

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 7.

DOI: 10.32702/2307-2156.2022.7.5

УДК: 336.5.02:351.72

Н. В. Федірко,

к. е. н., доцент, кафедра національної економіки та публічного управління,

Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана, м. Київ

ORCID ID: 0000-0003-4009-9474

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

N. Fedirko,

PhD in Economics, Associate Professor, Department of National Economy and

Public Administration, Kyiv National Economic University named after Vadym

Hetman

DIGITIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN UKRAINE

Однією з найбільших сфер публічного управління, уражених корупційною діяльністю, є процедури публічних закупівель. Прагнення отримати індивідуальну вигоду у корупційно зараженого публічного службовця, є таким само сильним, як і бажання приватного бізнесу отримати гарантований та вищий прибуток за рахунок укладання

державного контракту. Між тим, укладені таким чином угоди на закупівлю необхідних для публічного сектору благ, завдають не лише фінансової шкоди для державних витрат, але і впливають на якість суспільних благ та ефективність державної політики загалом. Цифровізація стала сучасним прогресивним кроком для системи публічного управління, що покращує її ефективність в багатьох аспектах. Цифрові інструменти запроваджені в Україні електронної системи публічних закупівель Prozorro демонструє суттєве покращення якості процедур публічних закупівель, втім, корупційні механізми в цій сфері продовжують діяти і надалі.

У статті здійснено дослідження ефективності цифровізації у протидії корупції в сфері публічних закупівель. На основі аналізу результатів публічних закупівель в системі Prozorro за період від початку її запровадження і до липня 2022 року у статті виділено показники, які потребують уваги з боку державної політики. Досліджено корупційні ризики в сфері публічних закупівель, які наразі є об'єктом моніторингу з боку державних органів, та звертається увага на додаткові аспекти потенційної корупційної взаємодії. Базуючись на проведеному аналізі у статті обґрунтовано підходи державної політики щодо запобігання корупції при здійсненні публічних закупівель на цифрових засадах.

One of the biggest areas of public administration affected by corruption is public procurement. The desire of a corrupt public official to obtain illegal individual benefit is as strong, as the desire of a private business to obtain a guaranteed and higher profit due to the conclusion of a government procurement contract. Meanwhile, agreements concluded in this way for the purchase of goods necessary for the public sector cause not only financial damage to public spending, but also affect the quality of public goods and the effectiveness of public policy in general. Digitization has become a modern progressive step for the public administration system, which improves its efficiency in many aspects. The digital tools of the Prozorro electronic public procurement system introduced in

Ukraine demonstrate a significant improvement in the quality of public procurement procedures, however, corruption mechanisms in this area continue to operate.

The implemented reform not only transferred the procurement process to digital platforms, but also became a tool in bringing the organization of public procurement closer to EU standards. This was an important step for Ukraine on the way to European integration and established the strategic orientation of government reforms on innovative principles. However, this did not allow to fully eradicate the problem of corruption in public procurement, because its causes, with their depth and spread, permeate all aspects of Ukrainian society and have deep historical domestic and foreign political roots.

The article examines the effectiveness of digitalization in combating corruption in the field of public procurement. Based on the analysis of the results of public procurement in the Prozorro system for the period from the beginning of its implementation until July 2022, the article highlights indicators that require attention from the state policy. Corruption risks in the field of public procurement, which are currently the object of monitoring by state bodies, are studied, and attention is drawn to additional aspects of potential corruption interaction. Based on the analysis, the article substantiates the state policy approaches to corruption prevention in the implementation of public procurement on a digital basis.

Ключові слова: *публічні закупівлі, цифровізація, цифрові інструменти публічних закупівель, корупція в публічних закупівлях, антикорупційні заходи в публічних закупівлях.*

Keywords: *public procurement, digitalization, digital tools of public procurement, corruption in public procurement, anti-corruption measures in public procurement.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Публічні закупівлі є

невід'ємною частиною функціонування держави та мають безпосередній вплив на її розвиток як в економічному, так і в управлінському аспектах. Як економічна категорія вони відображають обсяги державних витрат на закупівлю товарів та послуг, необхідних для здійснення своїх функцій публічними інституціями, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Їх розміри безпосередньо та мультиплікативно формують темпи економічного розвитку країни, впливаючи як публічний, так і приватний сектори, та є потужним інструментом державної політики макроекономічного збалансування за рахунок стимулювання сукупного попиту. Водночас, як управлінська категорія, публічні закупівлі є особливо схильними до корупційних ризиків, оскільки, здійснення державних витрат має високий вплив людського фактору на прийняття рішень на усіх етапах їх організації. Можливості отримання прибутків за рахунок укладання державних контрактів є потужним мотивом до маніпулювання державними коштами з боку відповідальних осіб. Це робить сферу публічних закупівель однією з наймасштабніших серед видів корупційної діяльності в публічному управлінні та одночасно однією з найвпливовіших у досягненні цілей державної економічної політики, а проблему подолання корупції – однією з найактуальніших в усіх суспільно-політичних аспектах державних реформ.

