

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:328.185:339.18 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-9/43>

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ УСУНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE ELIMINATION OF CORRUPTION RISKS IN THE PROCESS OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Баранов С.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Одеський державний університет внутрішніх справ

У статті досліджується питання застосування адміністративно-правового механізму усунення корупційних ризиків в процесі здійснення публічних закупівель в Україні.

Визначено суспільно-економічне значення правового механізму закупівлі товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших суспільних потреб держави, який будується на основі раціонального використання коштів державного та місцевого бюджетів та дотримання вимог фінансової дисципліни.

Вказується, що бюджетні правовідносини у сфері публічних закупівель 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.

Досліджено поняття адміністративно – правового механізму взагалі та окремо застосування правового механізму визначення та подальшого усунення корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель в Україні.

Визначено особливості застосування правового механізму публічних закупівель в умовах воєнного стану, а також корупційних ризиків, які виникають в процесі їх проведення.

Доведено що питання застосування адміністративно-правового механізму в процесі визначення та подальшого усунення корупційних ризиків є актуальними не лише в теоретичному, але й, перш за все, у практично-прикладному контексті.

Запропоновано авторські визначення правового механізму публічних закупівель та адміністративно-правового механізму усунення корупційних ризиків.

Проаналізовано систему корупційних ризиків та способів їх вирішення у сфері публічних закупівель в Україні.

Визначено, що негативні наслідки корупції під час здійснення публічних закупівель формують такі ключові корупційні ризики як завищення вартості цінової пропозиції та отримання неправомірної прибутку учасниками торгів; розтрату державних коштів; змову між учасниками та замовником з метою отримання неправомірної вигоди та інші.

Доведено, що негативні наслідки та корупційні ризики, що можуть настати у зв'язку правозастосуванням правових механізмів публічних закупівель можуть проявлятися у наступному: у зловживанні замовників під час підготовки оголошення про проведення спрощеної закупівлі та встановлення дискримінаційних вимог; у неповній формальній перевірці документів учасників з метою обрання завідомо визначеного переможця; у безпідставному відхиленні пропозицій учасників.

Визначено та розглянуто складові адміністративно – правового механізму мінімізації корупційних ризиків у закупівлях.

Запропоновано організаційно-правові способи усунення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: законодавство України в сфері публічних закупівель, адміністративний механізм, публічні закупівлі, корупція, корупційні ризики, запобігання корупції.

The article examines the issue of applying the administrative-legal mechanism for eliminating corruption risks in the process of public procurement in Ukraine.

The socio-economic significance of the legal mechanism for the purchase of goods, works and services to meet the most important public needs of the state, which is built on the basis of the rational use of state and local budget funds and compliance with the requirements of financial discipline, is determined.

It is indicated that budgetary legal relations in the field of public procurement 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.

The concept of the administrative-legal mechanism in general and the separate application of the legal mechanism for identifying and further eliminating corruption risks during public procurement in Ukraine are studied.

The peculiarities of the application of the legal mechanism of public procurement in the conditions of martial law, as well as the corruption risks that arise in the process of their implementation, are determined.

It has been proven that the issue of applying the administrative-legal mechanism in the process of identifying and further eliminating corruption risks is relevant not only in the theoretical, but also, above all, in the practical-applied context.

The author's definitions of the legal mechanism of public procurement and the administrative-legal mechanism for eliminating corruption risks are proposed.

The system of corruption risks and ways of solving them in the field of public procurement in Ukraine is analyzed.

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

It has been proven that the negative consequences and corruption risks that may arise in connection with the enforcement of the legal mechanisms of public procurement can be manifested in the following: in the abuse of customers during the preparation of an announcement on conducting a simplified procurement and the establishment of discriminatory requirements; in the incomplete formal verification of the documents of the participants for the purpose of choosing a known winner; in unjustified rejection of participants' proposals.

The components of the administrative-legal mechanism for minimizing corruption risks in procurement were defined and considered.

Organizational and legal methods of eliminating corruption risks in the field of public procurement are proposed.

