

Дослідження, розробки, проекти з питань  
публічного управління та адміністрування

УДК 351/354

**Савенко Ігор Іванович**

*доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри менеджменту та логістики  
Одеська національна академія харчових технологій*

**Савенко Игорь Иванович**

*доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой менеджмента и логистики  
Одесская национальная академия пищевых технологий*

**Savenko Igor**

*Doctor of Economics Sciences, Professor,  
Head of the Department of Management and Logistics  
Odessa National Academy of Food Technologies*

**Мануїлова Катерина Віталіївна**

*доктор наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту і логістики  
Одеська національна академія харчових технологій*

**Мануилова Екатерина Витальевна**

*доктор наук по государственному управлению,  
доцент кафедры менеджмента и логистики  
Одесская национальная академия пищевых технологий*

**Manuilova Kateryna**

*Doctor of Science in Public Administration,  
Associate Professor of Management and Logistics  
Odessa National Academy of Food Technologies*

**Колеснікова Катерина Семенівна**

*кандидат економічних наук, доцент,*

*доцент кафедри менеджменту і логістики*

*Одеська національна академія харчових технологій*

**Колесникова Екатерина Семеновна**

*кандидат экономических наук, доцент,*

*доцент кафедры менеджмента и логистики*

*Одесской национальной академии пищевых технологий*

**Kolesnikova Kateryna**

*Candidate of Economic Sciences,*

*Associate Professor of Management and Logistics*

*Odessa National Academy of Food Technologies*

**ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ: ДОСВІД ЄС  
ДЛЯ УКРАЇНИ**

**COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: EU  
EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ: ОПЫТ  
ЕС ДЛЯ УКРАИНЫ**

***Анотація.** Розв'язання проблеми подолання корупції являється головним завданням всіх держав світу й України. Адже, корупція найбільш небезпечне явище в суспільно-політичному житті будь-якої держави. Тотальна корупція руйнує основи державності: національну безпеку держави; конституційні та інші нормативно-правові засади регулювання суспільного життя держави. У широкому сенсі поняття «корупція» передбачає складний процес (явище), що проявляється у різних формах суспільних, політичних і приватних відносинах. Корупція деструктивно впливає на економіку держави, на функціонування публічних органів влади та на розвиток держави загалом.*

*Робота з подолання корупції в Україні має бути комплексною й вимагає гармонізації законодавства публічних закупівель України, а також подальшої розробки програми структурних реформ у секторі правосуддя, в освітньої галузі, електронного врядування, економічної, і політичних сферах, а й передусім політичної волі нинішнього уряду України.*

**Ключові слова:** публічні закупівлі, корупція, децентралізація, електронний уряд, євроінтеграція.

**Аннотація.** Проблема преодоления коррупции является главной задачей всех государств мира и Украины? в том числе. Ведь коррупция наиболее опасное явление в общественно-политической жизни любого государства. Тотальная коррупция разрушает основы государственности: национальную безопасность государства; конституционные и другие нормативно-правовые основы регулирования общественной жизни государства. Понятие «коррупция» предусматривает сложный процесс (явление), который проявляется в различных формах общественных, политических и частных отношениях. Коррупция деструктивно влияет на экономику государства, на функционирование публичных органов власти и на развитие государства в целом.

*Работа по преодолению коррупции в Украине должна быть комплексной и требует гармонизации законодательства публичных закупок Украины, а также дальнейшей разработки программы структурных реформ в секторе правосудия, в образовательной отрасли, электронного управления, экономической и политической сферах, но и прежде всего политической воли нынешнего правительства Украины.*

**Ключевые слова:** публичные закупки, коррупция, децентрализация, электронное правительство, евро интеграция.

**Summary.** Solving the problem of overcoming corruption is the main task of all countries of the world and Ukraine. After all, corruption is the most

*dangerous phenomenon in the sociopolitical life of any state. Total corruption destroys the foundations of statehood: national security; constitutional and other normative-legal bases of regulation of public life of the state. In a broad sense, the concept of "corruption" involves a complex process (phenomenon) that manifests itself in various forms of public, political and private relations. Corruption has a destructive effect on the state's economy, the functioning of public authorities and the development of the state as a whole.*

