

УДК 342.9/343.35:339.137](094)

DOI 10.32755/sjlaw.2025.02.040

Конопля Ю. М.,

аспірант кафедри адміністративного та конституційного права
Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології,
Пенітенціарна академія України,
м. Чернігів, Україна
ORCID: 0009-0009-4573-2348

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ

У статті здійснено комплексний аналіз нормативно-правової бази запобігання корупції у сфері публічних закупівель. Визначено основні законодавчі та підзаконні акти, виявлено проблеми практичної реалізації антикорупційних інструментів. Наголошено на важливості узгодженості правових норм та практичної реалізації антикорупційних заходів. Сформульовані пропозиції, спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності та доброчесності у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, корупція, антикорупційна політика, антикорупційні заходи, адміністративне право, нормативно-правові акти, адміністративно-правове регулювання, контроль, прозорість.

Постановка проблеми. Корупція у сфері публічних закупівель залишається однією з найбільш поширених форм зловживань у системі публічного управління. Незважаючи на впровадження електронної системи закупівель, оновлення законодавства та діяльність антикорупційних органів, рівень недоброчесних практик у цій сфері високий. Особливу актуальність проблема набуває в умовах воєнного стану, коли обсяг державних закупівель зростає, а механізми контролю часто послаблюються через об'єктивні чи суб'єктивні причини або працюють нерівномірно.

Серед ключових причин збереження корупційних ризиків – фрагментарність нормативно-правового регулювання, неузгодженість між різнорівневими актами, формальний характер антикорупційних програм та слабка результативність адміністративного контролю. У практичній площині це призводить до

вtrat державного бюджету, спотворення конкуренції та зниження довіри громадськості до процедур публічних закупівель.

Актуальність дослідження зумовлена потребою аналізу чинної нормативно-правової бази через призму ефективності адміністративно-правових механізмів запобігання корупції. Проблематика прямо пов'язана з виконанням Україною зобов'язань у сфері антикорупційної політики, узгодженням законодавства з міжнародними стандартами, а також потребами повоєнної відбудови, що вимагає прозорого управління публічними фінансами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема запобігання корупції у сфері публічних закупівель неодноразово ставала об'єктом дослідження науковців. Зокрема, до неї зверталися: І. Бенько, М. Бурак, Л. Гальчинський, Л. Івашова, М. Івашов, Т. Кудрявцева, М. Мельник, О. Мельников, О. Фіц, О. Цимбалістова, Я. Цимбаленко, О. Шевченко та ін.

Попри вагомий внесок зазначених авторів у теоретичне обґрунтування проблематики, недостатньо опрацьованим залишається питання реальної ефективності підзаконних нормативно-правових актів та адміністративно-правових механізмів у сфері публічних закупівель. Зокрема, не отримали належного висвітлення аспекти формального характеру антикорупційних програм, слабкої взаємодії між органами контролю, а також неузгодженості між рівнями нормативного регулювання. Саме вищезазначеним проблемам і присвячено це дослідження.

Метою статті є з'ясування ефективності чинного нормативно-правового регулювання запобігання корупції у сфері публічних закупівель, виявлення прогалин у законодавстві та адміністративно-правових механізмах, а також формулювання пропозицій щодо їх удосконалення з урахуванням сучасних практичних викликів і стандартів належного врядування.

Виклад основного матеріалу. Ключовим інструментом запобігання корупції у сфері публічних закупівель є належне нормативно-правове регулювання, яке визначає правові рамки діяльності учасників закупівельного процесу. Формування прозорих, чітких та обов'язкових до виконання норм покликане

мінімізувати простір для зловживань, запобігти виникненню конфлікту інтересів та інших виявів недоброчесності.

Як зазначає Шевченко О. І., з метою подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні було оновлено законодавство, спрямоване на вдосконалення механізмів контролю, забезпечення прозорості проведення торгів та впровадження ефективних заходів протидії корупції [1, с. 35]. Це свідчить про те, що саме системність і узгодженість нормативних актів є ключем до ефективного запобігання корупції у сфері закупівель.