Key words: legislation of Ukraine in the field of public procurement, administrative mechanism, public procurement, corruption, corruption risks, prevention of corruption.

Постановка проблеми. Одним з елементів функціонування економіки будь-якої держави є закупівля товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших суспільних потреб, яка здійснюється на основі раціонального використання коштів державного і місцевого бюджетів та дотримання вимог фінансової дисципліни.

Публічні закупівлі, що становлять основну частину витрат державного сектору, виступають у якості одного з основних чинників формування сприятливого середовища розвитку конкурентноздатної економіки, її промислового сектору й забезпечують поступальний розвиток всього господарського та оборонного комплексу держави.

В сьогоденнішніх реаліях, важливим завданням держави у сфері публічних закупівель є ефективна реалізація проєктів, пов'язаних із закупівлями для відбудови України, зруйнованих внаслідок повномасштабної збройної агресії російської федерації об'єктів [1].

Проведення процедури державних закупівель сприяє ефективному забезпеченню суспільства товарами, роботами і послугами у потрібній кількості та належній якості вчасно і на прийнятних договірних відносинах, а також дозволяє зменшити кількість проявів корупційних ризиків в економічній сфері.

Нагадаємо, що за твердженням фахівців Національного агентства з запобігання корупції (далі – НАЗК) сфера публічних закупівель є однією з найбільш корупційних. Процедура проведення публічних закупівель завжди гостро обговорювалася широким загалом, а в умовах дії режиму воєнного стану увага до проблем публічних закупівель тільки зростає. Не в останню чергу така ситуація пов'язана з конкретними недоліками, що ставлять під сумнів прозорість і відсутність корупційного складника в процесі закупівель.

Законом України «Про публічні закупівлі» [2] з 2015 року були сформовані правові умови для забезпечення ефективного та прозорого механізму здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції.

Однак, враховуючи динамічні зміни закупівельного законодавства, та сучасні практики його застосування суб'єктами господарювання ця сфера потребує подальшого свого дослідження на предмет оцінки проявів корупційних ризиків під час здійснення закупівельних процедур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням протидії корупції в системі публічних закупівель присвячена досить значна кількість наукових праць. Вагомий внесок у дослідження проблемних питань з даної тематики зробили Е. В. Альциванович, В. В. Белєвцева, О. Ю. Василенко, Б. М. Головкін, С. Б. Дашков, Ю. В. Мех, В. В. Морозов, Н. Б. Ткаченко, О. П. Шатковський, Я. Ю. Цимбаленко та багато інших учених.

Окремим аспектам проблематики здійснення закупівель в Україні приділяли увагу такі науковці, як І. Влялько, Д. Киян, В. Журавський, О. Овсянюк-Бердадіна, С. П'ясецька-Устич, О. Подцерковний, І. Смотрицька, О. Юдіцький та ін.

Основні причини корупційних явищ у сфері публічних закупівель розглянули К. Л. Бугайчук, М. М. Батенчук, А. В. Гарбінська-Руденко, Н. Е. Конашук, Л. Ю. Гальчинський, Д. А. Красніков, О. С. Мельников, О. О. Покутній, Г. С. Севостьянова, Р. Р. Тосько, В. Р. Шимко. Наведеними авторами були запропоновано певні заходи щодо подо-

лання корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. В той же час, є потреба у подальшому дослідженні цілої низки теоретичних і прикладних аспектів, перш за все, з питання застосування адміністративно-правового механізму усунення корупційних ризиків в процесі здійснення публічних закупівель в нашій державі, особливо, в умовах дії режиму воєнного стану.

Теоретичною основою дослідження з обраної теми стали нормативні акти діючого законодавства, праці вітчизняних учених у галузі реалізації адміністративно-правового механізму проведення публічних закупівель та запобігання проявам корупційних ризиків у цій сфері економічної діяльності.

