

УДК 342.6; 343.9
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2024.13>

І. В. Глиняний
доктор філософії,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-7573-1658

В. В. Марчук
асистент кафедри міжнародної та кримінальної юстиції
Чернівецького навчально-наукового юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-8545-9114

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Антикорупційна діяльність у сфері публічних закупівель в Україні є надзвичайно важливою для забезпечення ефективного та прозорого використання державних ресурсів. Ця сфера може ставати об'єктом корупційних зловживань через великі обсяги коштів і численних учасників процесу. Основною метою є створення умов, за яких корупція стає неможливою або надзвичайно важкою, важливим також є забезпечення підзвітності та прозорості всіх процедур під час публічних закупівель, з урахуванням інтересів всіх його учасників.

Одним із ключових аспектів, який розглядається в статті є модернізація відкритості інформації. Це передбачає як вже існуючі правові механізми, серед яких публікація всіх даних про тендери, включаючи оголошення, умови участі, результати відбору та деталі виконання контрактів, так і ті, що можуть з'явитись у майбутньому, як автоматизовані системи перевірки цін на послуги чи товари, які замовляє держава, зобов'язання надавати офіційні пояснення щодо ціноутворення таких послуг та товарів, та інше. Така відкритість дозволяє громадськості, журналістам та неурядовим організаціям здійснювати моніторинг і контроль за процесами закупівель, що значно знижує можливості для корупції.

Використання сучасних технологій, зокрема електронних систем закупівель, значно підвищує прозорість і зменшує ризик корупційних дій. Такі системи, як Prozorro, автоматизують процеси та забезпечують рівний доступ до участі у тендерах для всіх потенційних постачальників. Це не лише робить процес більш відкритим, але й знижує можливості для змови та маніпуляцій. В статті розглядаються шляхи модернізації існуючої системи Prozorro, з огляду на більш ефективну боротьбу з корупцією та монополією з боку учасників.

Важливою складовою антикорупційної діяльності є контроль та аудит з боку незалежних органів. Регулярні перевірки та аудити допомагають виявляти порушення та недоліки, забезпечуючи відповідальність усіх учасників процесу. Не менш важливим є навчання та підвищення кваліфікації осіб, що займаються закупівлями. Вони повинні бути добре обізнані з антикорупційним законодавством, методами запобігання корупції та етичними стандартами.

Антикорупційна діяльність у сфері публічних закупівель включає комплекс заходів, спрямованих на створення умов, за яких корупція стає неможливою, а також на підвищення прозорості та ефективності використання державних коштів. Головний напрям модернізації публічних закупівель повинен розвиватися саме в напрямі створення умов, в яких корупції складно розвиватися, з використанням сучасних технологій, громадськості, державних механізмів, а також норм міжнародного права.

Ключові слова: публічні закупівлі, антикорупційна діяльність, антимонопольний комітет України, громадські організації, антикорупційне законодавство, державний бюджет.

Глиняний І. В., Марчук В. В. ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENTS

Anti-corruption activity in the field of public procurement in Ukraine is extremely important to ensure efficient and transparent use of public resources. This area can become the object of corruption abuses due to large amounts of funds and numerous participants in the process. The main goal is to create conditions under which corruption becomes impossible or extremely difficult, as well as ensuring accountability and transparency of all procedures during public procurement, taking into account the interests of all its participants.

One of the key aspects considered in the article is the modernization of information openness. This includes both existing legal mechanisms, such as the publication of all data on tenders, including announcements, conditions of participation, selection results and details of contract execution, and those that may appear in the future, such as automated systems for checking prices for services or goods ordered by the state, the obligation to provide official explanations regarding the pricing of such services and goods, etc. Such openness allows the public, journalists and non-governmental organizations to monitor and control procurement processes, which significantly reduces opportunities for corruption.

The use of modern technologies, in particular electronic procurement systems, significantly increases transparency and reduces the risk of corruption. Systems like Prozorro automate processes and ensure equal access to tenders for all potential suppliers. This not only makes the process more open, but also reduces the opportunities for collusion and manipulation. The article considers ways to modernize the existing Prozorro system, with a view to a more effective fight against corruption and monopoly on the part of the participants.

Control and audit by independent bodies is an important component of anti-corruption activities. Regular inspections and audits help identify violations and deficiencies, ensuring accountability of all participants in the process. It is also important to train and improve the qualifications of persons involved in procurement. They should be well versed in anti-corruption legislation, corruption prevention methods and ethical standards.

