

УДК 328.185

Ірина ШУЛЬГАН

Національний університет “Львівська політехніка”,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти,
кандидат юридичних наук
iryna.i.shulhan@lpnu.ua
ORCID: 0000-0002-9623-3495

Наталія СЛОБОДА

Національний університет “Львівська політехніка”,
здобувачка другого (магістерського) рівня вищої освіти
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
nataliia.sloboda.mpvpr.2024@lpnu.ua
ORCID: 0009-0000-1457-6869

ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА PROZORRO ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

<http://doi.org/10.23939/law2024.44.348>

© Шульган І., Слобода Н., 2024

Стаття присвячена дослідженню ефективності електронної системи публічних закупівель Prozorro у процесі боротьби з корупцією в нашій державі. Обґрунтовано значення прозорості та відкритості купівельних операцій за державні кошти. Окреслено значення та актуальність розробки та функціонування цієї платформи як для економіки України, так і для запобігання і зменшення кількості корупційних правопорушень. У статті проаналізовано специфіку історії розробки та законодавче підґрунтя роботи електронної системи Prozorro. Проаналізовано оцінку цього сервісу публічних закупівель, надану міжнародними установами, зокрема, Світовим банком та представниками влади США.

Виокремлено основні переваги функціонування платформи Prozorro у сучасному українському суспільстві, зокрема, створення якісного конкурентного середовища, зменшення рівня корупції, підвищення ефективності закупівель, економія державних коштів та часу, зручність використання, відкритість, можливість мати доступ до системи з будь-якої точки України і без зайвої паперової бюрократії. Проаналізовано статистику прибутковості тендерів, проведених через досліджуваний електронний сервіс. У статті обґрунтовано актуальність створення в реаліях воєнного стану платформи Prozorro+, яка допомагає в отриманні та наданні гуманітарної допомоги.

Окреслено важливість інтеграції системи Prozorro та Національного агентства з питань запобігання корупції між собою, унаслідок якої було створено Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Проаналізовано значення під'єднання до пошуково-аналітичної системи “007”, яка

допомагає шукати та відстежувати дані з відкритих джерел про використання державою бюджетних коштів за тим чи іншим тендером. Визначено шляхи удосконалення функціонування електронної системи Prozorro як інструменту запобігання корупційним правопорушенням.

Ключові слова: корупція, електронна система Prozorro, публічні закупівлі, тендер, відкритість, державні кошти, Реєстр корупціонерів, суспільний моніторинг, доступність інформації.

Постановка проблеми. У наш час боротьба з корупцією є одним із найпріоритетніших напрямів державної політики України тому, що її результати здійснюють позитивний вплив на країну загалом. Ще донедавна державні закупівлі залишалися однією із найкорумпованіших ланок, оскільки функціонували винятково на основі закритості й особистих домовленостей, що створювало сприятливі умови для різноманітних махінацій. “Всі бачать все”, – основний засадничий принцип роботи системи Prozorro. Ця електронна платформа забезпечила збереження інформації про закупівлі у відкритому вигляді. У наш час чесність державних закупівель можуть відстежувати не тільки учасники тендерів, але і будь-який громадянин України.

Прозорість є однією з найбільших переваг зазначеної електронної платформи, оскільки брак відкритих операцій та доступності інформації створює можливість приховування фактів підкупу та шахрайства. Якщо закупівельні процеси не є достатньо прозорими, існує ризик того, що кошти буде витрачено на неякісні та непотрібні послуги або товари, що своїм наслідком матиме втрату довіри громадськості до органів влади і витрачання грошей платників податків.

Аналіз дослідження проблеми. Специфіку впровадження електронної системи публічних закупівель Prozorro досліджувала значна кількість науковців та дослідників, зокрема, М. Рисін, Я. Сух, Л. Рожак, А. Куц, С. Чукут, О. Длугопольський, О. Заклекта, А. Романишин.

Проте, незважаючи на зацікавлення науковців цією темою та значну кількість досліджень, варто відзначити те, що більша частина питань функціонування електронної системи Prozorro як ефективного інструменту боротьби із корупційними правопорушеннями так і залишається відкритою.