Метою статті є дослідження теоретичних та правових аспектів застосування адміністративно-правового механізму усунення корупційних ризиків в процесі здійснення публічних закупівель та вироблення ефективних заходів протидії проявам корупції у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг виступають правовим механізмом, який дає змогу державі укладати договори з приватним сектором, які покликані вирішувати соціально-економічні проблеми держави та суспільства, забезпечувати розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку і та ін. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовільнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок бюджетних коштів.

Водночас очевидним постає висновок про те, що публічні закупівлі є механізмом перерозподілу бюджетних коштів. Так, держава залежно від політичних пріоритетів розподіляє кошти між державними органами, а також установами, підприємствами, організаціями державної форми власності, які зобов'язані виконувати ті чи інші соціально значущі завдання. Відтак, публічні закупівлі покликані забезпечити ефективне використання бюджетних коштів та максимально якісне виконання замовниками своїх завдань.

Однак, введення воєнного стану об'єктивно змінило правовий механізм здійснення публічних закупівель, внесло елементи форс-мажорного характеру.

Фактичні зміни у правовому механізмі не отримали актуального формально-юридичного узгодження, а відтак з'явилися правові колізії, які перешкоджають належному правозастосуванню чинних норм у сфері публічних закупівель в умовах воєнного стану.

Виходячи з наведеного вище, дослідження особливостей застосування правового механізму публічних закупівель в умовах воєнного стану, а також корупційних ризиків, які виникають в процесі їх проведення є актуальними не лише в теоретичному, але й, перш за все, у практично-прикладному контексті.

На нашу думку, ефективним засобом розв'язання проблем пов'язаних з формуванням корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель, може стати аналіз і подальше запровадження апробованого світового досвіду в організації публічних закупівель та вироблення ефективних механізмів протидії проявам корупції у цій сфері.

На думку Б. М. Головкіна для підвищення ефективності реалізації міжнародних антикорупційних стандартів і положень національного антикорупційного законодавства на повну потужність має запрацювати адміністратив-

ний антикорупційний механізм. Під яким він пропонує розуміти імплементацію міжнародних антикорупційних стандартів у правову систему України, практичну реалізацію державної антикорупційної політики, втілення антикорупційних ініціатив, міжнародну співпрацю, діяльність громадських об'єднань у сфері запобігання та протидії корупції з метою захисту особи, суспільства, держави і бізнесу від корупційних посягань [3, с. 254].

Дослідженню питання окреслення, реалізації й удосконалення засобів попередження адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, на нашу думку, має передувати момент визначення взагалі поняття адміністративно-правового механізму протидії останнім, а також адміністративного механізму усунення можливих корупційних ризиків.

З метою всебічного дослідження адміністративно-правового механізму усунення корупційних ризиків в процесі здійснення публічних закупівель, вважаємо за необхідне, у першу чергу визначити поняття такого механізму, його структуру та характеристику складових частин. Це дозволить зрозуміти суть та правову природу такого механізму, встановити особливості по відношенню до його призначення – запобігання та протидія правопорушенням пов'язаним з корупцією.

Філософську категорію «механізм» незалежно від сфери суспільних відносин, в якій застосовується вказаний термін, розуміють як сукупність певних елементів, що постійно взаємодіють між собою для досягнення чітко визначеної кінцевої мети [4, с. 30].

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови розкриває сутність поняття «механізм» у трьох значеннях, а саме: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [5, с. 398].

Дослідниця Оніщенко Н. М. визначає механізм як сукупність компонентів, через цілісність існування яких можна розкрити сам механізм як ціле. Умовами функціонування механізму є узгодженість і єдність його елементів. Кожен із системних елементів механізму є органічно зумовленим усіма іншими його елементами й функціонуванням системи загалом.

Вона виокремлює ще одну ключову складову механізму, а саме «структурованість». На її думку, структурованість визначає можливість опису механізму як системи через встановлення його структури, тобто комплексу зав'язків і відносин системи, зумовленість роботи механізму не стільки діяльністю його окремих елементів, скільки властивостями його структури [6, с. 10–11].

Слід зазначити, що в сучасній адміністративній науці чіткого та сталого визначення поняття механізму усунення корупційних ризиків в процесі здійснення публічних закупівель, до сьогодняшнього часу, не було сформульовано. Тому вважаємо за необхідне провести дослідження усіх складових зазначеного терміну.

