

АНТИКОРУПЦІЙНА СТРАТЕГІЯ В УПРАВЛІННІ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ: ПРАКТИКА ЄС ТА УКРАЇНИ

Анотація. Визначено сучасні проблеми організації системи публічних закупівель в Україні та їх вплив на економічний розвиток. Дано оцінку основних кроків українського уряду щодо реалізації антикорупційної стратегії. Здійснено компаративний аналіз антикорупційних законодавчих документів України та ЄС.

Реалізація антикорупційної політики в Україні є одним з ключових пріоритетів діяльності органів публічної влади упродовж останнього десятиріччя. Активні реформи щодо подолання корупції в Україні, ініційовані урядом під впливом громадянського суспільства та міжнародних інституцій, викрили приховувану упродовж років незалежності нашої країни глибину та гостроту проблеми. Впроваджувані заходи публічної антикорупційної політики влади зводились до мінімальних результатів завдяки тісним владно-олігархічним зв'язкам у вищих політичних колах та примножувались хабарницькими традиціями бізнес-діяльності, що постійно підживлюються низьким рівнем доходів, зокрема заробітних плат широких верств населення, в тому числі й державних службовців. Одним із видів діяльності уряду, який є найбільш схильним до корупції є організація публічних закупівель. Проблема впливу корупційних зв'язків під час організації тендерних процедур на сьогодні стала не лише причиною гальмування економічної спроможності та ефективності діяльності органів влади, але і об'єктом суспільної уваги та політичного маніпулювання громадською думкою. Крім обсягу операцій та фінансових інтересів сторін, корупційні ризики посилюються через складність процесу проведення закупівель, тісну взаємодію державних службовців та бізнесу та безліч зацікавлених сторін. Втім, найбільш впливовим чинником, який, на нашу ду-

*Федірко Наталія Вікторівна — кандидат економічних наук, доцент кафедри національної економіки та публічного управління ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», e-mail: natalia.fedirko@kneu.ua

**Брідня Надія Дмитрівна — магістрант освітньої програми «Публічне управління та адміністрування», ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», e-mail: nadine.bridnya@gmail.com

мку, можна визначити як стимулятор корупційної діяльності економічних суб'єктів будь-якого рівня, є недовіра та слабкість системи виявлення та покарання такої злочинної діяльності, в центрі якої — судовий механізм.

Вперше за роки незалежності після Революції гідності у 2014 р. Україною було ухвалено та введено в дію ряд важливих регулятивних документів, які дістали назву «антикорупційний пакет законів». Як зазначила керівник сектору Представництва ЄС в Україні Т. Ковтун, «чи не головним лобістом цих змін став ЄС, надавши значну фінансову підтримку на втілення реформ» [2]. Ці та подальші антикорупційні кроки української влади отримали позитивне схвалення з боку міжнародних експертів. Як зазначається у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2018 р. [4], Єврокомісар з Європейської політики сусідства та перемовин про розширення Й. Ган вказує на якісні зміни в Україні протягом 2018 р. у напрямі виконання низки важливих і складних реформ, зокрема, у сфері публічних закупівель, що є вкрай важливим для впровадження Угоди про асоціацію та стабільного розвитку України.

Паралельно з реформами, які покликані адаптувати українську систему публічних закупівель до стандартів ЄС, починаючи з 2015 р., докладаються зусилля для подолання існуючих та потенційних ризиків корупції у сфері державних закупівель (включаючи просування електронних закупівель і посилення моніторингу з боку активістів громадянського суспільства та неурядових організацій). У лютому 2015 р. у пілотному режимі відкрилася платформа закупівель ProZorro, яку розробили разом із бізнесом, громадськими активістами, світовими експертами, недержавними організаціями із боротьби з корупцією та іншими активними учасниками процесу. Ця система вперше дозволила постачальникам подавати свої пропозиції в електронному вигляді і, відповідно, залучити великі групи вже існуючих постачальників до державних тендерів [5].