*Today it is safe to say that no country in the world has completely overcome corruption. Finding effective means to combat corruption is a key issue for all countries of the world and for our country in particular. The issue of overcoming corruption in public procurement is becoming especially relevant in the modern world.*

*Work to combat corruption in Ukraine should be comprehensive and requires harmonization of Ukrainian public procurement legislation, as well as further development of a program of structural reforms in the justice sector, education, e-government, economic and political spheres, but also the political will of the current Ukrainian government.*

**Key words:** *public procurement, corruption, decentralization, e-government, European integration.*

**Постановка проблеми.** Подолання корупції є головним завданням всіх держав світу й України зокрема. Адже, корупція найбільш небезпечне явище в суспільно-політичному житті держави. Тотальна корупція руйнує основи державності: національну безпеку; конституційні та інші нормативно-правові засади суспільного життя. Крім того, корупція деструктивно впливає на економіку, на функціонування публічних органів влади та на розвиток держави.

Згідно з щорічним рейтингом держав світу, що укладається організацією Transparency International під назвою Corruption Perceptions

Index (з англійської – Індекс сприйняття корупції), проаналізовано стан корупції в 180-ті держав світу, жодній державі світу корупцію повністю подолати не вдалось. Пошук ефективних засобів подолання корупції є ключовою проблемою для держав світу й для нашої країни зокрема. Особливої актуальності набуває питання подолання корупції в публічних закупівлях. Підписання Україною угоди про асоціацію з Європейським Союзом передбачає приведення вітчизняної сфери публічних закупівель до європейських стандартів. Для цього необхідно врахування європейського досвіду функціонування публічних закупівель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі політичній корупції присвячена значна кількість наукових досліджень вітчизняних науковців. Зокрема, А. Петрова, М. Луценко, Л.Щербина, І. Басанцов, О. Зубарева, О. Шеремет, І. Сопілко, Н. Армаш проаналізували стан корупції в Україні. Вчені З. Варналій, О. Сахань, А. Гріненко, П. Радько, Н. Михаліцька, М. Верескля та інші у своїх наукових розвідках наголошували на тому, що масштаби корупції в Україні загрожують національній безпеці України. Проблеми корупції у сфері публічних закупівель в Україні розглянули: О. Мельников, О. Альциванович, Р. Тосько, Б. Деревянко, Г. Смолин, М. Голованенко, Г. Севостьянова, М. Голованенко, К. Юсова, О. Акімова, А. Куц, І. Бенько, С. Сисюк, В. Шаркова, О Фіц, О. Тараненко, А. Ярошенко, О. Костенко, О. Альциванович, О. Самодіна.

**Формулювання цілей статті:** з'ясування європейського досвіду подолання корупційних ризиків в публічних закупівлях.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Публічні закупівлі - це здійснення публічними органами влади закупівель у приватних компаніях товарів, робіт (зокрема, будівельних) або послуг [1]. Наприклад, до публічних закупівель можна віднести покупку комп'ютерів для поліцейської дільниці, забезпечення населення водою, електрикою та газом,

а також будівництво лікарень, освітніх закладів, соціальних об'єктів або дороги. Отже, публічні закупівлі один із з найбільш значущих для держави галузь. Без прозорих та чесних публічних закупівель у державі не здатні ефективно працювати жодна сфера суспільства. Втім, сфера публічних закупівель є також найбільш корумпованим сектором державної економіки. Проте, саме в сфері корупційних закупівель є значні ризики існування чисельних корупційних схем. До останніх слід віднести: вибір не конкурентоспроможного постачальника товарів, послуги або робіт (далі - постачальника); обмеження вибору постачальника лише національними або місцевими виробниками; проведення не прозорого та закритого тендеру.