Цифрова трансформація економічних та управлінських процесів виявила нові можливості для держав щодо запобігання та протидії корупційних схем в системі публічного управління та публічних закупівлях зокрема. Світова практика демонструє успішну апробацію цифрових технологій у розробці нових ІТ-продуктів, що дозволяють досягти прозорості та публічності публічних закупівель. Україна стала однією з країн-лідерів у запровадженні унікальної електронної системи публічних закупівель Prozorro та її додаткових цифрових інструментів для успішної взаємодії публічного сектору з бізнес-структурами. Здійснена реформа не лише передбачила переведення закупівельного процесу на цифрові платформи, але і стала інструментом у наближенні організації публічних закупівель до стандартів

ЄС. Це стало вагомим кроком України на шляху європейської інтеграції та закріпило стратегічну орієнтацію урядових реформ на інноваційних засадах. Втім, це не дозволило викоринити проблему корупції в публічних закупівлях повною мірою, адже її причини своєю глибиною та поширенням пронизують усіх аспекти життєдіяльності українського суспільства та мають глибокі історичні внутрішньо- та зовнішньополітичні корені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вирішальне значення публічних закупівель для розвитку країни, масштаби корупції в публічному управлінні та активні інноваційні заходи державної політики цифровізації є трьома векторами, що зумовлюють актуальність та популярність наукових досліджень цієї сфери. У вітчизняному просторі вивчення проблеми корупції в публічних закупівлях та шляхів її вирішення здійснювали ряд науковців, зокрема О. Мельников [12], Л. Івашова та М. Івашов [6], К. Юсова та О. Акімова [19], К. Крамаренко [8], А. Кривенко [9], Р. Тосько [18], І. Бенько та С. Сисюк [4], Н. Синютка та О. Курило [16], Я. Цимбаленко [2]. Так, дослідники приділяли увагу поняттю корупції та визначенню її характерних ознак в сфері державних закупівель [12; 19; 9], класифікували корупційні прояви у сфері публічних закупівель [19, 2], зокрема корупційні механізми проведення торгів через електронні майданчики [8], характеризували проблеми виникнення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель на макро, мезо, мікрорівнях [18], здійснювали кластерний аналіз корупційних ризиків публічних закупівель [18], вивчали типові порушення під час проведення тендерної процедури [8], аналізували державну політику протидії корупції в публічних закупівлях в країнах ЄС [6; 8; 9], вивчали сучасну практику з протидії корупції в Україні [6; 8; 9] та проблеми її подолання [4], визначали роль громадськості та ЗМІ при проведенні закупівель [8], здійснювали авторське обґрунтування механізмів подолання корупції у сфері публічних закупівель в Україні [12; 6; 8, 4].

Окремо слід відзначити внесок науковців у дослідження цифровізації публічного управління та публічних закупівель. Методологічну основу онлайн-закупівель в Україні сформували ідеологи та розробники впровадженого в Україні державного стартапу ProZorro М. Нефьодов та Ф. Крикун [10], розробка яких залишила позаду стару систему держзакупівель та сформувала нові підходи до менеджменту й маркетингу. Дослідниками Синютка Н. Г., Курило О. детерміновано основні напрями впливу інноваційної цифрової парадигми на прозорість та ефективність державних видатків та зроблено висновки про перевагами електронної системи є прозорість та неупередженість, стимулювання конкуренції та недискримінація учасників торгів, зниження корупції, ефект масштабування економії бюджетних коштів задля зростання суспільного добробуту [16]. Важливими з точки зору актуалізації подальших досліджень є висновки Н. Ткаченко, яка розглянула основні електронні сервіси та цифрові технології в публічних закупівлях та встановила, що їх застосування дозволило удвічі підвищити рівень конкуренції на відкритих торгах, але він і надалі залишається низьким у порівнянні з європейськими країнами (приблизно 2,8 учасника проти 5,4 учасника), що призводить до того, що 43 % конкурентних понадпорогових процедур електронних закупівель в Україні стали неуспішними. [17] Слабкість електронних публічних закупівель також підтверджує дослідження Т. Крушельницької та О. Гуржій, які висновують, що практика проведення публічних закупівель в Україні тяжіє до застосування неконкурентних методів і серед напрямків розвитку інформаційних технологій на перше місце висувують усунення впливу людського фактору на процес ухвалення рішень щодо публічних закупівель [11].

Наші попередні дослідження проблеми політичної корупції показують, що новітні цифрові інструменти на сьогодні є пріоритетними для уряду та покладені в основу антикорупційної державної політики. Тому подальше вивчення застосування цифрових інструментів у протидії корупції має

зосереджуватись на їх ефективності. З огляду на це, **метою статті є** дослідження ефективності цифровізації у протидії корупції в сфері публічних закупівель та обґрунтування підходів державної політики щодо запобігання корупції при здійсненні публічних закупівель на цифрових засадах.

Виклад основних наукових результатів та їх обґрунтування.

Переведення процедур здійснення публічних закупівель в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування України на електронну форму в Україні відбулось у 2016 році в рамках реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель, затвердженої розпорядженням КМУ від 24 лютого 2016 року № 175-р. та відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VII, що стимулювало масове розгортання процесів цифровізації діяльності як в державному, так і в приватному секторах. Першочерговим завданням переведення всіх тендерів в єдину електронну систему закупівель Prozorro було досягнення транспарентності процесу закупівель та зниження корупційних ризиків. Водночас, це зробило цю сферу більш доступною для широкого загалу та відкритою для усіх зацікавлених, підвищило рівень її прозорості та ступінь обізнаності громадян щодо сфери публічних закупівель. Зокрема, для громадськості стала відкритою можливість не лише всебічно аналізувати предмет та показник успішності тендерів, що здійснюються владою, виявляти та виносити на порядок денний проблеми та порушення щодо забезпечення потреб держави, але і більш прогнозовано визначати можливості освоєння бізнесу в потенційних сферах публічних закупівель та безпосередньо долучатись до їх учасників.

За роки використання Prozorro Україні вдалось досягти суттєвого прогресу щодо забезпечення прозорості при здійсненні процедур публічних закупівель, про що свідчить її міжнародне визнання з боку ЄБРР, Світового банку, а також отримані нагороди, зокрема World Procurement Awards 2016, Open Government Awards 2016, Open Contracting Partnership Davos Awards 2017, Fair Sourcing Awards (FSA) 2017, Transparent Public Procurement Rating 2020 [15].