Метою статті є комплексне дослідження особливостей функціонування електронної системи Prozorro як інструменту боротьби із проблемою корупції у суспільстві. Досягнення цієї мети допоможе забезпечити реалізацію та охорону прав та свобод громадян під час процесу публічних закупівель та зменшити кількість корупційних правопорушень у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення стабільного та ефективного розвитку економіки є одним із пріоритетних завдань нашої держави. Українською владою на конституційному рівні визначено головний курс держави, яким є набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [4]. Сьогодні електронна платформа публічних закупівель Prozorro є інструментом, що значно підвищує підзвітність та прозорість у сфері публічного управління та адміністрування [3, с. 90].

Процедура державних закупівель не змінювалась з першого дня незалежності України аж до 2016 року. Значна кількість учасників не мала можливості подавати свої пропозиції у зв’язку з надмірною кількістю документів та нормативних актів, що були суперечливими між собою. У 2014 році група громадських активістів почала роботу над розробкою електронної системи Prozorro як інструменту боротьби з проблемою корупції. Вже у 2016 році система розпочала роботу, проте в процесі її функціонування зауваження виникали як у замовників торгів, так і в учасників. Після внесення необхідних змін сервіс Prozorro став лідером серед схожих світових електронних систем.

Електронна система Prozorro була створена у 2016 році з метою реформування глибоко-корумпованої системи публічних закупівель. У наш час електронні закупівлі сприймаються як звичний інструмент забезпечення прозорості купівельних операцій за державні кошти та максимальної залученості бізнесу.

Для законодавчого підґрунтя функціонування системи Prozorro було розроблено Закон України “Про публічні закупівлі”, яким було змінено підхід до державних закупівель [6]. У наш час всі закупівлі держави, зокрема державних установ, компаній, органів влади, проводяться винятково через електронний ресурс Prozorro. Цією системою було започатковано ринок відкритих даних, який є моделлю державно-приватного партнерства і добре зарекомендував себе в зарубіжних країнах. Держава є власником даних, окреслює правила участі у тендерах, контролює якість послуг. За допомогою Prozorro Україні вдалось зекономити на процесі запуску технологій і впровадити висококонкурентний сервіс для державних компаній і бізнесу.

Електронна система публічних закупівель забезпечує належну охорону всіх даних стосовно закупівельних операцій, можливість співпрацювати з іншими інформаційними системами, які становлять інформаційний ресурс держави, а також гарантує можливість доступу до цієї інформації учасникам, замовникам, органам, що уповноважені контролювати сферу закупівель, органу оскарження, уповноваженому органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель та ін. [6].

Електронна платформа Prozorro функціонує з комплексною системою захисту інформації та кібербезпеки електронної системи закупівель з урахуванням вимог законодавства у сфері захисту інформації. Основним завданням вказаної системи захисту даних є здійснення діяльності, спрямованої на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в системі [5].

Розробка електронної системи Prozorro створила великі можливості для проведення аналізу ефективності закупівель, виявлення корупційних правопорушень, а також удосконалення процедури публічних закупівель загалом. Потрібна інформація доступна для всіх у будь-якому місці та у будь-який час.

Позитивну оцінку Prozorro було надано міжнародними установами, зокрема, намагаючись забезпечити максимальну відкритість у роботі, Світовий банк рекомендував використовувати цю електронну платформу для всіх закупівель для потреб відбудови, надавши поради для адаптації системи під свої правила. Міністерство охорони здоров'я стало першим замовником, яким було організовано закупівлю на створення структурованої кабельної системи в лікарні “Охмадит” через ресурс Prozorro за кошти Світового банку. Враховуючи те, що електронна платформа забезпечує максимальну прозорість процедур та ефективність у використанні коштів, її застосування допоможе активніше залучати суспільство та бізнес до реалізації різноманітних міжнародних проєктів.

Перехід державних закупівель в електронну систему став однією із найяскравіших реформ, оскільки навіть в США її відзначили як запроваджений стандарт прозорості поміж систем державних торгів [2]. Проте відкритість інформації своїм наслідком мала те, що корупція стала видимою. У зв'язку з тим, що на той момент у нашій державі не було ефективних інституцій боротьби із корупційними правопорушеннями, зрушення щодо них починалися тільки після медійного розголошення.

Prozorro не є дочірнім органом Національного антикорупційного бюро України, тому не може напряму проводити антикорупційну діяльність. Водночас зазначена система допомагає боротьбі з корупцією, перешкоджає розкраданню державних коштів, а також надає змогу здійснювати моніторинг закупівель.

