними цінами.

З метою подолання корупції в сфері державних закупівель було здійснено оновлення законодавства в Україні у цій галузі. Це оновлення спрямоване на вдосконалення механізмів контролю, забезпечення прозорості та відкритості у процесі проведення торгів, а також на впровадження ефективних заходів протидії корупції. Наприкінці 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015р. № 922-VIII проект якого було розроблено Мінекономрозвитку за участі міжнародних експертів, представників громадськості, IT-сектора та зацікавлених органів влади. Згідно з положеннями цього Закону, всі процедури державних закупівель повинні здійснюватися з використанням електронних засобів. Закон спрямований на впровадження системи електронних закупівель та електронної системи оскарження, підвищення рівня конкуренції у сфері державних закупівель і зниження рівня корупції. Закон містить суворі вимоги щодо проведення конкурентних процедур закупівель, забороняє використання неправомірних практик та встановлює відповідальність за порушення законодавства в цій сфері. Крім того, удосконалення законодавства передбачає залучення громадськості та міжнародних експертів до моніторингу та оцінки процесів державних закупівель, що сприятиме підвищенню рівня довіри до системи закупівель та запобіганню корупції. Такі зміни у законодавстві відображають стратегічний зворотний зв'язок уряду з громадянами та зобов'язання влади діяти в інтересах громадськості та забезпечити прозоре та ефективне управління державними ресурсами. В вищеназваному Законі в розділі IV пояснено, що таке: електронні торги, конкурентний діалог, переговорна процедура в системі публічних закупівель ProZorro.

Система ProZorro в Україні відіграла ключову роль у боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості в громадських закупівлях. Нами розглянуто кілька способів, які завдяки впровадженню системи ProZorro сприяли зменшенню корупції: впровадження електронного аукціону, що зменшило можливість корупції і тіньових угод; електронна форма аукціону, що сприяла зниженню ризику втручання людей у інтерпретації правил; можливість всім зацікавленим сторонам спостерігати за процесом закупівлі в реальному часі, що усуває можливість таємних угод та непрозорих підтверджень угод між учасниками; автоматизація алгоритмів торгів, що знижує можливість впливу суб'єктивних чинників; аналіз та моніторинг усіх етапів процесу, що стимулює конкуренцію та допомагає отримувати кращі ціни та умови для державних закупівель.

У цілому, впровадження системи електронних аукціонів в рамках Prozorro істотно покращило прозорість, ефективність та чесність у державних закупівлях, сприяючи зменшенню корупції та підвищенню довіри до системи вищеназваних закупівель в Україні. «На теперішній час зроблено чергові кроки в розбудові системи публічних закупівель, зокрема: здійснено інтеграцію електронної системи закупівель ProZorro з Єдиним державним реєстром юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, завдяки якій з'явилась функція автоматичної перевірки даних учасника у цьому реєстрі» [7].

Подальше впровадження цінностей та принципів системи ProZorro відбувається через нову модель аукціонів Прозоро.Продажі. Ця модель спрямована на забезпечення прозорості, швидкої та ефективної реалізації державного і комунального майна, а також на запобігання корупції. Досягається це шляхом централізації даних, залучення громадського контролю та розширення кола покупців. Прозоро.Продажі є яскравим прикладом співпраці влади, бізнесу та громадянського суспільства, демонструючи, як ці сектори можуть взаємодіяти для досягнення спільної мети.

На сьогоднішній день до платформи ProZorro активно приєднуються державні та комунальні підприємства, які підпорядковуються міським та обласним адміністраціям. Це сприяє створенню більш відкритого та конкурентного ринку, що підвищує довіру громадськості до процесу продажу державного та комунального майна. Крім того, Прозоро.Продажі значно полегшує доступ до інформації про наявні аукціони, що робить процес більш доступним для всіх потенційних учасників.

Система Прозоро.Продажі також сприяє розвитку ринку завдяки забезпеченню рівних умов для всіх учасників та мінімізації можливостей для зловживань і корупції. Це стає можливим завдяки застосуванню передових технологій, прозорим процедурам та ефективному моніторингу. Таким чином, Прозоро.Продажі не лише підвищує ефективність продажу державного і комунального майна, але й сприяє формуванню нових стандартів у сфері управління державними активами. «У 2023 році онлайн-аукціони в державній електронній торговій системі Прозоро.Продажі допомогли заробити до бюджетів різних рівнів понад 14 млрд грн. Ці кошти надійшли за підсумками майже 20 тис. успішних торгів. На кінець 2023 року через державні онлайн-аукціони в системі Прозоро.Продажі реалізуються публічні активи на понад 20 ринках. Це результат ухвалених законодавчих рішень Уряду та Парламенту, а також – ефективності системи, яка допомагає залучати кошти до державного та місцевих бюджетів вже понад сім років» [7].