Важливим нормативно-правовим документом, який визначив напрям та критерії розвитку не тільки системи публічних закупівель, але й загалом усіх сфер соціального, економічного та політичного життя стала Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Основні умови цієї Угоди знайшли своє відображення в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», в якій реалізацію державних реформ реформу у сфері публічних закупівель закріплено в якості одного з центральних векторів розвитку. Для виконання ст. 152 Угоди про асоціацію у лютому 2016 р. затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») [7]. Вона передбачає п'ять ос-

новних напрямів реформування системи публічних закупівель: 1) гармонізація національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС до національного законодавства; 2) розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізація функцій контролюючих органів; 3) розвиток електронних закупівель; 4) навчання і професіоналізація у сфері державних закупівель; 5) міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель.

У зв'язку з укладанням між Україною і ЄС Угоди про асоціацію, а також приєднання України до Угоди про державні закупівлі СОТ, виникла необхідність адаптації відповідного законодавства до правил ЄС. Останні, найзначніші, зміни закріплені в прийнятому наприкінці 2015 року Законі України «Про публічні закупівлі» [9], метою якого є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.

18 вересня 2018 р. проект закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018 — 2020 роки» [4] було включено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання, проте до кінця року він так і не був розглянутий по суті. До цього був прийнятий Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Втім, такі заходи не дозволили Україні відновити колишні масштаби публічних закупівель. Про масштаби публічних закупівель та їх роль в економічному розвитку країни свідчить динаміка їх частки у ВВП країни, яка визначається як відношення фактичних видатків за укладеними договорами для закупівлі товарів, робіт і послуг до ВВП. Так, за даними Державної служби статистики України [8] в Україні цей показник зменшився з 9,3 % у 2008 р. до 5,5 % у 2009 р., що було наслідком реакції економіки України на світову фінансову кризу 2008–2009 рр. З 2010 р. цей показник демонстрував зростання, досягши 13,9 % у 2012 р., що пов'язано з проведенням Євро-2012. Втім у 2013 р. внаслідок погіршення економічної ситуації в країні через політичну кризу відбулося різке падіння обсягів публічних закупівель до 5,1 % ВВП. У наступні роки частка публічних закупівель у ВВП не перевищувала 6 %.

Для порівняння зазначимо, що в Європейському Союзі публічні закупівлі становлять п'яту частину (майже 20 %) ВВП, і, за оцінками дослідників, від 20 до 25 % їх вартості пов'язана з корупцією [1]. За таких умов, для інституцій ЄС антикорупційна

політика в цій сфері стає дуже важливою. У зв'язку з цим було оновлено рамки ЄС щодо публічних закупівель. Пакет щодо публічних закупівель, що складається з двох директив, був прийнятий у 2014 р. та набув чинності у 2016 р. Було запроваджено стимулюючі заходи та покликаний зміцнювати культуру доброчесності. Ці директиви зосереджені на забезпеченні високої прозорості, особливо при укладанні договору про закупівлю. Одним із ключових положень цієї законодавчої бази є виключення всіх підрядників, вже засуджених за корупцію. Відтепер він визначає конфлікт інтересів та змушує держави-члени вжити належних заходів для їх виявлення та запобігання та вдатися до електронних закупівель. Метою цих заходів було уникнути будь-якого дискреційного прийняття рішень шляхом сприяння повній прозорості. Основні принципи правового регулювання державних закупівель у ЄС (у тому числі антикорупційних заходів) містяться в базових положеннях установчих договорів. Разом з тим наявні деталізовані профільні акти (директиви та регламенти) Євросоюзу.

Щоб створити рівні умови для бізнесу по всій Європі, законодавство ЄС встановлює мінімальні гармонізовані правила державних закупівель. Ці правила регулюють те, як органи державної влади та певні оператори комунальних послуг купують товари, роботи та послуги. Вони переносяться в національне законодавство і застосовуються до тендерів, грошова вартість яких перевищує певну суму. Для тендерів, які мають меншу цінність, застосовуються національні правила. Тим не менш ці національні норми також повинні дотримуватися загальних принципів права ЄС.