Явище корупції є комплексною проблемою, що не може бути вирішена ментально, проте Prozorro сприяє значному зменшенню її рівня. Хоча система Prozorro не вирішує повною мірою проблему корупції, проте вона дає можливість суспільству контролювати те, куди і як витра-

чаються кошти. І хоч суспільство не має повноважень притягувати правопорушників до відповідальності, але принаймні є можливість надати справі розголосу і таким способом здійснити тиск на органи влади.

До впровадження закупівель в електронній формі вони проводились у письмовому форматі і зазвичай асоціювались у суспільстві з корупцією.

Важливим є те, що підвищення рівня обізнаності серед учасників процесу та залучення громадськості є одним із найголовніших аспектів посилення довіри між населенням та державою, а також підтримки сталого розвитку країни.

Значною перевагою Prozorro є те, що проведення закупівель через цю платформу сприяє створенню якісного конкурентного середовища тому, що всі учасники мають можливість бачити оголошення, можуть ознайомитись та завантажити тендерну документацію, а також поставити запитання на вебсайті та точно отримати відповідь на нього.

Розробка електронної системи Prozorro не лише зменшує рівень корупції, а й підвищує ефективність закупівель. Завдяки збільшенню рівня конкуренції зменшується ціна та підвищується якість. Перевагами Prozorro також є економія державних коштів та часу, зручність використання, відкритість, можливість мати доступ до системи з будь-якої точки України і брак зайвої паперової бюрократії. Для постачальників перевагою також є те, що під час продажу за допомогою вказаної системи є можливість знайти покупця з будь-якої області країни, а проводити з ними особисті зустрічі немає потреби.

Якщо у державного відомства виникає потреба щось придбати, потрібно завантажити в Prozorro тендерні заявки, таким способом оголошуючи закупівлю. Наступним кроком є проведення аукціону в електронній системі. Після того як буде визначено переможця, замовник має завантажити текст договору з постачальником. Важливим є те, що також є можливість відстежити фінальну оплату. Такі кроки надають процесу закупівель більшої відкритості, ніж “кабінетні домовленості за зачиненими дверима”.

Аналізуючи функціонування Prozorro, варто зауважити, що у 90 % тендерів продавати державі прибутково. Лише у 10 % ціни можуть бути неспівмірними, оскільки система не може гарантувати цілковитого захисту від корупції, а демпінгові ціни виступають одним із її різновидів. Замовники встановлюють вартість своїх закупівель відповідно до роздрібних прайсів. Очевидним є те, що під час оптової закупівлі ціни будуть значно нижчими і саме ця різниця гарантує отримання прибутку.

Попри складну політичну та економічну ситуацію Україна поступово намагається рухатись в напрямку розвитку інформаційного суспільства та у напрямку е-урядування, однак швидкість їх впровадження у життєдіяльність суспільства є повільною у зв'язку з тим, що попит на електронні адміністративні послуги випереджає їх пропозиції [8, с. 114].

Незважаючи на складні умови функціонування, електронна система Prozorro постійно удосконалюється. Серед останніх важливих нововведень варто згадати про під'єднання до пошуково-аналітичної системи “007”, яка допомагає шукати та відстежувати дані з відкритих джерел про використання державою бюджетних коштів за тим чи іншим тендером. Також Prozorro визначено терміни та граничну суму закупівлі, зокрема, тривалість тендеру має бути не менше двох днів, а оголошена вартість – не менше 3 тисяч гривень [9].

Між електронною системою Prozorro та Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) інтегровано Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Важливим є те, що замовники в публічних закупівлях мають обов'язок відхилити пропозицію учасника, який виступає фігурантом в цьому реєстрі. Така інтеграція посприяла спрощенню роботи з системою Prozorro, оскільки тепер є можливість отримати у цій електронній платформі довідку з Реєстру корупціонерів, що допоможе швидше одержати інформацію про те, чи не перебуває в ньому особа, яка стала переможцем у торгах.