Обґрунтованою, на наш погляд, є точка зору на категорію «механізм адміністративно-правового регулювання процесу запобігання фінансування тероризму» висловлена Русецьким А. А., який під ним пропонує розуміти «систему адміністративно-правових засобів, спрямованих на врегулювання суспільних відносин, як процес, що містить визначені стадії (етапи) їх реалізації» [7, с. 149–155].

Цікавою є позиція дослідниць Мех Ю. В., Белевцевої В. В., які пропонують розуміти адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як систему правових засобів, інтегрованість та організованість яких дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин шляхом застосування норм адміністративного права [8, с. 192].

З аналізу наведених визначень категорії адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним правопорушенням пов'язаним з корупцією, можна запропонувати власне визначення цього суспільного явища, як систему запобіжних правових засобів, інтегрованість та організованість яких дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин шляхом застосування норм адміністративного права, як процес, що містить визначені стадії (етапи) їх реалізації, спрямований на усунення корупційних правопорушень та проявів корупційних ризиків у сфері проведення публічних закупівель.

Ще одна наукова категорія потребує свого розгляду в контексті предмету нашого дослідження. Це категорія корупційного ризику.

З точки зору науковців Центру політико-правових реформ під корупційними ризиками слід розуміти правові, організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у сферах надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [9].

Фахівці Кабінету Міністрів України визначають корупційні ризики як сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [10].

В той же час, у змісті рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції корупційний ризик визначається як – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань [11].

На підставі аналізу та узагальнення висловлених позицій, можна зробити висновок, що корупційний ризик це відповідний факт (дія, стан, фактор, ймовірність) які створюють умови для вчинення корупційних правопорушень особами уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, у тому числі і особами, яким вони делеговані від імені держави.

Закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб територіальних громад або держави, як вже зазначалося відносять до сфер з високим рівнем корупційних ризиків.

Діяльність з аналізу корупційних ризиків покликана виявляти системні корупційні ризики (схеми) у роботі державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також виробляти заходи щодо їх мінімізації.

Завдяки закупівельній реформі в Україні з 2016 року процедури публічних закупівель переважно здійснювались в електронній формі через систему ProZorro, яка покликана забезпечити мінімізацію корупційних схем та прозорість закупівельних операцій.

За період з 2016 по 2020 роки система електронних закупівель допомогла українській державі заощадити близько 6 млрд доларів бюджетних коштів. Загальна вартість виявлених «проблемних» тендерів становила майже 1 млрд доларів. Ці результати стали перемогою у боротьбі за прозорі, етичні та ефективні державні закупівлі в Україні [12, с. 3].

Водночас недобросовісні замовники та постачальники закупівельної угоди знаходять можливість для зловживань наданими їм законом правами та ведуть пошук правових та організаційних прогалин у цій системі.

На думку фахівців, оцінці корупційних ризиків повинна передувати їх ідентифікація. Під час ідентифікації корупційних ризиків в системі певних суспільних відносин або в адміністративній процедурі визначаються її вразливі до ризиків сфери, окремі функції та завдання, конкретні напрями діяльності структурних елементів

(осіб) під час виконання ними функцій та процедурних завдань.

Ідентифікація корупційних ризиків проводиться шляхом дослідження (аналізу) зовнішнього та внутрішнього середовища певної сфери суспільної діяльності або визначеної інституції на предмет виявлення чинників корупційних ризиків у нормативно-правових актах і організаційно-управлінській діяльності.

Всі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність суб'єкта, повинні аналізуватися на предмет виявлення норм щодо здійснення ним дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (особливо у частині нечітко сформульованих дефініцій та мовних конструкцій, застосування правових колізій тощо).