За даними аналітичного модуля ВІ Prozorro за період від впровадження системи Prozorro та станом на липень 2022 року всього в електронній системі закупівель зареєстровано близько 471,3 тис. учасників закупівель та понад 55 тис. їх організаторів, при цьому їх кількість зростала щорічно (табл. 1). В середньому на один тендер Prozorro припадає 2,2 учасника, і це співвідношення зберігається незмінним. Загалом було оголошено 14,6 млн закупівель очікуваною вартістю майже 6,1 трлн грн., поточна вартість яких загалом склала майже 7,1 трлн грн. Показовою також є спадна динаміка розрахованої нами середньої очікуваної вартості публічних закупівель: у 2022 році загальна очікувана вартість закупівель за одним тендером становила 0,27 млрд грн проти 0,62 у 2016 році. Загальна економія завдяки роботі системи Prozorro склала 212,5 млрд грн, що становило в середньому близько 13% зниження ціни.

Таблиця 1. Показники здійснення публічних закупівель в системі Prozorro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (січень- липень)	Всього (станом на липень 2022)
Кількість учасників (тис.)	7,9	64,5	125,0	144,8	156,2	242,1	262,2	128,5	471,3
Кількість організаторів (тис.)	2,3	19,9	26,6	27,9	28,3	37,3	34,6	28,4	55,0
Кількість тендерів (тис.)	37,0	415,3	1027,3	1252,6	1378,6	3737,2	5384,5	1367,9	14600,5
Очікувана вартість (млрд грн)	3,5	257,0	740,0	967,3	968,9	1131,3	1632,3	371,8	6090,0
Поточна сума (млрд грн)	1,4	528,5	847,4	1345,8	539,1	1867,9	1789,0	151,3	7070,4
Середня очікувана вартість тендера (млрд грн в розрахунку на 1 тендер)	0,09	0,62	0,72	0,77	0,70	0,30	0,30	0,27	0,42
Економія, (середній % зниження ціни)	16	17	13	12	13	13	10	10	13
Середня кількість учасників	1,9	2,7	2,4	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Завершені тендери, %	52,3	75,7	85,2	86,8	90,3	94,9	94,9	94,7	92,5

Джерело: складено автором за даними ВІ Prozorro [1]

Система Prozorro спирається на добре розвинену нормативну та інституційну бази, а її впровадженням системи сприяло підвищенню ефективності публічних закупівель в Україні, розвитку конкуренції,

спростило доступ підприємствам до участі у торгах та підвищило прозорість процесу. Її корисність є беззаперечною, про що неодноразово зазначають експерти [3]. За весь період функціонування Prozorro 92% тендерів публічних закупівель мали успішне завершення, при цьому по роках ця частка має стійку зростаючу тенденцію. Між тим, фахівці звертають увагу на низький рівень конкуренції серед учасників, який і надалі зберігається в електронній системі [3]. Здійснений нами аналіз показників конкуренції в сфері публічних закупівель представлено на рис. 1.

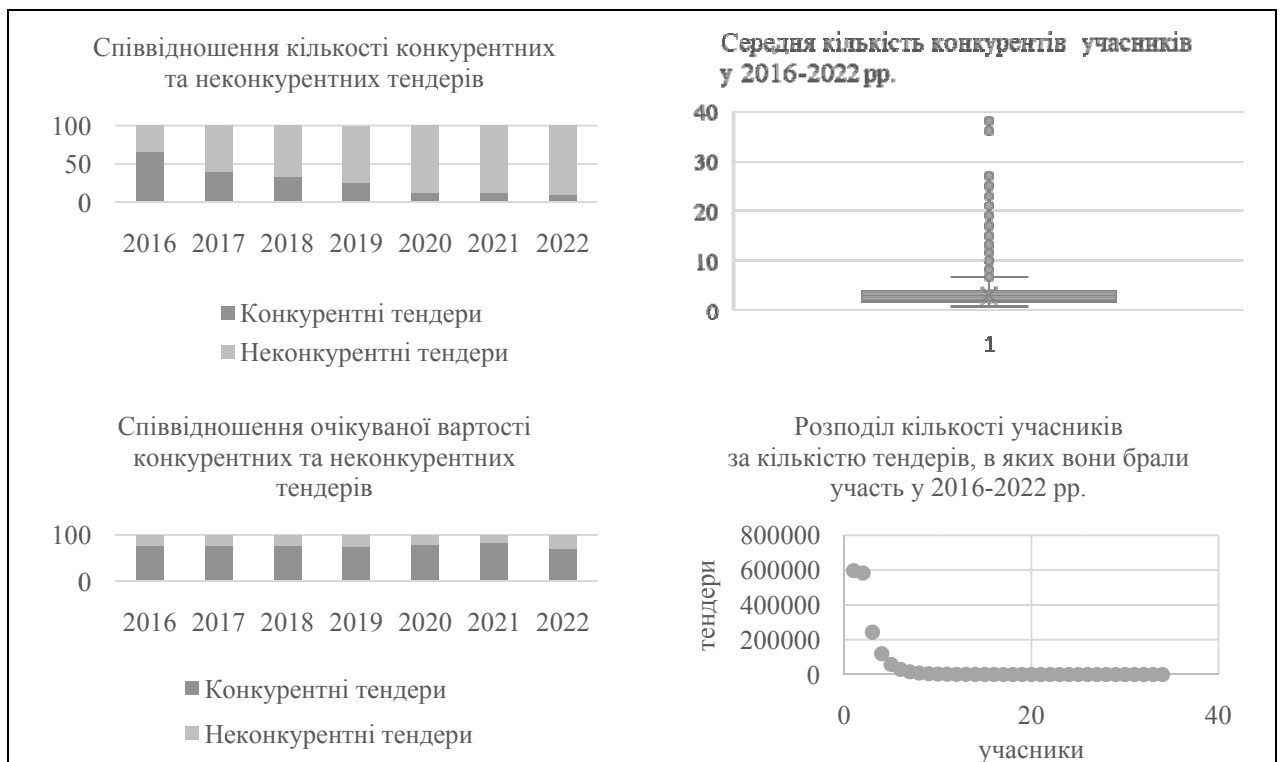


Рисунок 1. Показники конкуренції в системі публічних закупівель Prozorro

Джерело: побудовано автором за даними ВІ Prozorro [1]