У правовій площині запобігання корупції передбачає не лише встановлення заборон чи обмежень, а й створення ефективних процедурних механізмів: прозорого вибору постачальників, контролю за діями уповноважених осіб, забезпечення публічності інформації про закупівлі, а також невідворотності відповідальності за допущені порушення.

Як підкреслює Бурак М. В., ключову роль у мінімізації корупції відіграє принцип прозорості закупівель та посилення транспарентності державних інститутів [2, с. 103]. Це справді так, адже прозорість забезпечує не лише відкритість дій, а й створює передумови неминучості викриття у випадку допущення порушень.

Нормативно-правова база у цій сфері містить акти різної юридичної сили – від законів до підзаконних нормативних документів, у т. ч. внутрішніх політик замовників. Важливим аспектом є узгодженість та ефективна реалізація цих актів на практиці. Лише за умов системного впровадження та належного контролю виконання норм можна досягти реального зниження корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Водночас невідповідність між формальними вимогами законодавства й фактичними механізмами їх реалізації нерідко створює прогалини, які використовуються для обходу правових норм.

Належне нормативно-правове регулювання публічних закупівель є фундаментом для забезпечення прозорості та доброчесності у цій сфері, що своєю чергою сприяє підвищенню довіри суспільства до державних інституцій та ефективному використанню бюджетних коштів.

Насамперед слід акцентувати увагу на фундаментальних законодавчих актах, які формують основу адміністративно-правового регулювання публічних закупівель та встановлюють ключові антикорупційні вимоги. Центральне місце серед них посідає Закон України «Про публічні закупівлі» [3]. Його положення визначають загальні принципи закупівельної діяльності, зокрема прозорість, відкритість та недискримінаційність, які спрямовані на запобігання корупції через механізми конкуренції та забезпечення рівного доступу до участі в процедурах закупівель. На важливість названого акта вказує й Фіц О. Ю., який зазначає, що «Закон України «Про публічні закупівлі» спрямований на створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, розвиток добросовісної конкуренції та запобігання проявам корупції [4, с. 128].

Крім того, Закон України «Про запобігання корупції» створює загальне нормативне підґрунтя для організації антикорупційної політики в публічному секторі [5]. У ньому окреслено обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, встановлено обмеження щодо сумісництва, врегулювання конфлікту інтересів, отримання подарунків тощо. Значення цього закону для сфери закупівель полягає у встановленні чітких правил етичної поведінки та доброчесності, обов'язкових до дотримання замовниками, уповноваженими особами та іншими посадовими особами.

Важливою складовою системи правового регулювання є норми адміністративної відповідальності, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення [6]. Вони застосовуються у випадках порушення встановлених процедур закупівель, недотримання вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, несвоєчасного подання декларацій тощо. Адміністративно-правовий механізм є ключовим для фіксації та реагування на типові порушення, які виникають у процесі організації та проведення публічних закупівель.

Водночас загальних законодавчих положень недостатньо для забезпечення реальної дієвості антикорупційних механізмів. Практика свідчить, що підзаконні нормативно-правові акти та рішення виконавчої влади відіграють важливу роль у деталі-

зації законодавчих вимог, формуванні практичних інструментів запобігання корупції та встановленні процедур контролю за дотриманням встановлених норм. У цьому контексті особливого значення набувають постанови КМУ, накази Міністерства економіки, Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) та Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ).

Зокрема, постанови КМУ деталізують процедури, правила і стандарти, що мають застосовуватися під час організації закупівельної діяльності. Постанова КМУ «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» від 04.03.2023 року № 220 є важливим інструментом у сфері запобігання корупції [7]. У ній визначено комплекс заходів з мінімізації корупційних ризиків, передбачено вдосконалення внутрішніх процедур контролю в органах державної влади, а також посилення прозорості у публічних закупівлях. Програма зобов'язує суб'єктів владних повноважень упроваджувати механізми моніторингу, внутрішнього аудиту та оцінки ефективності реалізації антикорупційної політики, що є критично важливим для підвищення доброчесності закупівельного процесу.