Щороку в державах Європейського Союзу зростають обсяги публічних закупівель. Згідно з даними Європейської комісії в ЄС у 2017 р. публічні закупівлі товарів і послуг оцінено приблизно у €2 трлн. або 13,3% ВВП ЄС [2, с. 1]. У 2018 р. публічні закупівлі становили вже понад 14% ВВП ЄС [3, с. 1]. Останнє свідчить про те, що держави ЄС дедалі активніше застосовують публічні закупівлі як ефективний засіб боротьби з корупцією. Оскільки, завдяки публічним закупівлям державний сектор економіки отримує найкращі пропозиції співвідношення ціни й якості; торги відбуваються прозоро; є можливість створити рівне ставлення для всіх гравців ринку.

Процес створення правої бази публічних закупівель в ЄС триває вже більше ніж півстоліття. В результаті виникла достатня складна система правових норм (директиви, рекомендації тощо [4, с. 5]), в яких прописаний сценарій здійснення публічних закупівель починаючи з етапу розміщення інформації про проведення тендеру, визначено правила проведення публічних закупівельних процедур й закінчуючи системою контролю та захисту постачальника від неправомірних дій замовника.

Розгалужена нормативно-правої бази з галузі публічних закупівель обумовлена євроінтеграційними процесами. Оскільки, для здійснення

конкурентних і прозорих публічних закупівель необхідно щоб для всіх членів ЄС було: створено єдиний економічний простір, лібералізована сфера публічних закупівель для регулювання процесу публічних закупівель; усунуто правові колізії та гармонізовано національні законодавства держав ЄС у сфері публічних закупівель; введено єдині норми та правила.

У галузі публічних закупівель ЄС тривають процеси цифрової трансформації. Уряд ЄС перевів всі процедури в електронні закупівлі. Останнє, можливе при застосуванні е-уряду в галузі публічних закупівель. Ключовими нормативно-правовими документами, які поклали засади електронних публічних закупівель в державах ЄС стали прийняті впродовж 2010 - 2017 рр. чисельні директиви, стратегії, документи, у тому числі документи підготовлені багатосторонньою групою експертів з електронних закупівель [5]. Отже, у добу цифрових технологій електронні публічні закупівлі мають ключове значення для того, щоб дозволити урядам держав ЄС приймати обґрунтовані рішення, які ґрунтуються на врахуванні доходів і витрат держави.

Обрання Україною в кінці 2013 - 2014 рр. євроінтеграційного вектора своєї зовнішньої політики сприяло запровадженню у 2014 р. реформи децентралізації влади. Остання, окрім модернізації публічної влади, покликана максимально зменшити або подолати негативні наслідки суцільної корупції в нашій державі у тому числі в сфері публічних закупівель. Важливими кроками стало ухвалення українським урядом впродовж 2014 - 2020 рр. ряду законів: «Про запобігання корупції» [6], «Про основні засади державної антикорупційної політики» (антикорупційна стратегія), «Про публічні закупівлі» [7].

Втім, означені кроки не суттєво вплинули на подолання корупції в нашій державі. Зокрема, в індексі сприйняття корупції (ІСК), за підсумками 2019 р. наша держава посіла 126 сходинку із переліку 180 країн світу [8]. І хоча з 2014 - 2019 рр. позиції України у рейтингу поступово покращуються,

проте нашу державу ще не можна віднести до держави з низьким рівнем корупції.

За 2014 р. Україні вдалось отримати, у порівнянні з 2013 р., лише один бал (26 балів зі 100 можливих), відповідно 142 місце зі 175 країн [9]. Експерти Transparency International проаналізувавши рівень корупції в Україні підсумували, що навіть «через рік після Майдану Україна лишається найбільш корумпованою країною Європи» [10]. У 2015 р. було прийнято ряд нормативно-правових актів, що передбачали створення в нашій державі Національного антикорупційного бюро України [11, с. 10], а також ряд інших правоохоронних та антикорупційних органів, зокрема Національна поліція України. Загалом, впродовж 2015 – 2016 рр. в Україні було створено розгалужену систему правоохоронних органів для запобігання та для боротьби з корупцією в нашій державі. Зокрема, це Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з запобігання корупції, Агентство з розшуку та менеджменту активів, триває процес створення ще трьох структур – Державне бюро розслідувань, Антикорупційний суд та Служба фінансових розслідувань. Функціонування означених структур дало певні позитивні результати. Однак, рівень корупції в нашій державі залишається на високому рівні. За індексом сприйняття корупції Україна в 2015 р., як й у торік здобула лише один бал тобто 27 балів зі 100 можливих, відповідно 130 місце в рейтингу зі 168 позицій [12]. Згідно з індексом сприйняття корупції 2016 р. Україна отримала 29 балів зі 100 балів, це на 2 бали більше ніж у минулому році й посіла 131 місце зі 176 країн світу [13]. 2017 р. знову приніс Україні в рейтингу «Індекс сприйняття корупції» один бал. Україна здобула 30 балів зі 100 можливих й відповідно 130 місце зі 180-ти країн [14]. Отже, Україна продовжує бути однією з найбільш корумпованих держав Європи. Українські проблеми були розглянуті асамблеєю ПАРЄ в січні 2017 р. Особливе занепокоєння Асамблеї викликала повсюдна корупція в Україні. Тривала відсутність