На думку вчених та практиків, які займалися питаннями ефективності реалізації діючого законодавства про публічні закупівлі та його правозастосовної практики, найбільше зауважень було висловлено у відношенні норм постанови Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022 року «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» [13]. Ця постанова була прийнята урядом для прискорення процесів забезпечення економіки країни та оборони необхідними ресурсами і передбачала спрощення в умовах дії режиму воєнного стану окремих елементів процедури публічних закупівель. Нормами цього документу, зокрема, було визначено:

- перелік підстав для незастосування електронної системи закупівель;
- право для замовників застосовувати електронний каталог без обмеження вартості закупівлі;
- скорочення строків та спрощення умов проведення відкритих торгів;
- можливості для зміни істотних умов договору про закупівлю після його укладання тощо.

Прийняті зміни до процедури публічних закупівель в умовах воєнного стану та 90 днів після його завершення призвели до зростання корупційних ризиків при правозастосуванні норм діючого закупівельного законодавства. Запропоновані зміни, містять значні прогалини. Для деяких недобросовісних посадових осіб це можливість скористатися ситуацією, пов'язаною з воєнним станом.

По-перше, під час воєнного стану та 90 днів після його завершення замовники були зобов'язані вказувати в тендерній документації, чи готові вони розглядати пропозиції з ціною, що перевищує очікувану вартість.

Наведена норма створювала умови для виникнення наступних корупційних ризиків, серед яких 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.

Корупційні ризики можливі також під час проведення закупівельних операцій через електронні каталоги. Їх пропонують застосовувати замість електронних тендерів. Каталоги можуть використовуватися для штучного завищення ціни пропозиції, створення «когорти визначених постачальників» та ігнорування визначених законодавством правил закупівель. Наведені обставини робить закупівлі непрозорими, неконкурентними та сприятливими для корупції.

Після введення воєнного стану, з урахуванням вищезазначених змін, наразі замовники можуть проводити закупівлі на великі суми без належного опрацювання тен-

дерної документації та створювати умови для уникнення можливої процедури оскарження, а також проведення моніторингу закупівлі працівниками Державної аудиторської служби України [14].

Електронні каталоги, попри їхню зручність, можуть стати інструментом для недобросовісних дій. Поширеним прикладом є вимагання: адміністратор каталогу може вимагати хабарі від постачальників за «позитивне» проходження перевірки та допуску до участі у тендері.

Наведена практика створює нерівні умови для учасників процедури торгів та шкодить добросовісним учасникам і в цілому, ефективності закупівельної операції. Такі зловживання шкодять економіці, сприяють не ефективному використанню бюджетних ресурсів, ведуть до розкрадання коштів та роблять закупівлі непрозорими [15, с. 413–417].

У процесі проведення публічних закупівель ціна є одним із головних критеріїв оцінки їх ефективності та показником досягнення економії. Саме тому зміна ціни в процесі виконання договору про закупівлі є об'єктом особливої уваги контролюючих та правоохоронних органів. Відповідно до ч. 4 ст. 41 Закону «Про публічні закупівлі» умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції / пропозиції за результатами електронного аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможиця процедури закупівлі.

Разом з тим, відповідно до Постанови № 1178 істотні умови договору про закупівлю можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в окремих випадках, зокрема: погодження зміни ціни за одиницю товару в договорі про закупівлю у разі коливання ціни такого товару на ринку, що відбулося з моменту укладення договору про закупівлю або останнього внесення змін до договору про закупівлю в частині зміни ціни за одиницю товару [13].

Зміна ціни за одиницю товару здійснюється пропорційно коливанню ціни такого товару на ринку (відсоток збільшення ціни за одиницю товару не може перевищувати відсоток коливання (збільшення) ціни такого товару на ринку) за умови документального підтвердження такого коливання та не повинно призвести до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю на момент його укладення.

Таким чином, зазначені норми Постанови № 1178 надають можливість вносити зміни безпосередньо до ціни договору за результатами закупівлі. Ці норми можуть використовуватись недобросовісними постачальниками або замовниками з метою отримання неправомірного прибутку шляхом штучного збільшення ціни договору. При цьому у положеннях Постанови не передбачено визначення поняття «документальне підтвердження» стосовно збільшення ціни за одиницю товару у разі коливання ціни такого товару на ринку, що дає можливість довільно трактувати належність такого підтвердження і спричиняє корупційні ризики під час виконання договору за результатами процедури закупівлі [15, с. 416].