Інші постанови, такі як «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 № 166 [8] та «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 01.08.2013 № 631 [9], визначають порядок здійснення контролю за процесами закупівлі та визначають діяльність органів, які займаються перевіркою дотримання вимог щодо запобігання корупції.

Накази Міністерства економіки, НАЗК, ДАСУ важливі для конкретизації вимог до процедури проведення закупівель і забезпечення прозорості закупівельних процесів. Вони спрямовані на роз'яснення окремих положень чинного нормативного регулювання, деталізацію процедур проведення закупівель, визначення повноважень уповноважених осіб, а також формування механізмів виявлення та запобігання корупційним ризикам.

Такі документи забезпечують узгодженість правозастосовної практики та підвищують рівень прозорості й доброчесності на всіх етапах закупівельного процесу.

Однак, як показує практика, ефективність застосування цих підзаконних актів часто залежить від того, наскільки незалежними та забезпеченими ресурсами є органи, відповідальні за їх виконання. Тому важливим є не лише наявність відповідних актів, а й створення системи контролю, яка здатна ефективно застосовувати ці норми для реального запобігання корупції.

Попри наявність розгалуженої нормативно-правової бази чинне законодавство у сфері запобігання корупції в публічних закупівлях не забезпечує належного рівня ефективності в реалізації антикорупційної політики. На практиці виявляється низка проблем, що свідчать про недосконалість регулювання як на законодавчому, так і на підзаконному рівні, а також про обмежену дієвість адміністративно-правових механізмів реагування.

Поширеною проблемою є неналежне виконання антикорупційних зобов'язань, зокрема в контексті процедур публічних закупівель. Звіт Державної аудиторської служби України за 2024 рік свідчить про масштабні порушення у сфері закупівель: протягом 2024 року було проведено понад 10,4 тис. моніторингів, за результатами яких запобігли порушенням на суму понад 5,3 млрд грн (у т.ч. шляхом скасування торгів) і розірвали договорів на суму близько 17,1 млрд грн [10]. Такі показники вказують на суттєві ризики у функціонуванні системи закупівель, які виникають через формальний підхід до внутрішніх вимог та недостатній рівень контролю з боку замовників.

Недоліком є й недостатня узгодженість між нормативно-правовими актами, що регулюють закупівельну сферу. Наявна розбіжність у підходах до тлумачення окремих процедур, зокрема в аспекті аналізу помилок замовників, відсутність уніфікованих критеріїв оцінки тендерної документації та недостатня чіткість норм, які мали б регламентувати виявлення дискримінаційних умов у закупівельних процедурах, створюють значний простір для зловживань. Це дозволяє деяким замовникам уникати юридичної відповідальності навіть у випадках очевидного порушення принципу добросовісної конкуренції.

Судова практика підтверджує актуальність зазначеної проблематики. Зокрема, у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28 грудня 2022 року у справі № 640/7440/21 [11] суд підтримав позицію Антимонопольного комітету України, який зобов'язав замовника внести зміни до тендерної документації через встановлення дискримінаційних вимог. Суд визнав, що вимоги щодо досвіду виконання договорів з надмірними фінансовими показниками суттєво обмежували коло потенційних учасників закупівлі та суперечили принципам публічності, відкритості та недискримінації.

Зважаючи на виявлені проблеми, удосконалення нормативно-правової бази у сфері запобігання корупції в публічних закупівлях має здійснюватися за кількома взаємопов'язаними напрямками, спрямованими на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, посилення превентивних механізмів та забезпечення належного контролю.

Передусім необхідно забезпечити перехід від формалізованого підходу до змістовного наповнення антикорупційних програм, що впроваджуються відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції». Нині визначений обов'язок розроблення таких програм, однак у законодавстві відсутні механізми контролю за їх фактичним виконанням та не передбачено юридичної відповідальності за створення документів, що мають декларативний характер. Як наслідок – антикорупційні програми попри свою обов'язковість не забезпечують практичного запобігання корупційним виявам.

З метою підвищення ефективності правового регулювання у зазначеній сфері пропонується внести такі зміни до законодавства.