прогресу в цій сфері, а саме судових переслідувань і обвинувальних вироків, потенційно може зменшити наслідки масштабної реформи органів влади й, як наслідок, підірве довіру суспільства до політичної та судової системи в цілому. «Асамблея занепокоєна також тим, що темпи боротьби з корупцією занадто повільні, а конкретні результати дуже обмежені. Крім того, Асамблея підтвердила свою заклопотаність переплетенням політичних та економічних інтересів у політичній ситуації в країні. Це, на думку асамблеї, впливає на громадську думку та може перешкодити боротьбі з корупцією» – наголошено в резолюції Асамблеї ПАРЄ щодо України. [15]. У 2018 р. Україна здобула в рейтингу «Індексу сприйняття корупції» на два бали більше ніж у 2017 р. й посіла 120 місце зі 180 держав [16]. До позитивних змін, що відбулись в українському суспільстві, слід віднести: запровадження процедури автоматичного відшкодування податку на додану вартість, розширення сфер роботи систем DoZorro. Громадський контроль публічних закупівель та ProZorro. Продажі, а також активна діяльність бізнес-омбудсмену [17]. Запровадження систем DoZorro та ProZorro є ефективний засіб боротьби з корупційними ризиками в публічних закупках. Втім, сьогодні, в Україні залишається багато не розв'язаних проблем. Зокрема, незабезпечена невідворотність покарання за корупцію. Так, жодна з гучних корупційних справ (Насірова, Мартиненка і т.д.) поки що не завершилась вирокком – наголосив виконавчий директор Transparency International Україна А. Боровик [18, с. 6].

Гальмівним чинником в царині подолання в Україні корупції є те, що в нашій державі фактично залишаються без захисту антикорупційні активісти та громадянське суспільство, зокрема. Так, голова правління Transparency Делія Феррейра Рубіо підкреслила, що «громадянське суспільство в Україні часто стає жертвою погроз, залякування та мови ненависті, і ця тенденція посилюється. Весь світ вразила смерть антикорупційної активістки Катерини Гандзюк у листопаді 2018 р. після

того, як на неї напали з кислотою. Ще більш болюча її трагічна загибель через те, що правоохоронним органам не вдалося вчасно розслідувати напад, попри заклики як з України, так і з-за кордону» [18, с. 9].

Отже, запровадження в Україні децентралізації влади й антикорупційної реформи дає певні позитивні результати. У нашій державі окреслилась позитивна тенденція збільшення індексу сприйняття корупції в бік зменшення рівня корупції. Однак, загалом індекс корупції в Україні залишається низьким, а покращення ситуації з корупцією відбувається дуже повільними темпами. Згідно з індексом сприйняття корупції, який має шкалу від 100 (дуже низький рівень корупції) до 0 (дуже високий рівень корупції), Україна упродовж 2014 – 2019 рр. перебуває нижче від медіани (50 балів).

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підводячи підсумки, слід підкреслити, що робота в напрямку подолання корупції в Україні має бути комплексною й вимагає гармонізації законодавства публічних закупівель України, а також подальшої розробки програми структурних реформ у секторі правосуддя, в освітньої та медичної галузях, електронного врядування, економічної, і політичної сфери, а й передусім політичної волі нинішнього уряду України.