Середня кількість конкурентів по усіх учасниках в масиві всіх тендерів, в яких вони брали участь за період 2016-липень 2022 року становить 3,1. Окрім того, змінилось співвідношення між конкурентними та неконкурентними форматами проведення тендерів в Prozorro. Як видно з таблиці 1, у 2016 році кількість процедур, проведених за конкурентною формою становила 65,9% від загальної їх кількості, тим їх частка постійно скорочується і у 2022 році вже склала 9,9%. При цьому, збільшується також очікувана вартість тендерів, що проводяться на конкурентній основі. У 2021

році вартість тендерів, проведених за конкурентною процедурою, склала 85,1% від загальної очікуваної вартості проведених тендерів того року проти 77,0% у 2016 році.

Втім, досягнення високого ступеня прозорості публічних закупівель не дозволило вирішити проблему корупції в цій сфері, що призводить до продовження існуючих негативних тенденцій, зокрема завищення бюджетних видатків та нераціонального їх використання, невідповідності термінів забезпечення потреби у товарах та послугах товарів та послуг, що закуповуються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, та їх якості реальним потребам. Наслідком цього стає втрата частини позитивного ефекту від витрачання державних коштів на публічні закупівлі в усіх учасників – як самих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, так і платників податків. За оцінками фахівців, річні втрати від корупційних зловживань у сфері публічних закупівель складають 10-15% видаткової частини державного бюджету. [12]

З моменту запуску Prozorro до липня 2022 року понад 471,3 тис. учасників подавали пропозиції на торги, втім, з часом певні учасники припинили брати участь у конкурентних закупівлях. Як показують результати моніторингового дослідження Трансперенсі Інтернешнл Україна серед бізнесу, що бере участь у публічних закупівлях через майданчики Prozorro [13], більшість нових учасників, які припинили брати участь після першого року роботи, йшли з Prozorro одразу після 1-2 спроб. Натомість, кількість та склад топ-переможців торгів зазнає незначних змін. Серед можливих пояснень можуть бути, зокрема, перехід на неконкурентні закупівлі, дискваліфікація, небажання готувати велику кількість документів, демпінг конкурентів, нерентабельність та інші. Лише половина опитаних (54%) є задоволеною цією системою, майже 70% вказали на дискримінаційні вимоги в тендерній документації, і майже 56% – на безпідставне відхилення їх пропозиції. На основі зауважень опитаних Трансперенсі Інтернешнл Україна [13], а також недоліки, відзначені іншими фахівцями [3] з публічних

закупівель, можна визначити ряд проблем в роботі системи Prozorro, які є проявами корупційних ризиків, зокрема:

- проведення замовниками тендера під конкретного учасника;
- з умов тендерної документації стає очевидно, що замовник вже визначився з переможцем закупівлі;
- нечіткі та приховані вимоги з боку замовника щодо надання певних документів, що дозволяє йому відмежувати небажаних учасників за результатами аукціону;
- специфіка закупівель навчальних і консалтингових послуг □ замовник хоче працювати тільки з конкретним консультантом;
- приховування тендеру в електронній системі, що не дозволить потенційним учасникам його знайти та взяти в ньому участь;
- формування замовником тендерної пропозиції у такий спосіб, щоб уникнути конкуренції, передбачаючи унікальні характеристики предмету закупівель;
- оголошення торгів у такі терміни, як не дозволять учасникам вчасно підготувати необхідні документи;
- дискримінаційні вимоги, пов'язані з наданням тих чи інших документів (надто короткі терміни поставки товару унеможливають участь підприємств з інших регіонів, вимога надати документ від самого замовника, який би підтверджував, що учасник спроможний, безпідставне вимагання персональних даних та ін).

В цілому майже 75% опитаних, вказали що відмовлялись брати участь у тендері через очевидність визначення замовником умов тендеру під конкретного учасника. Якщо порівнювати періоди до та після запуску Prozorro, частка тих, хто стикався з корупцією в закупівлях особисто чи через розповіді колег, майже не змінилась, і становить приблизно 45%. Оцінюючи вплив проблеми корупції, 34% респондентів назвали її найбільш серйозною в

Prozorro, ще 20% — «досить серйозною». При цьому 43% респондентів вважають, що після запуску Prozorro корупції в публічних закупівлях стало менше, а 12% — навпаки [13].

Корупційні ризики у сфері публічних закупівель є характерними для всіх органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які здійснюють закупівлі. Запобігання їх прояву є одним з ключових цілей державної політики, що відображається в діяльності ключових антикорупційних інституцій. Головна функція щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб покладається на Національне агентство з питань запобігання корупції України. Упродовж 2020-2021 років цим агентством запущено низку цифрових інструментів щодо запобігання корупції в публічному управлінні, серед яких Антикорупційний портал та створений в ньому Каталог корупційних ризиків [7], який дає можливість ознайомитись з корупційними ризиками за сферами публічного управління, які виникають у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Цей каталог вміщує інформацію щодо ризиків з публічних закупівель, управління персоналом та державного контролю, а також за сферами публічного управління. Щодо кожного виявленого ризику в Каталозі створюється інформаційна картка, що містить дані про конкретний випадок. Портал також містить пропозиції для різних суб'єктів щодо способів з їх усунення чи мінімізації. Таким чином він дійсно є дієвим інформаційним інструментом, що дозволяє здійснювати пошук ризику за власниками ризику та ключовими словами. Втім аналітичні можливості цього інструменту є обмеженими, оскільки порівняння корупційних ризиків можливе лише вибірково «вручну», натомість наразі недоступні автоматизовані порівняння та узагальнення в масштабах окремих групи ризиків чи для їх загальної кількості, які є необхідними для прийняття управлінських рішень в масштабах країни. Представлений НАЗК перелік

ризиків є доволі широким, втім його зіставлення з експертними висновками фахівців показує ряд додаткових ризиків, на які варто звертати увагу (табл. 2).