Anti-corruption activities in the field of public procurement include a set of measures aimed at creating conditions under which corruption becomes impossible, as well as at increasing the transparency and efficiency of the use of public funds. The main direction of modernization of public procurement should develop precisely in the direction of creating conditions in which corruption is difficult to develop, using modern technologies, the public, state mechanisms, as well as norms of international law.

Key words: public procurement, anti-corruption activities, anti-monopoly committee of Ukraine, public organizations, anti-corruption legislation, state budget.

Постановка проблеми. Система публічних закупівель може ставати об'єктом маніпуляцій з боку зацікавлених осіб, які використовують службові повноваження для особистої вигоди. Це може включати змову між учасниками тендерів, підкуп чиновників, фальсифікацію документів і непрозорість процесів прийняття рішень. Як наслідок, кошти, які могли б бути спрямовані на розвиток інфраструктури, освіти, охорони здоров'я або інших сфер, витрачаються нераціонально, у зв'язку з чим їх використання є менш ефективним.

Відсутність належного контролю та аудиту, а також недостатня прозорість процесів закупівель створюють сприятливі умови для корупції. Незважаючи на впровадження деяких реформ і нових технологій, корупційні схеми продовжують існувати, що також є предметом нашого дослідження у статті.

Таким чином, для подолання цієї проблеми необхідно впроваджувати комплексні заходи, спрямовані на підвищення прозорості, посилення контролю та підзвітності, а також на активне залучення громадськості до процесів моніторингу. Лише за таких умов можна сподіватися на зменшення рівня корупції у сфері публічних закупівель та забезпечення ефективного використання державних ресурсів на благо суспільства.

Проблема корупції у сфері публічних закупівель виникає в усіх демократичних країнах світу, яка потребує вирішення та впровадження нових підходів, для подолання неефективного розподілу державних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальну уяву про розуміння сутності публічних закупівель та його місце у структурі державно-правових відносин можливо проаналізувати у роботах Ю. Халіна, В. О. Буцький, Н. Ткаченко, К. С. Крицька, М. Карлін, Н. Зdirко, Н. Синютка, О. Курило, С. Москалюк, О. Лаговська, С. Легенчук, С. Свірко, Н. Суходольська.

Метою статті є всебічне дослідження можливостей та перспектив публічних закупівель в Україні з боку підвищення ефективності антикорупційної діяльності. Це включає аналіз поточного стану публічних закупівель, визначення основних проблем існуючого законодавства у цій сфері, а також розгляд сучасних технологій і методів, що можуть бути застосовані для покращення прозорості, під-

звітності та ефективності публічних закупівель. Також, метою статті є аналіз ефективності антикорупційної діяльності в сфері публічних торгів та можливих рішень щодо оптимізації такого процесу задля ефективного використання коштів з державного бюджету.

Виклад основного матеріалу. Організація системи державних закупівель повинна здійснюватися на основі певних принципів. Ці принципи можуть розумітися як основи, положення, засади, правила, норми чи вимоги. Вони є семантично подібними поняттями, які наукова спільнота та законодавці трактують як у широкому (основи, положення, засади), так і у вузькому сенсі (правила, норми, вимоги).

Принципи мають визначальний характер щодо регулювання антикорупційної діяльності в сфері публічних закупівель, адже вони визначають форму та обсяги, де починаються приватні інтереси учасників такого процесу, які повинні захищатися державою та мати недискримінаційний характер.

У вузькому значенні принципи можуть інтерпретуватися науковою спільнотою як правила, норми, вимоги, що можуть використовуватися як до учасників, замовників, громадських організацій, так і до законодавця, який має на меті модернізувати такий процес [1, с. 21].

Закон України «Про публічні закупівлі» в ч. 1 ст. 5 чітко визначає загальні принципи, в рамках яких повинна визначатися антикорупційна діяльність і які основні засади вона не повинна порушувати, а саме: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників та рівне ставлення до них; об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; запобігання корупційним діям і зловживанням [2].

Якщо говорити про антикорупційну діяльність в сфері публічних закупівель, можливо говорити про те, що треба зосередити увагу на таких принципах, як максимальна економія, ефективність та пропорційність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель.

Автори акцентують на тому, що роль електронних закупівель у боротьбі з корупцією в Україні може бути переоціненою. Зокрема, Н. Ткаченко

вказує на це, що «електронні аукціони в країнах ЄС не є окремим способом закупівлі, не спрямовані на вирішення проблем корупції та значного зменшення ціни закупівлі, але є суттєвим фактором прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом через автоматизацію» [3].

Але, у цієї думки є як противники, так і прихильники. Прозорість, є одним з головних факторів боротьби з корупцією, у зв'язку з чим не можливо повністю погодитися з думкою шановного автора у повному обсязі.