### **Література**

1. Public procurement - Trade - European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> (дата звернення 22.12.2020).
2. Public Procurement Indicators 2017.DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and e-Procurement July 9, 2019. European Commission. 32 p.
3. Single Market Scoreboard Public Procurement Reporting period: 01/2018 – 12/2018. European Commission. 16 p.

4. OECD Recommendation of the council on public procurement. Directorate for Public Governance and Territorial Development. 16 p.
5. European Commission. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. The European single market. Public Procurement. Digital procurement. URL: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en) (дата звернення 24.12.2020).
6. ЗУ «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 49. Ст. 205
7. ЗУ “Про публічні закупівлі” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
8. Індекс сприйняття корупції-2019 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення 23.12.2020).
9. Індекс сприйняття корупції-2014 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2014/> (дата звернення 20.10.2020).
10. Індекс сприйняття корупції-2014 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2014/> (дата звернення 20.10.2020).
11. Національне антикорупційне бюро України Звіт: квітень – серпень 2015 // Національне антикорупційне бюро України. 2015. 31 с. URL: [www.fb.com/nabu.gov.ua](http://www.fb.com/nabu.gov.ua) (дата звернення 15.10.2020).
12. Індекс сприйняття корупції-2015 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/> (дата звернення 20.10.2020).
13. Індекс сприйняття корупції-2016 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/> (дата звернення 20.10.2020).

- 14.Індекс сприйняття корупції-2017 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/> (дата звернення 20.10.2020).
- 15.Резолюція ПАСЕ по Україні. Полный текст // РИА Новости Украина. URL: <https://rian.com.ua/politics/20170126/1020857596.html> (дата звернення 26.01.2017).
- 16.Індекс сприйняття корупції-2018 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/> (дата звернення 26.11.2020).
- 17.Індекс сприйняття корупції-2018 // Transparency International. Ukraine. URL:<https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/> (дата звернення 26.11.2020).
- 18.Річний звіт Трансперенсі Інтернешнл Україна-2018 // Transparency International. Ukraine. 2019. 80 p.

### **References**

1. Public procurement - Trade - European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> (дата звернення 22.12.2020).
2. Public Procurement Indicators 2017.DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and e-Procurement July 9, 2019. European Commission. 32 p.
3. Single Market Scoreboard Public Procurement Reporting period: 01/2018 – 12/2018. European Commission. 16 p.
4. OECD Recommendation of the council on public procurement. Directorate for Public Governance and Territorial Development.16 p.
5. European Commission. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. The European single market. Public Procurement. Digital

- procurement. URL: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en) (дата звернення 24.12.2020).
6. Law Ukraine "On Prevention of Corruption" of October 14, 2014 // Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2014. № 49. P. 205.
  7. Law Ukraine "On Public Procurement" // Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2016. №9. P. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
  8. Corruption Perceptions Index 2019 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (accessed 23.12.2020).
  9. Corruption Perceptions Index-2014 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2014/> (access date 20.10.2020).
  10. Corruption Perceptions Index-2014 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiji-cpi-2014/> (access date 20.10.2020).
  11. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine Report: April - August 2015 // National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. 2015. 31 p. URL: [www.fb.com/nabu.gov.ua](http://www.fb.com/nabu.gov.ua) (access date 15.10.2020).
  12. Corruption Perceptions Index-2015 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/> (accessed 20.10.2020).
  13. Corruption Perceptions Index-2016 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/> (accessed 20.10.2020).
  14. Corruption Perceptions Index-2017 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/> (accessed 20.10.2020).

15. PACE Resolution on Ukraine. Full text // RIA Novosti Ukraine. URL: <https://rian.com.ua/politics/20170126/1020857596.html> (access date 26.01.2017).
16. Corruption Perceptions Index 2018 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/> (accessed 26.11.2020).
17. Corruption Perceptions Index 2018 // Transparency International. Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018/> (access date 26.11.2020).
18. Transparency International Ukraine Annual Report-2018 // Transparency International. Ukraine. 2019. 80 p.