Укладення додаткових угод до договору за результатами процедури закупівлі з метою підвищення вартості договору існувало у публічних закупівлях і до впровадження воєнного стану. У законодавстві не було передбачено можливості прямого підвищення вартості договору, однак це можна було зробити шляхом укладення додаткових угод з підвищенням вартості до 10% не частіше ніж один раз на 90 днів з моменту підписання договору про закупівлю / внесення змін до такого договору щодо збільшення ціни за одиницю товару.

Сутність порушення полягала у тому, що компанія-постачальник перемогла в тендері, запропонувавши ціну, нижче ринкової, а в подальшому надавала довідки «Держзовнішінформу», які показували коливання ціни на ринку, та кожною додатковою угодою збільшувала суму договору.

В процесі проведеного дослідження, НАЗК оцінило збитки від подібних додаткових угод укладених протягом 2022–2023 років учасниками закупівельних операцій у розмірі 115 млн грн, що було підтверджено проведеними судовими експертизами [12].

Ще один маркер корупційних ризиків у процедурі, а саме спрощена закупівля. Відповідно до Закону «Про публічні закупівлі», спрощеною закупівлею є придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. гривень та є меншою за вартість, 200 тис. гривень [2].

Однак, результатом проведення спрощеної закупівлі не можуть бути предметом розгляду органу оскарження, яким виступає Антимонопольний комітет України, а можуть бути оскаржені учасниками лише безпосередньо зверненням до замовника, контролюючих органів та до органів судової влади. Відсутність можливості оскарження результатів спрощених процедур закупівель до органу оскарження, зумовлюється законодавцем, передусім необхідністю швидкого проведення таких процедур [12].

Слід відзначити, що в період дії правового режиму воєнного стану в Україні після затвердження Особливостей проблема оскарження спрощених закупівель стала не такою актуальною. Однак після скасування режиму воєнного стану та повернення законодавства про публічні закупівлі у межі довоєнних умов така проблема знову виникне.

На нашу думку, надання в подальшому можливості учасникам спрощених процедур закупівель оскаржувати рішення замовників (в частині відхилення тендерних пропозицій учасників та визначення переможців торгів) до Антимонопольного комітету стане ефективним важелем впливу на замовника з метою дотримання ним вимог законодавства про закупівлі, а встановлення скороченого порядку розгляду таких скарг комітетом допоможе зберегти швидкість та оперативність проведення спрощених закупівель.

Слід відзначити, що негативні наслідки та корупційні ризики, що можуть настати у зв'язку правозастосуванням наведених правових механізмів проведення публічних закупівель можуть проявлятися також у наступному:

1) у зловживанні замовників під час підготовки оголошення про проведення спрощеної закупівлі та встановлення дискримінаційних вимог;

2) у неповній формальній перевірці документів учасників з метою обрання завідомо визначеного переможця;

3) у безпідставному відхиленні пропозицій учасників.

Ми погоджуємося з думкою авторського колективу, який у статті «Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану» відзначає, що питання виокремлення показників, що вказують на ефективність публічних закупівель є вкрай важливими в процесі аналізу співвідношення такої ефективності з можливими корупційними ризиками [15, с. 413–417].

З аналізу проведеного дослідження наукових думок та фахівців з практики правозастосування норм законодавства про публічні закупівлі можна визначити найбільш поширені чинники корупційних ризиків у цій сфері. Серед яких є:

1. Недоброчесна поведінка посадових осіб, яка спотворює принципи ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища, розвитку добросовісної конкуренції, а також призводить

до фінансових втрат замовника, незаконного збагачення причетних осіб, отримання товарів/робіт/послуг неналежної якості або за завищеною вартістю.

Недоброчесність є сталим, невід'ємним чинником, який обумовлює існування будь-якого корупційного ризику, а тому й посідає перше місце серед причин, що створюють умови для поширення корупційних практик у сфері публічних закупівель. Враховуючи це, недоброчесність як чинник надалі розглядається у поєднанні з іншими характерними чинниками.