По-перше, на нормативному рівні запровадити обов'язкову оцінку ефективності реалізації антикорупційної програми, яка здійснюється незалежними суб'єктами – наприклад, уповноваженим підрозділом НАЗК або зовнішніми аудиторами з відповідною кваліфікацією.

По-друге, законодавчо встановити критерії змістовного наповнення антикорупційних програм, які б охоплювали не лише загальні принципи, а й конкретні заходи, строки їх виконання, відповідальних осіб і систему внутрішнього контролю.

По-третє, запровадити адміністративну відповідальність за розроблення та затвердження антикорупційних програм, які не відповідають мінімальним вимогам за змістом або є формальними по суті.

По-четверте, передбачити обов'язкове публічне звітування суб'єктів владних повноважень щодо виконання антикорупційних програм з доступом до відповідних результатів для органів громадського контролю.

Актуальним напрямом удосконалення контролю у сфері публічних закупівель є оптимізація адміністративних процедур виявлення та реагування на порушення, що здійснюються Державною аудиторською службою України. У цьому контексті доцільним є запровадження електронного профілю замовника, який формуватиметься на основі кількісних та якісних характеристик виявлених порушень, зокрема їхньої частоти, повторюваності та сутності. Це дозволить формувати індекс ризику замовника та застосовувати до нього диференційовані форми наглядової діяльності.

У разі фіксації двох і більше аналогічних порушень з боку одного замовника протягом календарного року доцільно передбачити застосування процедури посиленого контролю, що має охоплювати повторну перевірку, вимогу усунення не лише наслідків, а й причин правопорушення, а також моніторинг виконання приписів.

Окремого врегулювання потребує питання персоніфікованої відповідальності уповноважених осіб замовника. У випадку виявлення системного характеру порушень слід надати контрольному органу право ініціювати перед керівництвом замовника проведення службового розслідування і за потреби розгляд питання щодо відсторонення відповідальної особи від виконання повноважень у сфері закупівель.

Самостійним напрямом удосконалення має стати створення механізму реального врахування висновків контролюючих органів у правозастосовній практиці. Нині рекомендації ДАСУ не є обов'язковими для замовників, що знижує ефективність контролю. Тому запровадження обов'язкових для виконання приписів у разі системних порушень з можливістю оскарження їх

в адміністративному порядку дозволить забезпечити баланс між контролем і правами замовників.

Висновки. Проведений аналіз нормативно-правової бази у сфері запобігання корупції в публічних закупівлях свідчить про наявність сформованої, але недосконалої системи адміністративно-правового регулювання. Законодавчі та підзаконні акти, покликані забезпечити прозорість і доброчесність закупівельної діяльності, на практиці нерідко демонструють свою обмежену ефективність. Зокрема, проблеми формалізму в реалізації антикорупційних програм, неузгодженості норм, слабого адміністративного контролю та недостатньої підготовки персоналу унеможливають повноцінне виконання превентивної функції держави.

Таким чином, підвищення ефективності антикорупційної політики у сфері публічних закупівель неможливе без комплексного перегляду адміністративно-правових підходів, забезпечення реального механізму відповідальності та створення умов для практичного застосування норм, а не лише їх формального дотримання.

Список використаних джерел

1. Шевченко О. І. Механізми публічного управління запобіганню корупції в сфері державних закупівель. *Вісник Дніпровської академії неперервної освіти «Публічне управління та адміністрування»*. 2024. № 1 (6). С. 32–37.
2. Бурак М. В. Корупційні ризики в державних оборонних закупівлях: шляхи мінімізації. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 2 (18). С. 103–115.
3. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Дата оновлення: 23.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 08.04.2025).
4. Фіц О. Ю. Питання гармонізації законодавства України про публічні закупівлі з міжнародними стандартами у сфері запобігання корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 125–133.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: 01.02.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

7. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220. Дата оновлення: 06.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

8. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166. Дата оновлення: 28.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

9. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 631. Дата оновлення: 23.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.04.2025).

10. Державна аудиторська служба України. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень–грудень 2024 року. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3754> (дата звернення: 08.04.2025).