Висновки. Система державних закупівель раніше була однією з найбільш корумпованих сфер, яка функціонувала на основі особистих домовленостей і непрозорості. Це створювало сприятливі умови для різного роду махінацій і зловживань. Чесні учасники, які прагнули працювати відкрито і прозоро, залишалися осторонь. Ініціатива реформування державних закупівель розпочалася як громадський рух протикорупції, але з часом набула загальнодержавного значення. В 2016 році була затверджена Стратегія реформування системи публічних закупівель, основна мета якої полягає в забезпеченні виконання міжнародних зобов'язань України у сфері державних закупівель шляхом адаптації законодавства до європейських та міжнародних стандартів. Впровадження цих принципів і стандартів дозволило створити більш відкриту і чесну систему державних закупівель, яка сприяє розвитку конкуренції, зменшенню корупційних ризиків і підвищенню ефективності використання державних коштів. Прозорість у сфері закупівель передбачає інформування ринку про договори закупівель, своєчасну звітність щодо виконання укладених договорів, оприлюднення нормативної бази щодо процедур закупівлі. Важливими компонентами забезпечення прозорості є чіткі правила участі у процедурах, стандартні документи, а також розподіл відповідальності між інституціями,

фахівцями та контролюючими органами. Це знижує можливості для посадових осіб приймати необґрунтовані або неправомірні рішення щодо закупівель товарів, робіт чи послуг, тим самим зменшуючи ризики корупції. Така система сприяє залученню більшої кількості добросовісних учасників і покращенню якості товарів, робіт та послуг, що закуповуються за державні кошти.

Список використаних джерел

1. Білінська Л. В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Юриспруденція. 2013. Вип. 6-1(1). С. 138–141
2. Возьний В. І. Антикорупційна політика в Україні: Навчально-методичний посібник. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 241 с.
3. Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія. Харків : Право, 2010. 144 с
4. Декларація Організації об'єднаних націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію Київ, Школяр, 1999. 480 с
5. Задорожний С. А. Механізми запобігання і протидії корупції в органах місцевої влади : дис. канд. держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 251 с
6. Новак А. М. Феномен корупції в системі публічного управління: сучасний зміст та методологічні засади дослідження. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. вип. 1(19). 12 с
7. Підсумки роботи системи Прозорро. Продажі у 2023 році. <https://prozorro.sale/news/2023/12/27/pidsumki-roboti-sistemi-prozorroprodazhi-u-2023-ro/>
8. Тимошенко, В. А., Карпенко, М. І., Котляренко, О. П. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в оборонному секторі. *Київський часопис права*, 2024, № 4, С. 83-89

References

1. Bilinska, L. V. (2013). Koruptsiia yak sotsialne, psykhologichne i moralne yavysheche [Corruption as a social, psychological and moral phenomenon]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Yurysprudentsiia. 6-1(1), 138–141. [in Ukrainian].
2. Voznyi, V. I. (2013). Antykoruptsiina polityka v Ukraini [Anti-corruption policy in Ukraine]: Navchalno-metodychnyi posibnyk. Ternopil: TNEU, [in Ukrainian].
3. Harashchuk, V. M. Mukhataiev, A. O. (2010). Aktualni problemy borotby z koruptsiieiu v Ukraini [Actual problems of combating corruption in Ukraine] : monohrafiia. Kharkiv: Pravo, [in Ukrainian].
4. Deklaratsiia Orhanizatsii obiednanykh natsii pro borotbu z koruptsiieiu i khabarnytstvom u mizhnarodnykh komertsiinykh operatsiiakh vid 16 hrudnia 1996 r. [Declaration of the United Nations Organization on Combating Corruption and Bribery in International Commercial Transactions of December 16, 1996] Mizhnarodni pravovi akty ta zakonodavstvo okremykh krain pro koruptsiiu. Kyiv, Shkoliar, [in Ukrainian].
5. Zadorozhnyi, S. A. (2016). Mekhanizmy zapobihannia i protydii koruptsii v orhanakh mistsevoi vlady [Mechanisms of preventing and countering corruption in local authorities] Extended abstract of candidates thesis. Kyiv, [in Ukrainian].
6. Novak, A. M. (2018). Fenomen koruptsii v systemi publichnoho upravlinnia: suchasnyi zmist ta metodologichni zasady doslidzhennia [The phenomenon of corruption in the public administration system: modern content and methodological principles of research]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 1(19) [in Ukrainian].
7. Results of the Prozorro system. Sales in 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/pidsumky-roboty-systemy-prozorroprodazhi-u-2023-rotsi> [in Ukrainian].
8. Tymoshenko, V. A. Karpenko, M. I. Kotliarenko, O. P. (2024). Administratyvno-pravovyi mekhanizm zapobihannia koruptsii v oboronnomu sektori [Administrative and legal mechanism for prevention of corruption in the defense sector]. *Kyivskiy chasopys prava*, 4, 83-89 [in Ukrainian].