

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.70>

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Гарбінська-Руденко А.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри фінансового та податкового права,

Державний податковий університет

ORCID: 0000-0002-0971-1234

Покутній О.О.,

здобувач,

Державний податковий університет

ORCID: 0009-0000-0997-0220

Шимко В.Р.,

здобувач,

Державний податковий університет

ORCID: 0009-0005-9702-1637

Гарбінська-Руденко А.В., Покутній О.О., Шимко В.Р. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану.

У цій статті досліджується зміст корупції, її визначення та вплив на правовідносини, зокрема в системі державних закупівель. Вказується на шкоду корупції в системі бюджетних правовідносин та комплекс заходів, що можливий до застосування для мінімізації проявів корупції в системі публічних закупівель.

Проаналізовано, що бюджетні правовідносини, як система, що регулює формування, розподіл та використання бюджетних коштів, є надзвичайно вразливими до корупційних ризиків. Ефективність та прозорість публічних закупівель мають забезпечувати стабільний розвиток країни, гарантувати добробут громадян та давати можливості для реалізації важливих соціальних та економічних програм. Аргументується, що корупція у бюджетних правовідносинах – це не просто окремі випадки неправомірної поведінки, а системна проблема, що має значний негативний вплив на всі сфери життєдіяльності держави. Акцентовано увагу на тому, що складність дослідження корупції полягає в тому, що дане явище обумовлюється багатогранністю та розповсюдженістю у різних сферах нашої держави, які є об'єктами вивчення різних суспільних наук.

Проаналізовано систему корупційних ризиків, що виокремлена Національним агентством з питань запобігання корупції України у сфері публічних закупівель та способів їх вирішення.

Визначено, що негативні наслідки корупції в системі публічних закупівель формують такі

ключові корупційні ризики як завищення вартості цінової пропозиції та отримання неправомірного прибутку учасниками торгів; розтрату державних коштів; змову між учасниками та замовником з метою отримання неправомірної вигоди та інші.

Авторами резюмується, що корупція руйнує довіру до влади, живить тіньову економіку, шкодить правам та інтересам людей, погіршує якість публічних послуг та становить загрозу національній безпеці. Підсумовується, що актуальним є формування системної антикорупційної культури в суспільстві через виховання у суспільства нетерпимості до проявів корупції, усвідомлення її шкідливості для розвитку цивілізованого суспільства.

Ключові слова: корупція, бюджетні правовідносини, публічні закупівлі, зловживання владою, запобігання корупції, корупційні ризики, доброчесність.

Harbinska-Rudenko A.V., Pokutnii O.O., Shymko V.R. Corruption risks during public procurement in the conditions of military status.

This article examines the content of corruption, its definition and impact on legal relations, in particular in the public procurement system. The damage of corruption in the system of budgetary legal relations and the set of measures that can be applied to minimize manifestations of corruption in the system of public procurement are indicated.

It was analyzed that budgetary legal relations, as a system regulating the formation, distribution

and use of budget funds, are extremely vulnerable to corruption risks. The efficiency and transparency of public procurement should ensure the stable development of the country, guarantee the well-being of citizens and provide opportunities for the implementation of important social and economic programs. It is argued that corruption in budgetary legal relations is not just individual cases of misconduct, but a systemic problem that has a significant negative impact on all spheres of the state's life.

The system of corruption risks identified by the National Agency for the Prevention of Corruption of Ukraine in the field of public procurement and ways of solving them are analyzed.

It was determined that the negative consequences of corruption in the public procurement system form such key corruption risks as overestimating the value of the price offer and obtaining illegal profits by bidders; waste of state funds; collusion between the participants and the customer for the purpose of obtaining an illegal benefit and others.

The authors summarize that overcoming corruption in the field of public procurement requires complex measures, namely improving legislation, increasing the effectiveness of anti-corruption bodies, ensuring their independence and applying effective accountability.

It is concluded that corruption in budgetary legal relations is a systemic problem that carries significant risks for the sustainable development of Ukraine, affects the decrease of budget revenues, inefficient use of budget funds, undermines trust in the authorities and affects the financial security of the state's needs.

Key words: corruption, budgetary legal relations, public procurement, abuse of power, prevention of corruption, corruption risks, integrity.