Починаючи з 24 червня 2022 року, коли уряд затвердив обов'язкові закупівлі через спрощену процедуру в системі Prozorro, було розроблено платформу Prozorro+, за допомогою якої обласні військові адміністрації можуть бачити обґрунтовані та актуальні потреби замовника із свого регіону, задовольнити їх наявною гуманітарною допомогою або відстежити їх закриття через інші джерела. Гуманітарним штабам цей інструмент дає змогу фіксувати термінові потреби та швидко їх задовольняти, що допомагає не лише у розподілі допомоги, але й у відстежуванні витрат своїх коштів [1].

Розкриття потенціалу антикорупційних інструментів відіграє неабияку роль у процесі підвищення відкритості в державному секторі. Вдосконалення функціонування електронної системи Prozorro може бути здійснено за допомогою:

- 1) оптимізації процесів, оскільки вдосконалення законодавчої основи може значно покращити ефективність публічних закупівель;
- 2) запровадження комплексного підходу, оскільки зміни в цій системі повинні враховувати не лише технічні моменти, а й інтереси та зацікавленість різних груп учасників;
- 3) збільшення рівня контролюваності та відповідальності [7, с. 195].

Висновки. Враховуючи те, що основоположним завданням держави є економічний розвиток, публічні закупівлі виступають дієвим засобом, що сприяє певним економічним зрушенням. Розробка електронної системи Prozorro стала основою для створення більш прозорої та відкритої процедури, переведення закупівель в електронну форму, безперешкодного моніторингу ефективності публічних закупівель, а також зменшення кількості корупційних правопорушень у цій сфері.

Електронна система публічних закупівель Prozorro демонструє значний потенціал у забезпеченні відкритості та зниженні корупційних явищ в Україні. Створення зазначеної платформи забезпечило великі можливості для проведення аналізу ефективності закупівель, виявлення корупційних правопорушень, а також удосконалення процедури публічних закупівель загалом. Значна кількість інформації щодо публічних закупівель стала доступна для всіх у будь-якому місці та у будь-який час. Незважаючи на значну кількість переваг електронної платформи Prozorro, вона може бути вдосконалена через збільшення рівня контролюваності та відповідальності, оптимізації всіх процесів, а також запровадження комплексного підходу, за допомогою якого враховувались би не тільки технічні моменти, а й інтереси різних груп учасників публічних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Prozorro+ як інструмент для забезпечення нагальних потреб держави. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/prozorro-yak-instrument-dlya-zabezpechennya-nagalnih-potreb-derzhavi> (Дата звернення: 05.09.2024).
2. Даценко В. Відбудова (бе)з Prozorro: як проводити закупівлі, щоб зберегти довіру партнерів. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/3/689976/> (Дата звернення: 05.09.2024).
3. Длугопольський О. В., Заклекта О. І., Романишин А. А. Prozorro як інструмент забезпечення транспарентності ринків. *Причорноморські економічні студії*. Одеса, 2019. Вип. 48-1. С. 90–97.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 28.08.2024).
5. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 29.08.2024).
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv#n1104> (Дата звернення: 29.08.2024).

7. Рисін М. В., Сух Я. І. Ефективність антикорупційних інструментів системи публічних закупівель в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2024. Вип. 5. С. 188–196.
8. Рожак Л. Система публічних закупівель як ефективний інструмент електронного урядування для подолання корупції в Україні в контексті впровадження електронної демократії. *Аспекти публічного управління*. Дніпро, 2020. Вип. 1. С. 114–116.
9. Романська О. Прозора система публічних закупівель в Україні. URL: <https://platforma-msb.org/prozora-systema-publichnyh-zakupivel-v-ukrayini/> (Дата звернення: 29.08.2024).