Таблиця 2. Можливі прояви корупції при здійсненні публічних закупівель

Корупційні ризики згідно каталогу НАЗК	Додаткові корупційні ризики
Корупційні ризики під час планування закупівель, формування тендерної документації	
<ul style="list-style-type: none"> • завищення очікуваної вартості закупівлі; • завищення обсягів закупівлі; • поділ одного предмета для укладення прямого договору або застосування спрощеної закупівлі; • укрупнення предмета закупівлі для мінімізації конкуренції; • закупівля непотрібних товарів; • нечіткість визначення предмета закупівлі та інших умов договору для обмеження конкуренції; • дискримінаційні умови тендерної документації та обмеження конкуренції; • пом'якшення вимог до стандартів товарів, робіт, послуг у тендерній документації; • закупівля послуг, виконання яких складно оцінити 	<ul style="list-style-type: none"> • затвердження занижених або завищених, низькоякісних або занадто розкішних покупок; • формування тендерної документації або задач не виправдано складними для того, щоб приховати корупційні дії і ускладнити ефективний контроль; • визначення необ'єктивних критеріїв відбору та обрання переможця; • невизначення критеріїв відбору та обрання переможця взагалі або технічних вимог до предмету закупівлі
Корупційні ризики обрання процедури закупівлі	
<ul style="list-style-type: none"> • необгрунтоване застосування переговорної процедури закупівлі 	
Корупційні ризики укладення прямих договорів	
<ul style="list-style-type: none"> • фаворитизм при укладенні прямих договорів з конкретним постачальником 	<ul style="list-style-type: none"> • кінцевим бенефіціаром угоди є службова чи посадова особа замовника
Корупційні ризики при проведенні оцінки тендерних пропозицій	
<ul style="list-style-type: none"> • необ'єктивність та упередженість при розгляді тендерної пропозиції; • вимагання паперових документів у складі тендерної пропозиції та зразків товару (продукції); • неповідомлення учасника про невідповідність пропозиції; • умисна відміна закупівлі, яка обгрунтована відсутністю подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг; • можливість виникнення конфлікту інтересів у представників (посадових осіб) замовника; • неповна перевірка учасників процедури закупівлі 	<ul style="list-style-type: none"> • нечіткі визначення критеріїв відбору роблять процес відбору суб'єктивним, а не об'єктивним
Корупційні ризики на етапі укладення та виконання договору	
<ul style="list-style-type: none"> • необгрунтоване внесення змін до договору про закупівлю шляхом укладення додаткових угод; • недопостачання товарів (робіт/ послуг), приймання продукції, яка не відповідає умовам договору, тощо; • зазначення в тендерній документації та/або проекті договору умисно збільшеного строку оплати за постачання товарів, робіт або послуг; зазначення в документації права на надання авансового платежу; • зазначення в тендерній документації та/або проекті договору умисно збільшеного строку оплати за постачання товарів, робіт або послуг; зазначення в документації права на надання авансового платежу; • неоприлюднення всіх додатків до договору, зокрема кошторисної документації при закупівлі робіт (послуг) з ремонту/будівництва; 	<ul style="list-style-type: none"> • спроби передомовитися щодо істотних умов контракту (ціни, якості, часу для поставки та інше); • умисний неналежний нагляд за процесом з боку посадових осіб; • непрозоре обрання субпідрядників, які не несуть відповідальності за свою роботу

Джерело: складено автором за даними НАЗК [14] та Центру протидії корупції [5]

Враховуючи особливості корупційних ризиків в сфері публічних закупівель можемо визначити, що ключовими цілями державної політики щодо їх запобігання мають стати унеможливлення використання системи електронних публічних закупівель для просування корупційних зловживань з боку замовників та учасників, підвищення рівня конкуренції серед учасників публічних закупівель, а також удосконалення процедур здійснення публічних закупівель та усунення можливих зловживань, які дозволяють маніпулювати їх результатами. Визначені нами індикатори успішності цих цілей представлено в таблиці 3.

Таблиця 3. Цілі та індикатори успішності державної політики запобігання корупції в сфері цифрових публічних закупівель

Індикатори	Оптимальний стан
характеристика	
<i>Ціль 1: унеможливлення використання системи електронних публічних закупівель для просування корупційних зловживань з боку замовників та учасників</i>	
1.1) кількість встановлених випадків корупції при здійсненні публічних закупівель	немає
1.2) кількість встановлених випадків ідентифікації замовником потенційного постачальника під час конкурсного відбору	немає
1.3) незадоволеність учасниками якістю роботи електронної системи, зокрема щодо захищеності їх персональної інформації	немає
1.4) кількість встановлених випадків дискримінації учасників замовниками через електронну систему	немає
<i>Ціль 2: підвищення рівня конкуренції серед учасників публічних закупівель</i>	
2.1) кількість нових учасників тендерних процедур	приріст
2.2) рівень обізнаності потенційних постачальників товарів та послуг щодо можливостей участі у публічних тендерах засобами електронних мереж	високий
2.3) рівень компетенцій потенційних постачальників товарів та послуг щодо використання електронної системи публічних закупівель	високий
2.4) рівень завчасної обізнаності потенційних постачальників товарів та послуг щодо набору товарів та послуг, щодо яких будуть проводитись публічні закупівлі	високий
2.5) частка відсторонення учасників тендерних процедур від конкурсу через питання, пов'язані з роботою електронної системи	відсутність / низька
2.6) співвідношення ціни, за якою укладаються договори щодо постачання товарів та послуг, з її ринковим еквівалентом	≤ 1
2.7) кількість випадків самостійного виходу учасниками тендерних закупівель (або неподання ними заявок) через небажання готувати велику кількість документів	немає
2.8) кількість випадків демпінгу конкурентів під час проведення конкурсу	немає
<i>Ціль 3: удосконалення процедур здійснення публічних закупівель та усунення можливих зловживань, які дозволяють маніпулювати їх результатами</i>	
3.1) кількість встановлених випадків недопущення потенційних постачальників товарів та послуг до конкурсу через порушення з боку замовників	немає
3.2) кількість встановлених випадків недопущення потенційних постачальників товарів та послуг до конкурсу через порушення з боку замовників	немає
3.3) кількість проявів маніпулювання замовниками якістю товарів та послуг, що закуповуються (якість не відповідає потребам)	немає
3.4) кількість випадків подачі недостовірної інформації з боку учасників	немає
3.5) кількість випадків зловживання службовим становищем при застосуванні тендерів з одним постачальником або з обмеженням кількості учасників	немає