Постановка проблеми. Корупція у бюджетних правовідносинах є глибокою та багатогранною проблемою, що несе значні ризики для сталого розвитку України. Її негативний вплив проявляється у зменшенні бюджетних надходжень, неефективному використанні бюджетних коштів, підриві довіри до влади та комплексу інших негативних наслідках. На жаль, на разі існують системні чинники, що сприяють вказаній проблемі, наприклад, такі як недосконалість правового регулювання бюджетних правовідносин, низький рівень правосвідомості розпорядників бюджетних коштів, неефективність заходів впливу до порушників бюджетного законодавства та окремі ризики, що пов'язані з війною на території України. Вирішення проблеми корупції у бюджетних правовідносинах потребує комплексного підходу, що включатиме удоско-

налення бюджетного законодавства, посилення правозастосування, підвищення рівня правосвідомості розпорядників бюджетних коштів, активізацію міжнародного співробітництва в системі протидії корупції.

Корупція у системі публічних закупівель є актуальною загрозою бюджетній безпеці України, оскільки, в умовах обмежених фінансових ресурсів у зв'язку з воєнними діями та інфраструктурними втратами, кожна гривня повинна працювати на оборону нашої держави, а не на незаконне збагачення окремих недобросовісних суб'єктів публічних закупівель. Повномасштабне вторгнення агресора тільки загострило показники корупції в нашій державі, через що страждає економіка та репутація країни на міжнародній арені. Особливо зараз, коли суспільство мобілізоване на підтримку держави в захисті власного суверенітету, коли увага міжнародної спільноти прикута до ефективності використання міжнародної фінансової допомоги, є актуальним удосконалення бюджетного законодавства з метою недопущення проявів корупції під час фінансової діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням запобігання та протидії корупції, взаємодії громадянського суспільства та органів влади у протидії корупції займалися такі вчені як О. Бусол, І. Басанцов, З. Варналій, В. Журавський, Е. Невмержицький, В. Нонік, С. П'ясецька-Устич, О. Терещук, М. Мельник, А. Красніков [1], В. Навроцький, С. Омельченко, А. Редька. Вказані науковці зробили значний внесок в дослідження проблематики корупції, моделі та заходів її запобігання в суспільстві. Проте питання запобігання та протидії корупції у бюджетних правовідносинах, зокрема і у публічних закупівлях є таким, що потребує актуалізації, оскільки має свої особливості прояву та суб'єктний склад, особливо, в умовах воєнного стану в нашій державі.

Питання ефективності публічних закупівель в Україні були предметом досліджень Н. Синютки, Ф. Ткачика, М. Любимова, О. Шалевої [2] та інших. Але, з урахуванням того, що регулювання процедур публічних закупівель було змінено в умовах воєнного стану, проблема запобігання корупційним проявам під час проведення публічних закупівель залишається актуальною.

Метою даної статті є дослідження теоретичних та правових аспектів впливу корупції на бюджетні правовідносини, зокрема на систему публічних закупівель та ефективні заходи протидії проявам корупції у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Корупція є гострою проблемою для української спільноти, що впливає на економіку, право, політику, суспільство, культуру та міжнародний імідж держави. Вона має небезпечний характер, що прояв-

ляється в здатності мотивувати позанормативну діяльність органів державної влади, стримувати економічне зростання, загрожує конституційному праву, національній безпеці держави та суспільному ладу. Корупція порушує основи демократичного устрою, довіру до влади, підриває правові засади, принципи рівності та справедливості, чесної конкуренції, призводить до збільшення долі тіньової економіки та зниження авторитету держави в світі [1].

Складність дослідження корупції полягає в тому, що дане явище обумовлюється багатогранністю та розповсюдженістю у різних сферах нашої держави, які є об'єктами вивчення різних суспільних наук.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», «корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [4].

У римському праві «*corrumpere*» означало «ламати, псувати, пошкоджувати, фальсифікувати показання, а також підкуп судді (претора)» [3]. Перша згадка про корупцію міститься в найстарішому з відомих людству історичних пам'яток державності: архіві стародавнього Вавилону, що датується другою половиною XXIV ст. до н.е. Аристотель у роботі «Політика» виділяв корупцію як найважливіший фактор, здатний привести державу якщо не до загибелі, то до виродження [3].

Корупція проявляється тоді, коли державний службовець, відчуваючи свою безкарність, починає використовувати своє службове становище не на користь держави, а в своїх матеріальних інтересах.