Проблеми корупції в сфері публічних закупівель виникають у всіх розвинутих країнах світу, як зазначає О. Костенко «ЄС, без сумніву, має найбільш розвинену систему державних закупівель, що слугує орієнтиром для багатьох країн світу. Проте зазначимо, що корупція у сфері державних закупівель поглинає понад 2 млрд. євро щороку по всій території ЄС» [4].

Більшість систем державних закупівель в ЄС ґрунтуються на спільних цілях і реалізуються через законодавчі норми. Вони впроваджуються через підзаконні акти. Цілі включають економічну ефективність, прозорість та підзвітність. Важливо, щоб товари закуповувалися на найкращих можливих умовах. Цілі забезпечення прозорості в процесі закупівель полягають у забезпеченні прозорості процесу закупівель, запобігання корупції. Корупція у сфері закупівель може набувати різних форм і виникати на різних етапах процесу.

Фінансовий моніторинг та контроль з боку банківських структур більш розвинений в країнах ЄС, на що потрібно звертати увагу під час модернізації закону України «Про публічні закупівлі».

Прозорість тісно пов'язана з іншими цілями. Наприклад, хабарі можуть перешкоджати замовникам укладати контракти з найкращими постачальниками, впливаючи таким чином на цільове використання коштів. Крім того, корупція може перешкодити постачальникам брати участь у тендерах, тому підтримка прозорості також забезпечує справедливе та рівне ставлення. Прозорість у процесах закупівель важлива як для функціонування уряду, так і для суспільної довіри.

Законодавство України визначає коло державних органів, які можуть приймати участь в антикорупційній діяльності в сфері публічних закупівель, а саме: Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України [2].

Але, також можуть приймати участь і інші правоохоронні органи України в межах своєї компе-

тенції, що значно розмиває коло обов'язків у сфері публічних закупівель. Важливо зазначити, що публічні закупівлі – це придбання товарів, робіт і послуг, що закупаються замовником у межах єдиної процедури закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах [5].

Саме тому для боротьби з корупцією у цій сфері потрібно звертати увагу на реальні потреби держави при формуванні закупівлі на товари або послуги, ціни на ринку, а також терміновості державного замовлення. У зв'язку з чим важливо, що б держава надавала доступ громадським організаціям, ЗМІ, до інформації щодо необхідності тієї чи іншої закупівлі, зобов'язуючи державні органи надавати офіційні відповіді щодо цільового призначення коштів та необхідності таких витрат. Це буде надавати змогу громадськості приймати участь у розподілі державних коштів, які ґрунтуються на податках, визначених законодавством, що так чи інакше належить народу України.

Ще одним важливим механізмом у боротьбі з корупцією в сфері державних закупівель може стати Система економічного аналізу, яка повинна бути трансформована таким чином, щоб відповідати потребам усіх учасників цих закупівель, займаючи важливу позицію у формуванні інформаційного простору публічних закупівель. Необхідно оцінювати не лише результати публічних закупівель, а й вплив кожного учасника закупівель, зокрема держави в цілому. Також мають оцінюватися наслідки для кожного учасника, і, зокрема, держави в цілому.

На основі результатів аналізу розробляються і обґрунтовуються управлінські рішення. Економічний аналіз передуює рішенням і діям, обґрунтовує їх і є базою виробництву, забезпечуючи його ефективність. Він дозволяє знизити невизначеність при ухваленні управлінського рішення, заснованого на догадках і інтуїції [6].

Разом із тим, зростає потреба у використанні сучасних технологій в боротьбі з корупційними злочинами, які також можуть відбуватися під час публічних закупівель. Насамперед, розробка автоматизованих систем, що зможуть оцінювати реальну вартість товару або послуг з вартістю, яка вказана в специфікації під час проведення публічних торгів, може значно зменшити корупційні ризики. Антимонопольний комітет України повинен завжди мати змогу технологічно реформуватися задля забезпечення потреб суспільства в сфері боротьби з корупцією, виконуючи роль головного державного органу не тільки по боротьбі з монополією, а й з усіма корупційними ризиками під час торгів з використанням коштів державного бюджету.

В наш час, постає потреба також в аналізі публічних закупівель в умовах воєнного стану.

Протягом 2022 року і сьогодні, в умовах воєнного стану, процедури закупівель постійно змінюються. Фахівці у сфері публічних закупівель продовжують активно відстежувати поточні законодавчі зміни та шукати шляхи застосування нових вимог на практиці, в тому числі у сфері оборонних закупівель. Деякі законодавчі зміни у сфері публічних закупівель стали корисними інструментами для спрощення процесу закупівель, тоді як інші викликають суперечки та потребують доопрацювання, що викладено в науковій статті [7].