Компаративний аналіз антикорупційних заходів України та Європейського Союзу подано в табл. 1.

Висновки. Зазначимо, що в Україні необхідно забезпечити дотримання законодавства та державних інтересів усіма учасниками при виконанні повноважень і наданні державних послуг, включаючи державні закупівлі. Наслідками корупції у сфері державних закупівель стають не лише надмірні витрати державних коштів, але й неефективність та викривлення конкурентного середовища, суттєво впливаючи на основні функції держави і суспільства, у тому числі на економічний розвиток. Більше того, корумпованість системи публічних закупівель ставить під сумнів всю діяльність державних інституцій, визначаючи таким чином недовіру громадян до органів влади різних рівнів та галузей. Тому ефективна реалізація заходів антикорупційної стратегії в сфері публічних закупівель наразі стає одним з викликів та для публічної політики.

Таблиця 1

Порівняння антикорупційних заходів України та Європейського Союзу

	Україна	Європейський Союз
Нормативна база	- Закон України «Про публічні закупівлі» (2015) - Нормативно-правові акти, в яких зосереджено спеціальні антикорупційні положення: - Закон України «Про запобігання корупції»; - Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; - Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; - Закон України «Про Державне бюро розслідувань»	У 2016 році країни ЄС перенесли у національне законодавство наступні три директиви: - Директива 2014/24 / ЄС про державні закупівлі - Директива 2014/25 / ЄС щодо закупівель суб'єктами господарювання у сфері води, енергетики, транспорту та поштових послуг - Директива 2014/23 / ЄС про укладення концесійних договорів - Національне законодавство країн — членів ЄС про публічні закупівлі
Антикорупційна стратегія	Прийнята на період 2014–2017 рр. Не затверджена на період 2018–2020 рр.	Відсутня відокремлено, але є складовою загальної стратегії розвитку.
Уповноважені органи	- Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства - Національна комісія з питань запобігання корупції - Національне антикорупційне бюро України	- Національні уповноважені органи в країнах — членах ЄС - Європейська комісія - Європейська Рада
Інструменти реалізації антикорупційної політики	- Сприяння відкритості та прозорості даних - Розвиток та вдосконалення процедур публічних закупівель - Використання електронних систем публічних закупівель - Контроль та моніторинг уповноваженими органами - Публічний контроль (неурядові організації)	- Стандартизація процедур та законодавства - Прозорість та доступність інформації про процедури - Моніторинг процедур публічних закупівель - Сприяння розвитку добросовісної конкуренції
Обов'язкове використання електронних систем закупівель	Так, з 2015 р.	Так, з 2018 р.
Доступ громадськості до найновіших статистичних даних з публічних закупівель	Так	Ні
Звітність	Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики (виходить щорічно)	Антикорупційний звіт Європейського союзу (виходить кожні два роки)

Джерело: Розроблена авторами.

Список використаних джерел

1. Blanche M., Depardon A., Groseu F. EU action against corruption: Steps forward and setbacks in a strategic policy for Europe. URL: [http://www.ejtn.eu/PageFiles/17913/TH-2019-01 %20TEAM %20FRANCE.pdf](http://www.ejtn.eu/PageFiles/17913/TH-2019-01-%20TEAM%20FRANCE.pdf)
2. ЄС пропонує Україні формулу розбудови держави. Представництво ЄС в Україні. 2014. URL: <https://euukrainecoop.net/2014/12/17/state-building-contract-2/>
3. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики за 2018 рік. Національне агентство з питань запобігання корупції. 2019. 208 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки: проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf>
5. Реформа державних закупівель. Міністерство Економічного розвитку і торгівлі України. — 2016. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1699-18>
7. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/175-2016- %D1 %80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/175-2016-%D1%80)
8. Здійснення державних закупівель в Україні. Державна служба статистики України: веб-сайт. 2019. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/fin/zakup/zakup_u/zak216_u.htm
9. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/922-19>