2. Дискреційність повноважень учасників процедури закупівлі, які походять із суті функції закупівель, оскільки саме замовник достовірно може визначити потребу в окремих товарах/роботах/послугах, необхідних для забезпечення його діяльності, деталізувати технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, визначити вимоги до постачальників, а також умови договору.

3. Поширеним чинником корупційних ризиків у сфері закупівель є відсутність у замовника комплексних політик та процедур, які передбачають розподіл функцій між структурними підрозділами для ефективного планування, організації та здійснення публічних закупівель, збереження активів органу, запобігання корупційним діям, а також виявлення їх. Натомість поширеною практикою є брак цілісного аналізу та моніторингу закупівель, впровадження системи управління ризиками, належного розподілу функцій, аудиту виконання договорів, низький рівень компетентності представників ліній захисту.

Висновки і пропозиції. Враховуючи викладене, в умовах відсутності ефективного впливу на потенційну недоброчесність та дискреційний характер повноважень замовника головними складовими адміністративно правового механізму для мінімізації корупційних ризиків у закупівлях повинно стати:

1) зміцнення правової та інституційної основи: удосконалення законодавства, підвищення ефективності запобіжної діяльності контролюючих органів та антикорупційних структур, забезпечення їх незалежності у прийнятті рішень;

2) ефективний моніторинг та відповідальність: посилення контролю за діяльністю суб'єктів закупівельної процедури, прозорість та публічність прийняття рішень, жорстка відповідальність за порушення діючого законодавства;

3) чіткий розподіл функцій, які унеможливають концентрацію влади у межах одного структурного підрозділу (відповідальної особи) під час формування потреби, а також усунення проявів фаворитизму при розгляді пропозицій в процесі проведення публічної закупівлі;

4) проведення внутрішнього (та періодичного зовнішнього) аудиту для оцінки виконання договорів;

5) внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та низки підзаконних актів з метою урегулювання обсягів дискреційних повноважень;

6) забезпечення громадського контролю з залученням громадськості та представників засобів масової інформації за процедурами здійснення закупівель для суспільних потреб;

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

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки та затвердження операційного плану її реалізації у 2024-2025 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2024 року №76-р, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 23.09.2024 р).

2. 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>. (дата звернення: 23.09.2024 р).

3. Головкін Б.М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. Кримінальне право та кримінологія. 2018. № 4. С. 254–260. URL: https://Golovkin_mekhanizm_zapobihannia_koruptsii%202018.pdf. (дата звернення: 23.09.2024 р).

4. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник / В. П. Андрущенко, М. І. Горнач (загал. ред.). К.: Рубікон, 1997. 400 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
6. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 352 с.
7. Русецький А.А. Поняття адміністративно-правового механізму взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип. 5, том 2, 2018. С.149-155.
8. Мех Ю. В., Белевцева В. В. Адміністративно-правовий механізм протидії корупційним деліктам як складова частина сектору безпеки держави. С. 192–211. URL:<http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/367/10029/20877-1?inline=1>. (дата звернення: 23.09.2024 р).
9. Технічний документ – аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контрольної діяльності публічної адміністрації в Україні. / Центр політико-прав. реформ 2009. Міністерство юстиції України: офіц. сайт. URL: <http://old.minjust.gov.ua/21894> (дата звернення 19.09.2024).
10. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 10.04.2015. № 14 (14). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207?Issue=209> (дата звернення 19.09.2024).
11. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126 // БД «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> (дата звернення: 19.09.2024).
12. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану (станом на червень 2023 року): стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК. Київ. 2023. С. 3. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf. (дата звернення: 23.09.2024 р).
13. 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://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 23.09.2024 р).
14. Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 23.09.2024 р).
15. Гарбінська-Руденко А.В., Покутній О.О., Шимко В.Р. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 2. С. 413–417. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303555/295611>. (дата звернення: 23.09.2024 р).