Зазначається, що в умовах війни держава повинна звертати увагу на нагальні потреби та проводити публічні закупівлі в більш прищвидшеному варіанті, особливо тих питань, що стосуються обороноздатності держави, що може ускладнювати антикорупційну діяльність у цій сфері під час такого режиму.

Наразі до Закону про закупівлі введено поняття «ступінь локалізації виробництва» та врахування цього показника протягом наступних десяти років при закупівлі високотехнологічних товарів вартістю понад 200000 гривень. Запровадження нового поняття «ступінь локалізації виробництва» також передбачає зміну процедур публічних закупівель шляхом встановлення обов'язкових вимог щодо локалізації виробництва товарів.

Це може теж ускладнювати контроль за такими торгами з використанням коштів державного бюджету під час воєнного стану, але ці питання можуть бути вирішені у майбутньому, після його завершення, у зв'язку з чим можливо буде реалізувати підсилення контролю з боку громадських, а також міжнародних організацій за процесом публічних закупівель.

Контроль міжнародних партнерів за відбудуванням України після війни також повинен лаконічно інтегруватися в систему Prozorro, що не тільки буде підсилювати боротьбу з корупційними чинниками, а й підвищувати довіру до витрат коштів державного бюджету України з боку міжнародної спільноти.

Висновки. Аналіз протидії корупції в сфері публічних закупівель підкреслює критичне значення ефективної антикорупційної політики для забезпечення прозорості та довіри в державних закупівлях. Досягнення спільних цілей, впровадження суворих законодавчих норм, а також вдосконалення механізмів контролю та підзвітності можуть ефективно запобігати корупції на різних етапах вищезазначеного процесу. Для успішного виконання антикорупційних заходів у сфері публічних закупівель необхідна постійна увага до дотримання принципів прозорості, ефективності та додержання жорстких стандартів у сфері публічних закупівель. Україна повинна захищати як внутрішні стандарти державних торгів, так і міжнародні принципи публічних закупівель, які

є прикладом недискримінації учасників такого процесу, ефективності, а також прозорості розподілу державних коштів.

Важливої уваги потребують такі ефективні рішення зниження корупції в сфері публічних закупівель як модернізований фінансовий аналіз специфікації замовника на ті чи інші товари або послуги, автоматизована система перевірки реальних цін, підсилення повноважень Антимонопольного комітету України стосовно замовників торгів, а також впровадження механізмів, які б мали змогу надати більшої прозорості для ЗМІ та громадських організацій, щодо розподілу державних коштів під час публічних закупівель.

Державні закупівлі є одним з основних чинників, що визначають розмір державного бюджету та забезпечують потреби країни в товарах, необхідних для вирішення соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та безпеки її громадян, забезпечення конституційних прав на освіту та охорону здоров'я, а також відтворення та збільшення валового внутрішнього продукту країни.

У зв'язку з чим, антикорупційна програма, що модернізує процес публічних закупівель завжди буде актуальним запитанням перед суспільством і потребувати нових шляхів її вирішення.

Звісно, під час режиму воєнного стану потрібно враховувати умови, в яких знаходиться замовник, особливо в сфері обороноздатності країни, де мають бути послаблення з боку правоохоронних органів України задля підвищення строків розподілу державних коштів на потреби суспільства, яке знаходиться в стані війни.

Література

1. Artyukh, O. V. (2016). Pryntsypy kontrolyu: problematyka vyznachennya [Control Principles: Problems of Determination]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu*. Seriya: Mizhnarodni eko-nomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo [Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and the World Economy], 6 (1), pp. 20–25 (in Ukrainian).
2. Про публічні закупівлі. Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 9, ст. 89 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv#n927>.
3. Ткаченко Н. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 471–477.
4. Костенко О., Порівняльно-правовий аналіз процедур публічних закупівель в Україні та Європейському Союзі URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/1/part_2/2018-1_2.pdf#page=44
5. Зdirko Н.Г. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації*. 2019. № 3-4. URL: <http://ibo.tneu.edu.ua/index.php/ibo/issue/archive>; Мулик Т.О., Зdirko Н.Г. Методологічний інструментарій аналізу публічних закупівель. *Ефективна економіка*. 2020. http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/70.pdf

6. Oliynyk, O.V. (2008), Rozvytok ekonomichnoho analizu v umovakh instytutsiinykh zmin [Development of economic analysis in the context of institutional change], ZhDTU, Zhytomyr, Ukraine, P. 653.

7. Пантелеймоненко А., Мілька А., Павленко О. Публічні закупівлі в Україні в умовах воєнного стану. URL: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2476/2395>.