Джерело: розроблено автором.

Досягнення поставлених цілей потребує обґрунтування, розробки та впровадження нових підходів до вирішення проблеми запобігання корупції при здійсненні публічних закупівель на цифрових засадах, якими на нашу думку можуть стати:

- удосконалення системи правил, які регламентують потенційні корупційно небезпечні етапи процедури публічних закупівель;
- забезпечення виявлення корупційних проявів;
- забезпечення адекватного покарання корупційних проявів;
- підвищення професійного рівня сфери публічних закупівель;

Аналіз необхідних інструментів державної політики, необхідних для впровадження пропонованих нами підходів до запобігання корупції при здійсненні публічних закупівель на цифрових засадах, а також виклики їх імплементації та заходи щодо мінімізації ризиків представлено в таблиці 4. Для оцінки наслідків відсутності змін нами також проаналізована опція статус-кво політики.

Для реалізації визначених нами підходів до вирішення проблеми запобігання корупції при здійсненні публічних закупівель на цифрових засадах українська практика вже володіє багатьма необхідними ресурсами, зокрема кадровими, правовими, водночас необхідним є час на професійну інституційну розробку, політичне обговорення та впровадження комплексу заходів. Додатково може виникати потреба у залученні адміністративних ресурсів та фінансових коштів для залучення експертів з розробки та впровадження інструментів політики, а також фінансових донорів для громадських організацій, що просуватимуть реалізацію заходів та створюватимуть їх позитивне сприйняття в суспільстві.

Таблиця 4. Підходи державної політики до вирішення проблеми запобігання корупції при здійсненні цифрових публічних закупівель

Інструменти політики	Виклики імплементації	Заходи для мінімізації ризиків
<i>Підхід 1: Удосконалення системи правил, які регламентують потенційні корупційнонебезпечні етапи процедури публічних закупівель</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • імплементувати стандарти ЄС щодо посилення підстав для виключення учасників, поширюється на ситуації, коли учасники торгів; • уклали угоди, спрямовані на спотворення конкуренції; • намагалися вплинути або ввести в оману замовника; • намагалися отримати конфіденційну інформацію; • де конфлікт інтересів не може бути ефективно виправлений іншими менш нав'язливими заходами; • імплементувати за прикладом ЄС стандартну форму самодекларації для учасників, «Єдиний європейський документ про закупівлю», що дозволить складніше виключити учасників на етапі відбору; • запровадження середньострокового планування публічних закупівель задля надання більш тривалого терміну для потенційних учасників щодо підготовки до участі у конкурсі; • розробити спрощену процедуру проведення процедур публічних закупівель для об'єктивних випадків, що потребують корегування планових обсягів публічних закупівель; • запровадження спрощеної процедури оскарження з боку учасників, що були усунуті з конкурсу 	<ul style="list-style-type: none"> • негнучкість системи закупівель (зайва регламентованість); • тривалі терміни організації та проведення заходів; • необґрунтовані кваліфікаційні вимоги до учасників закупівель; • необґрунтована оцінка потреб в закупівлях; • спеціальне втручання з боку держави в роботу електронної системи; • втручання головного адміністратора системи в роботу 	<ul style="list-style-type: none"> • заручитися підтримкою міжнародної спільноти та українських політиків; • поступова апробація в рамках пілотних проєктів
<i>Підхід 2: Забезпечення виявлення корупційних проявів</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • доступні короткострокові освітні програми для обізнаності щодо процедур публічних закупівель для потенційних учасників; • тренінгові антикорупційні програми для замовників; • тренінгові антикорупційні програми для потенційних учасників; • доступні тренінгові програми для потенційних викладачів освітніх програм щодо процедур публічних закупівель та антикорупційної протидії; • грантове фінансування ЗВО для створення та просування зазначених освітніх програм 	<ul style="list-style-type: none"> • розпорошення управлінських повноважень і відповідальності між різними владними структурами; • можливість поділу предмета закупівлі з метою здійснення закупівлі без застосування електронної системи Prozorro; • надмірні (перш з все, контрольні) повноваження, надані окремим органам; • змова учасників щодо навмисного завищення ціни у тендері 	<ul style="list-style-type: none"> • заручитися підтримкою міжнародної спільноти та українських політиків; • кампанія громадської підтримки

<i>Підхід 3: Забезпечення адекватного покарання корупційних проявів</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • запровадити повноцінну перевірку закупівель за системою індикаторів оцінювання корупційних ризиків; • імплементувати сигнальні індикатори перевірки ризику корупційних зловживань засобами електронної системи, зокрема індикатори ціни, надлишкових вимог з боку замовника, маніпулювання якістю з боку учасників; • контрольні заходи за точним дотриманням правил: узгодження з підрозділами, не залученими до процедурної частини здійснення закупівлі), які дають змогу проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур державних закупівель; • спрощення процедури інформування з боку учасників про імовірні порушення компетентні органи (Антимонопольний комітет, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна фінансова інспекція, Рахункова палата, Державне казначейство, судові органи); • запровадження обов'язкового контролю з боку незалежних громадських організацій на періодичній основі 	<ul style="list-style-type: none"> • подача недостовірної інформації про учасників закупівель • можливий підкуп суддів 	<ul style="list-style-type: none"> • заручитися підтримкою міжнародної спільноти та українських політиків
<i>Підхід 3: Підвищення професійного рівня сфери публічних закупівель</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • посилення адміністративної відповідальності – збільшити розміри штрафів; • запровадити кримінальну відповідальність для випадків, коли завдається втрати для бюджету у особливо високих розмірах. 	<ul style="list-style-type: none"> • недобросовісне навчання замовниками на освітніх програмах; • непоінформованість учасників щодо можливостей навчання; • приховані корупційні мотиви з боку ЗВО 	<ul style="list-style-type: none"> • заручитися підтримкою українських політиків; • профорієнтаційна кампанія серед абітурієнтів; • рекламна кампанія серед бізнесу
<i>Підхід 4: Статус-кво</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • не передбачає запровадження нових інструментів 	<ul style="list-style-type: none"> • недосконала процедура проведення закупівель у вигляді тендеру; • відсутність відповідальності з боку посадових осіб за порушення порядку та процедури; • досить високі витрати участі в закупівлях (які фактично закладаються у цінову пропозицію учасників) 	<ul style="list-style-type: none"> • запровадити пропонувані опції

Джерело: розроблено автором.

В цілому, нами очікується переважно позитивна реакція стейкхолдерів на запровадження запропонованих опцій. Значною мірою вони можуть виявляти нейтралітет щодо запропонованих опцій через відсутність безпосередніх економічних вигід. Можливим є суттєвий опір з боку осіб,

зацікавлених у збереженні статусу-кво, зокрема щодо усунення можливих корупційних схем, посилення контролю та рівня персональної відповідальності. Також передбачаємо, що для отримання згоди/підтримки окремих стейкхолдерів необхідні будуть поступки/компроміси, зокрема можливі дискусії щодо характеру адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення корупційних дій, суперечки щодо доцільних індикаторів оцінювання корупційних ризиків, змін переліку персональних даних, що відображаються в електронній системі, а також прояви особистих домовленостей керівників ЗВО, що претендують на реалізацію освітніх програм за напрямком антикорупційної професіоналізації в сфері публічних закупівель.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Електронна система Prozorro є зручним інструментом здійснення публічних закупівель, який сприяє економії коштів замовників, забезпечує прозорість та автоматизацію процесів закупівель на всіх етапах, зменшує тривалість процедур та забезпечує відкритість статистичної інформації. Водночас, має місце зловживання правами серед замовників, недостатній рівень професіоналізму та недостатня кількість спеціалістів по роботі з системою. Потенційними загрозами здійснення публічних закупівель через Prozorro є поширення корупційних схем та неефективне використання системи закупівель. Корупція у сфері державних закупівель призводить до надмірних витрат, неефективності і викривлення конкурентного середовища, суттєво впливаючи на основні функції держави і суспільства, у тому числі на економічний розвиток. Тому подальший розвиток системи закупівель Prozorro повинен, в першу чергу, забезпечувати добросовісну конкуренцію учасників та високий рівень професійної етики замовників.

Література

1. BI Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0>
2. Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 9. С. 92-103. DOI: 10.15421/151858
3. Багнюк І. Чи все прозоро у ProZorro? *Юридична газета*. 2019. №2-3 (656-657). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html>
4. Бенько І., Сисюк С. Корупція у сфері публічних закупівель: форми прояву та засоби протидії. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 38 (2). С. 84–87. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/38_2_2019/19.pdf
5. Викриття та попередження корупції під час проведення публічних закупівель _____ Центр протидії корупції. URL: https://courses.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/fc60c1f8350889d4fed7702684fd68c9/c4x/NAUKMA/ANTICOR101/asset/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%96_%D0%A9%D0%B5%D1%80%D0%B1%D0%B0%D0%BD_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf
6. Івашова Л., Івашов М. Українські реалії та світовий досвід боротьби з корупцією у складі державних закупівель. *Державне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 4. С. 316–343. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2019.04.05>.
7. Каталог корупційних ризиків. НАЗК. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/>
8. Крамаренко К. І. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель: вітчизняна практика та зарубіжний досвід. *Правові*

горизонти. 2018. Вип. 9 (22). С. 22-28. DOI:
<http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i9.p21>.

9. Кривенко А. Л. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель. *Інформація і право*. 2020. №3(34). С.104-109. DOI:
[https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.3\(34\).221000](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.3(34).221000)

10. Крикун Ф., Нефьодов М. ProZorro. Зробити неможливе в українській владі. К.: Наш Формат. 2020. 192 с.

11. Крушельницька Т., Гуржій О. Розвиток цифрових технологій на прикладі державних закупівель, як інструмент моніторингу ефективності урядування. *Аспекти публічного управління*. 2020. Том 8 Спецвипуск № 1 С. 80-83. DOI: 10.15421/152046

12. Мельников О. С. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. №1(49). С.1-5. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/79661418.pdf>

13. По той бік ProZorro: чи довіряє український бізнес публічним закупівлям? Трансперенсі Інтернешнл Україна. Київ, 2019 URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/10/Po-toj-bik-prozorro.-CHy-doviryaye-ukrayinskyj-biznes-publicnym-zakupivlyam.pdf>

14. Публічні закупівлі. НАЗК. URL:
https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/spheretypical/?sphere_typical_id=1

15. Публічні закупівлі. Політика. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4e8b008-18b0-486e-b8a4-9c70b60e0648&title=Politika>

16. Синютка Н. Г., Курило О. Б. Державні видатки в епоху цифрових технологій. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Проблеми економіки та управління». 2019 Вип. 6, №3:51-56 С. 51-56. URL: <https://doi.org/10.23939/semi2019.03.051>