11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28.12.2022, судова справа № 640/7440/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108146718> (дата звернення: 08.04.2025).

Konoplia Y.,

Postgraduate Student of the Department of Administrative
and Constitutional Law of the Educational and Scientific Institute
of Law, Law Enforcement and Psychology,
Penitentiary Academy of Ukraine,
Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0009-0009-4573-2348

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK FOR COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: CURRENT STATE AND CHALLENGES

The article examines regulatory and legal governance as a key instrument for preventing corruption in public procurement. It emphasizes that an effective system

of legal norms, encompassing both general provisions and specific procedural requirements, is the foundation for establishing a transparent, accountable, and integrity-based mechanism for public funds. The focus is placed on the structure of the regulatory framework, which includes legal acts at various levels, from higher-level legislation to subordinate regulations and internal policies of contracting authorities. The study highlights the importance of legal norms' consistency, clarity, and enforceability, as these significantly reduce the risks of abuse, conflicts of interest, and a formalistic approach to anti-corruption measures. It is noted that the insufficient effectiveness of control mechanisms, flawed violation detection procedures, and the lack of proper risk analysis in the implementation of internal anti-corruption programs diminish the overall impact of corruption prevention efforts. The article concludes that improving the existing regulatory framework is necessary by strengthening administrative and legal enforcement mechanisms, raising the quality standards of internal documents, and ensuring genuine accountability of contracting entities. The role of administrative law in ensuring liability for violations of established procedures is particularly emphasized. The effectiveness of anti-corruption policy directly depends on the capacity of state institutions to adopt legal norms and ensure their proper implementation. Special attention should be paid to the institutional capacity of oversight bodies, the refinement of administrative liability procedures, and the enhancement of professional training for officials responsible for procurement processes.

Key words: public procurement, corruption, anti-corruption policy, anti-corruption measures, administrative law, normative legal acts, administrative and legal regulation, oversight, transparency.

References

1. Shevchenko, O. I. (2024), "Mechanisms of Public Governance for Preventing Corruption in the Field of Public Procurement", *Bulletin of the Dnipro Academy of Continuing Education "Public Administration and Management"*, No. 1 (6), pp. 32–37.
2. Burak, M. V. (2019), "Corruption Risks in State Defense Procurement: Ways of Minimization", *Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs*, No. 2 (18), pp. 103–115.
3. Ukraine (2015), On Public Procurement : Law of Ukraine dated 25 December 2015, No. 922-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (accessed 08 April 2025).
4. Fits, O. Y., (2019), "Issues of Harmonizing Ukrainian Public Procurement Legislation with International Anti-Corruption Standards", *Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, No. 4 (113), pp. 125–133.
5. Ukraine (2014), On Prevention of Corruption : Law of Ukraine dated 14 October 2014, No. 1700-VII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170018#Text> (accessed 08 April 2025).

6. Ukraine (1984), Code of Ukraine on Administrative Offenses : Law of Ukraine dated 07 December 1984, No. 8073-X, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (accessed 08 April 2025).

7. Ukraine (2023), On Approval of the State Anti-Corruption Program for 2023–2025 : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 04 March 2023, No. 220, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (accessed 08 April 2025).

8. Ukraine (2016), On Approval of the Procedure for the Functioning of the Electronic Procurement System and the Authorization of Electronic Platforms : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 24 February 2016, No. 166, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF#Text> (accessed 08 April 2025).

9. Ukraine (2013), On Approval of the Procedure for Conducting Procurement Audits by the State Audit Service, Its Interregional Territorial Bodies, and on Amendments to Certain Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01 August 2013, No. 631, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text> (accessed 08 April 2025).

10. State Audit Service of Ukraine, Results of the Activities of the State Audit Service and Its Interregional Territorial Bodies for January–December 2024, available at: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3754> (accessed 08 April 2025).

11. Ruling of the Supreme Court, Panel of Judges of the Cassation Administrative Court, dated 28 December 2022, case No. 640/7440/21, available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108146718> (accessed 08 April 2025).