Корупція та її масштаби є екзистенційною загрозою для України. Системно в засобах масової інформації з'являються повідомлення про корупційні скандали, де суб'єктами таких корупційних дій стають державні службовці найвищих державних посад. Щороку глобальний рух «Трансперенсі Інтернешнл» укладає Індекс сприйняття корупції, в якому визначають рівень корупції в державному секторі. Мінімальна оцінка, тобто нуль балів, означає, що корупція фактично підміняє собою державу. А максимальна сто балів свідчить про те, що в країні майже немає корупції. У 2023 році Україна набрала 36 балів та посіла 104 сходинку у цьому рейтингу [6].

Статистика, Трансперенсі Інтернешнл та багато інших звітів і опитувань визначають корупцію як найбільшу проблему для іноземного і національного бізнесу в Україні. Хабарі посилюють соціальну нерівність та сповільнюють зростання доходів громадян. Високий рівень хабарництва руйнує систему цінностей суспільства та спричиняє тотальну недовіру до органів державної влади. Суть корупції полягає не тільки в підкупі, продажності публічних та інших службовців, а й в порушенні доброчесності об'єкта, зокрема органу державної влади [5].

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК України) провело комплексне дослідження «Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану» та визначила низку сучасних корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Вказана проблематика є особливо гострою, оскільки прагнення українського суспільства до проведення антикорупційних реформ навіть в умовах війни є надзвичайно запитуваним, без чого неможливою є і подальша європейська та євроатлантична інтеграція України. У жовтні 2023 року у відповідь на загрози повномасштабного вторгнення РФ та з метою уникнення розголошення інформації, пов'язаної з питаннями національної безпеки, в Україні було дещо зменшено прозорість закупівель і послаблено обмеження щодо підзвітності у їх здійсненні [7].

Враховуючи серйозність проблеми та увагу суспільства до публічних закупівель, НАЗК України виділяє наступні корупційні ризики у сфері публічних закупівель.

1. Під час воєнного стану та 90 днів після його завершення замовники зобов'язані вказувати в тендерній документації, чи готові вони розглядати пропозиції з ціною, що перевищує очікувану вартість. [10].

Як негативні наслідки цієї проблеми, можна виділити: завищення вартості тендерної пропозиції: учасники торгів штучно завищують ціни, щоб отримати неправомірний прибуток; розкрадання державних коштів: через завищення цін та інші махінації з бюджетними коштами, держава втрачає значні суми; змова: учасники тендеру та замовник домовляються між собою про результати торгів, щоб отримати неправомірну вигоду.

2. Зловживання закупівлями через електронні каталоги, хоча й дозволені Законом про закупівлі, але стають ризикованим інструментом. Замість тендерів, каталоги можуть використовуватися для штучного завищення цін, створення «своїх» поставальників та ігнорування правил закупівель. Це робить закупівлі непрозорими, неконкурентними та сприятливими для корупції [11].

Після введення воєнного стану, з урахуванням вищезазначених змін, наразі замовники

можуть проводити закупівлі на великі суми без належного опрацювання тендерної документації та оминають ризик оскарження, а також моніторинг Державної аудиторської служби України [11].

Електронні каталоги, попри їхню зручність, можуть стати інструментом для нечесних дій. Поширеним прикладом є вимагання: адміністратор каталогу може вимагати хабарі від постачальників за «успішне» проходження перевірки та допуск до тендерів. Це створює нерівні умови та шкодить добросовісним учасникам. Такі зловживання шкодять економіці, ведуть до розкрадання коштів та роблять закупівлі непрозорими.

Національне агентство з питань запобігання корупції України виявило ризики зловживань при закупівлях через електронні каталоги. Щоб вирішити цю проблему, НАЗК було запропоновано внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022 року [10].

3. Згідно з ч. 4 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі» [12], умови договору про закупівлю не можуть відрізнятися від змісту тендерної пропозиції або пропозиції за результатами електронного аукціону переможця (у тому числі ціни за одиницю товару). Це правило діє на період дії воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Недобросовісні постачальники та клієнти можуть використовувати ці норми для шахрайства [13].

4. Відповідно до Закону про публічні закупівлі [12], спрощена закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. гривень та є меншою за вартість, 200 тис. гривень [12]. Результати проведення спрощеної закупівлі не можуть бути предметом розгляду органу оскарження, яким виступає Антимонопольний комітет України, а можуть бути оскаржені учасниками лише безпосередньо до замовника, контролюючих органів та до органів судової влади. Відсутність можливості оскарження результатів спрощених процедур закупівель до органу оскарження зумовлена передусім необхідністю швидкого проведення таких процедур [13].