17. Ткаченко Н.Б. Цифровізація в публічних закупівлях. *Вісник Університету банківської справи*. 2020. № 3(39). DOI:
[https://doi.org/10.18371/2221-755X3\(39\)2020225600](https://doi.org/10.18371/2221-755X3(39)2020225600)

18. Тосько Р. Р. Кластерний аналіз корупційних ризиків публічних закупівель на макро-, мезо-, мікрорівнях для стабілізації економічної безпеки України. *Державно-управлінські студії*. 2017. №1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_1_13 (дата звернення: 28.04.2020)

19. Юсова К., Акімова О. Корупційні прояви у системі публічних закупівель та їх класифікація. *Підприємництво та інновації*. 2020. №11-1. С. 37-42. DOI: <https://doi.org/10.37320/2415-3583/11.6>

References

1. Prozorro (2022), “BI Prozorro”, available at: <https://bi.prozorro.org/sense/app/2595af2b-985f-4771-aa36-2133e1f89df0> (Accessed 13 July 2022)

2. Altsyvanovych, O. V. and Tsymbalenko, Ya. Yu. (2018), “Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks during their implementation in Ukraine”, *Public Administration Aspects*, Vol. 6, no. 9, Pp. 92-103, available at: <https://doi.org/10.15421/151858> (Accessed 15 July 2022)

3. Bahniuk, I. (2019), “Is everything transparent in ProZorro?”, *Yurydychna hazeta*, №2-3 (656-657), available at: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/chi-vse-prozoro-u-prozorro.html>

4. Benko, I. and Sysiuk, S. (2019), “Corruption in the field of public procurement: forms of procedure and means of contest”, *Black sea economic studies*, Vol. 38 (2), Pp. 84-87, available at: http://bses.in.ua/journals/2019/38_2_2019/19.pdf (Accessed 15 July 2022)

5. Anti-Corruption Center (2019), “Exposure and prevention of corruption during public procurement”, available at: https://courses.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/fc60c1f8350889d4fed7702684fd68c9/c4x/NAUKMA/ANTICOR101/asset/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96_%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%96_%D0%A9%D0%B5%D1

[%80%D0%B1%D0%B0%D0%BD_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf](#) (Accessed 15 July 2022)

6. Ivashova, L. and Ivashov, M. (2019), “Ukrainian realities and the world experience of fighting corruption in the field of public procurement”, *Public Administration and Regional Development*, Vol.4, Pp. 316–343, available at: <https://doi.org/10.34132/pard2019.04.05>. (Accessed 15 July 2022)

7. National Agency on Corruption Prevention (2022), “Catalog of corruption risks”, available at: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/> (Accessed 19 July 2022)

8. Kramarenko, K. I. (2018), “Corruption factors during public procurements: domestic practice and foreign experience”, *Legal horizons*, Vol. 9 (22), Pp. 22-28, available at: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i9.p21> (Accessed 05 July 2022)

9. Kryvenko, A. L. (2020), “Ways of combating corruption in the field of public procurement?”, *Informatsiia i pravo*, Vol. (34), Pp. 104-109, available at: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.3\(34\).221000](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2020.3(34).221000) (Accessed 05 July 2022)

10. Krykun, F. and Nefodov, M. (2020), *ProZorro. Do the impossible in the Ukrainian government* [ProZorro. Zrobyty nemozhlyve v ukrainskii vladi], Nash Format, Kyiv, Ukraine.

11. Krushelnytska, T. and Hurzhii, O. (2020), “Development of digital technologies on the example of public procurement, as a instrument of monitoring the efficiency of governance”, *Public Administration Aspects*, Vol. 8(1 SI), Pp. 80-83, available at: <https://doi.org/10.15421/152046> (Accessed 05 July 2022)

12. Melnykov, O. S. (2016), “Ways to counter corruption in public procurement”, *Pressing problems of public administration*, Vol. (49), Pp.1-5, available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/79661418.pdf> (Accessed 05 July 2022)

13. Transparency International Ukraine (2019), “On the other side of ProZorro: does Ukrainian business trust public procurement?”, available at:

<https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/10/Po-toj-bik-prozorro.-CHy-doviryaye-ukrayinskyj-biznes-publicnym-zakupivlyam.pdf> (Accessed 05 July 2022)

14. National Agency on Corruption Prevention (2022), “Public procurement”, available at: https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/spheretypical/?sphere_typical_id=1 (Accessed 05 July 2022)

15. Ministry of Economy of Ukraine (2022), “Public procurement. Policy”, available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4e8b008-18b0-486e-b8a4-9c70b60e0648&title=Politika> (Accessed 05 July 2022)

16. Syniutka, N. H. and Kurylo, O. B. (2019), “Public spending in the era of digital technology”, *SEMI*, Vol. 6, no. 3:51-56, Pp. 51-56, available at: <https://doi.org/10.23939/semi2019.03.051> (Accessed 05 July 2022)

17. Tkachenko, N.B. (2020), “Digitalization in public procurement”, *Socio-Economic Relations in the Digital Society*, Vol. 3(39), available at: [https://doi.org/10.18371/2221-755X3\(39\)2020225600](https://doi.org/10.18371/2221-755X3(39)2020225600) (Accessed 05 July 2022)

18. Tosko, R.R. (2017), “Cluster analysis of public procurement corruption risks at the macro, meso, micro stabilization of economic security for Ukraine”, *Derzhavno-upravliniski studii*, Vol.1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_1_13 (Accessed 05 July 2022)

19. Yusova, K., Akimova, O. (2020), “Corruption manifestations in the public procurement system and their classification”, *Entrepreneurship and Innovation*, Vol.11-1, Pp. 37-42, available at: <https://doi.org/10.37320/2415-3583/11.6> (Accessed 05 July 2022)

Стаття надійшла до редакції 20.07.2022 р.