REFERENCES

1. **Prozorro+ yak instrument dlia zabezpechennia nahalnykh potreb derzhavy** [Prozorro+ as a tool to ensure the urgent needs of the state]. Retrieved from: <https://infobox.prozorro.org/articles/prozorro-yak-instrument-dlya-zabezpechennya-nagalnih-potreb-derzhavi> (Accessed: 05.09.2024). [In Ukrainian].
2. Datsenko, V. **Vidbudova (bez) Prozorro: yak provodyty zakupivli, shchob zberehty doviru partneriv** [Rebuilding (un)with Prozorro: how to conduct procurement to maintain the trust of partners]. *Ekonomichna pravda – Economic truth*. Retrieved from: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/3/689976/> (Accessed: 05.09.2024). [In Ukrainian].
3. Dluhopolskyi, O. V., Zaklekta, O. I., Romanyshyn, A. A. **Prozorro yak instrument zabezpechennia transparentnosti rynkiv** [Prozorro as a tool for ensuring market transparency]. *Prychornomorski ekonomichni studii – Black Sea Economic Studies* [In Ukrainian].
4. **Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy** vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine : Law of Ukraine dated]. *Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed: 28.08.2024) [In Ukrainian].
5. **Pro zakhyst informatsii v informatsiino-komunikatsiinykh systemakh: Zakon Ukrainy** vid 05.07.1994 No 80/94-VR [On the protection of information in information and communication systems: Law of Ukraine dated 07.05.1994 No. 80/94-VR]. *Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed: 29.08.2024). [In Ukrainian].
6. **Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy** vid 25.12.2015 No. 922-VIII [On public procurement: Law of Ukraine dated 12.25.2015 No. 922-VIII]. *Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/conv#n1104> (Accessed: 29.08.2024). [In Ukrainian].
7. Rysin, M. V., Sukh, Ya. I. **Efektivnist antykoruptsiinykh instrumentiv systemy publichnykh zakupivel v Ukraini** [Effectiveness of anti-corruption tools of the public procurement system in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience* [In Ukrainian].
8. Rozhak, L. **Systema publichnykh zakupivel yak efektyvnyi instrument elektronnoho uriaduvannia dlia podolannia koruptsii v Ukraini v konteksti vprovadzhennia elektronnoi demokratii** [The public procurement system as an effective tool of e-government to overcome corruption in Ukraine in the context of the implementation of e-democracy]. *Aspekty publichnogo upravlinnia – Aspects of public administration* [In Ukrainian].
9. Romanska, O. **Prozora systema publichnykh zakupivel v Ukraini** [Transparent public procurement system in Ukraine]. Retrieved from: <https://platforma-msb.org/prozora-systema-publichnyh-zakupivel-v-ukrayini/> (Accessed: 29.08.2024). [In Ukrainian].

Дата надходження: 23.09.2024 р.

Iryna SHULHAN

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Associate Professor of the Administrative
and Informational Law Department,
Ph.D. in Law
iryna.i.shulhan@lpnu.ua
ORCID: 0000-0002-9623-3495

Natalia SLOBODA

Lviv Polytechnic National University,
Educational and Research Institute of Law,
Psychology and Innovative Education,
Student of the Second (Master's)
Level of Higher Education
nataliia.sloboda.mpvpr.2024@lpnu.ua
ORCID: 0009-0000-1457-6869

**PROZORRO ELECTRONIC SYSTEM AS AN EFFECTIVE
TOOL TO FIGHT CORRUPTION**

The article is devoted to the study of the effectiveness of the Prozorro electronic public procurement system in the process of fighting corruption in our country. The value of transparency and openness in the process of purchasing transactions with state funds is substantiated. The importance and relevance of the development and operation of this platform for the economy of Ukraine and for the prevention and reduction of the number of corruption offenses are outlined. The article analyzes the specifics of the development history and the legal basis of the Prozorro electronic system. The evaluation of this public procurement service by international institutions, in particular the World Bank and representatives of the US authorities, was analyzed.

The main advantages of the functioning of the Prozorro platform in modern Ukrainian society are highlighted, in particular, the creation of a high-quality competitive environment, the reduction of the level of corruption, the improvement of procurement efficiency, the saving of public funds and time, ease of use, openness, the ability to access the system from anywhere in Ukraine and without unnecessary paper bureaucracy. The profitability statistics of tenders conducted through the studied electronic service were analyzed. The article substantiates the relevance of creating the Prozorro+ platform in the realities of martial law, which helps in receiving and providing humanitarian aid.

The importance of the integration of the Prozorro system and the National Agency for the Prevention of Corruption was outlined, as a result of which the Unified State Register of persons who committed corruption or corruption-related offenses was created. The importance of connecting to the search and analytical system "007" was analyzed, which helps to search and track data from open sources about the use of budget funds by the state for this or that tender. Ways to improve the functioning of the Prozorro electronic system as a tool for preventing corruption offenses have been determined.

Keywords: corruption, Prozorro electronic system, public procurement, tender, openness, public funds, Register of corrupt persons, public monitoring, availability of information.