Негативні наслідки, що можуть настати у зв'язку з цією проблемою: 1) зловживання замовників під час підготовки оголошення про проведення спрощеної закупівлі та встановлення дискримінаційних вимог; 2) часткова перевірка документів учасників з метою обрання завідомо визначеного переможця; 3) безпідставне відхилення пропозицій учасників.

Варто відмітити, що питання виокремлення показників, що вказуватимуть на ефективність публічних закупівель є вкрай важливим і для співвідношення такої ефективності з можливи-

ми корупційними ризиками. Так, О. Шалева [2, с. 76] виокремлює наступні ключові показники ефективності публічних закупівель як показники ефективності використання коштів; показники участі (частка) нових компаній в укладанні договорів; показники ефективності виконання договорів; показники оцінювання тендерних пропозицій із зниженою ціною; показники рівня підготовки спеціалістів із закупівель; показники аналізу скасованих процедур; показники оцінювання пропозицій із нецінковою оцінкою; показники використання «зелених» умов закупівель у тендерних специфікаціях [2, с. 76]. Погоджуємо із думкою вченої стосовно систематизації вказаних показників ефективності публічних закупівель, адже їх оцінка допоможе виявити порушення в цій сфері, в тому числі і ті, що виникли внаслідок корупційних чинників.

Висновки. Корупція слугує гальмом на шляху розвитку України та її євроінтеграції. Вона руйнує довіру до влади, живить тіньову економіку, шкодить правам та інтересам людей, погіршує якість публічних послуг та становить загрозу національній безпеці.

Подолання корупції у сфері публічних закупівель потребує комплексних заходів, а саме:

1) зміцнення правової та інституційної основи: удосконалення законодавства, підвищення ефективності роботи антикорупційних органів, забезпечення їх незалежності;

2) ефективний моніторинг та відповідальність: посилення контролю за діяльністю влади, жорстка відповідальність за корупційні злочини, прозорість та публічність прийняття рішень;

3) залучення громадськості та представників засобів масової інформації: активна участь громадян у антикорупційній діяльності, контроль за діяльністю влади з боку засобів масової інформації;

4) формування системної антикорупційної культури: виховання у суспільства нетерпимості до проявів корупції, усвідомлення її шкідливості для розвитку цивілізованого суспільства.

Корупція у сфері публічних закупівель та у бюджетних правовідносинах – системна проблема, що несе значні ризики для сталого розвитку України. Вона веде до зменшення бюджетних надходжень, неефективного використання коштів, підриває довіру до влади та впливає на фінансову забезпеченість потреб держави.

Корупція має руйнівний вплив на процеси бюджетотворення в державі, мотивує до неправомірних дій у сфері державних фінансів, підриває основи демократії, довіру суспільства до влади та конституційні принципи справедливості. Боротьба з корупцією це дійсно складне завдання для кожної держави, яке потребує спільних зусиль влади, громадянського суспільства та міжнародного впливу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Красніков Д.А. Наслідки корупції для фінансової системи держави. *Теорія та практика державного управління*. 2013. URL: <http://surl.li/qkixc>.
2. Шалева О.І. До питання оцінювання ефективності публічних закупівель. *Підприємництво і торгівля*. 2023. № 38. С. 69–77.
3. Історичні витоки корупції. URL: <http://surl.li/qkevb>.
4. Про запобігання корупції. Закон України від 19.05.2023. URL: <http://surl.li/qkjbz>.
5. Transparency International Ukraine. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>.
6. Про що говорять бали України в індексі сприйняття корупції – 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/3-baly-za-rik-pro-shho-govoryat-baly-ukrayiny-v-indeksi-spryjnyattya-koruptsiyi-2023/>.
7. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану: рекомендації НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-pid-chas-voenno-go-stanu-rekomendatsiyi-nazk/>.
8. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану (станом на червень 2023 року). URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf.
9. Трепак В.М. Протидія корупції в Україні: теоретико-прикладні проблеми: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2020. 444 с.
10. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP221178?an=1>.
11. Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822 URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kp200822?an=1&ed=2022_06_24.
12. Про публічні закупівлі. Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
13. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану (станом на червень 2023 року). URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf.