

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-2-07>  
УДК 351.72:339.186:343.352:004

**Коваленко Микола Миколайович**,  
доктор наук із державного управління, професор,  
професор кафедри економічної політики та менеджменту  
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,  
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2845-6993>  
e-mail: kovnn1@i.ua

**Карамішев Дмитро Васильович**,  
доктор наук з державного управління, професор,  
декан факультету медичного №1, професор закладу вищої освіти  
кафедри медицини катастроф та військової медицини  
Полтавського державного медичного університету,  
вул. Шевченка, 23, м. Полтава, 36011, Україна  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>  
e-mail: dvk1vip@gmail.com

## **КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА СХЕМИ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ЦИФРОВОГО СЕРЕДОВИЩА**

**Анотація.** У статті досліджено трансформацію корупційних ризиків у сфері публічних за-  
купівель в умовах функціонування сучасної цифрової інфраструктури України. Акцентується  
увага на суперечливій тенденції сьогодення: попри курс на абсолютну прозорість та впро-  
вадження передових цифрових інструментів (Prozorro, DREAM, модулі ризик-орієнтованого  
моніторингу), рівень корупції не знижується, а набуває нових, прихованих форм. Корупція стає  
динамічним явищем, яке успішно адаптується до умов цифровізації, зміщуючи центр ваги з  
грубих процедурних порушень у сфері, недосяжні для автоматизованого контролю, зокрема  
на етапи планування, укладання прямих договорів та фізичного виконання контрактів.

Методологічну основу роботи становить поєднання системного, інституційного та порів-  
няльного підходів, що дозволило розглядати публічні закупівлі як цілісну систему, вразливу  
до деструктивних впливів на різних етапах їхнього здійснення. Інформаційною та емпіричною  
базою дослідження стали нормативно-правові акти України, аналітичні звіти Національ-  
ного агентства з питань запобігання корупції, матеріали судової практики Вищого антико-  
рупційного суду, а також дослідження Transparency International Ukraine за 2024–2025 роки.

У статті здійснено детальний аналіз вітчизняної інфраструктури цифрових інструмен-  
тів (Prozorro, BI Prozorro, DOZORRO, Clarity Project, YouControl, Spending, DREAM). Дове-  
дено, що хоча наявний інструментарій забезпечує високий рівень прозорості для

© Коваленко М. М., Карамішев Д. В., 2025



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

зовнішнього моніторингу, він не є достатньою умовою для усунення зловживань, які відбуваються поза межами електронної системи.

Ключовим результатом роботи є розробка систематизованої класифікації корупційних ризиків та схем їх реалізації у розрізі етапів закупівельного циклу. Зокрема, на етапі планування ідентифіковано схеми маніпуляції з очікуваною вартістю та штучного поділу предмета закупівлі для уникнення відкритих торгів, а на стадії підготовки документації розкрито механізми випускання технічних вимог під конкретного виробника та встановлення дискримінаційних кваліфікаційних критеріїв. В умовах воєнного стану особливу увагу приділено зловживанням, пов'язаним з укладання прямих договорів через трактування «нагальної потреби» та залучення фірм-«прокладок». Водночас на етапі виконання договорів, який визначено як найбільш критичний, проаналізовано схеми необґрунтованого підвищення ціни через додаткові угоди, заміни товару на менш якісний та підписання актів за фіктивні роботи.

На основі проведеного аналізу обґрунтовано необхідність зміни стратегії антикорупційної політики: перехід від виключно зовнішнього нагляду до розбудови дієвої системи внутрішнього контролю. Рекомендовано впровадження на рівні замовників моделі «Три лінії захисту», що передбачає чітке розмежування функцій між власниками ризиків (операційний рівень), підрозділами контролю (комплаєнс) та внутрішнім аудитом. Зроблено висновок, що подолання корупції потребує не лише автоматизації процесів, а й глибинних змін суспільних цінностей та системи економічних відносин.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, корупційні ризики, корупційні схеми, цифрові інструменти, запобігання корупції, системні зміни, воєнний стан.

**Як цитувати:** Коваленко М. М., Карамішев Д. В. Корупційні ризики та схеми під час проходження процедур публічних закупівель в умовах сучасного цифрового середовища. *Теорія та практика державного управління*. 2025. Вип. 2 (81). С. 111–133. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-2-07>

## **Вступ**

Сфера публічних закупівель традиційно залишається однією з найбільш бюджетоемних та водночас корупційно вразливих складових системи публічного управління. В Україні за останні роки реалізовано курс на посилення концепції абсолютної прозорості, впроваджено сучасні цифрові інструменти (Prozorro, DREAM, модулі ризик-орієнтованого моніторингу), створено розгалужену антикорупційну інфраструктуру та забезпечено високий рівень громадського контролю.

Однак, незважаючи на системне попередження та боротьбу з корупційними діями, питання корупції у сфері публічних закупівель не лише не втрачає гостроти, а й набуває нових форм та критичного значення. Парадоксальним стає тренд, коли на тлі посилення технічного та організаційного контролю спостерігається тривожна динаміка зростання кількості корупційних правопорушень та обсягу бюджетних втрат.

Згідно з останніми аналітичними матеріалами Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) [1], Вищого антикорупційного суду [2] та Transparency International Ukraine [3], рівень корупційних ризиків залишається

стабільно високим, а кількість правопорушень у закупівлях зростає. Це свідчить про те, що корупція є динамічним явищем, яка адаптується до нових технічних інструментів та умов прозорості. Якщо раніше домінували грубі процедурні порушення, то сьогодні корупційні схеми набувають прихованих форм на різних етапах закупівельного процесу, зловживаючи при цьому спрощеними процедурами в умовах воєнного стану.

Наведені факти свідчать про обмеженість існуючої моделі антикорупційної політики, яка надмірно фокусується на інструментах зовнішнього контролю. Для системних змін виникає об'єктивна потреба у детальній ідентифікації типових корупційних ризиків та схем їх реалізації у розрізі етапів закупівельного циклу. Глибоке розуміння цієї проблематики дозволить переосмислити стратегію протидії зловживанням, змістивши акцент на розбудову системи внутрішнього контролю замовника та перехід до системного розуміння корупції: від фрагментарних порушень до цілісної системи деструктивних взаємозв'язків, що вимагає комплексних заходів попередження як соціально небезпечного багатоаспектного явища.

#### **Огляд останніх наукових джерел**

Проблематика корупції у сфері публічних фінансів та, зокрема, у публічних закупівлях, широко висвітлена у науковому доробку багатьох вітчизняних науковців та практиків. Вагомий внесок у розробку організаційно-правових та прикладних засад запобігання корупційним проявам зробили такі дослідники, як І. Д. Бенько та С. В. Сисюк [4], В. С. Сірко [5], С. А. Шубіна, О. В. Хуторянський та Д. М. Тичина [6], О. Стащук, О. Борисюк та Н. Проць [7], а також Д. Захаров та О. Федорова [8].

Інституційні аспекти функціонування публічних закупівель та їх роль у забезпеченні ефективності публічних фінансів розкрито у праці М. І. Карліна та К. Кошкіної [9]. Автори розглядають корупційні ризики та недоліки тендерних процедур не просто як адміністративні порушення, а як деструктивні чинники, що знижують результативність фінансової політики держави. Такий підхід підкреслює необхідність розглядати систему закупівель як стратегічний інструмент управління бюджетними коштами, що потребує посиленого контролю.

Окрему увагу проблемам контролю на рівні місцевого самоврядування приділяють В. Окуліч-Козарін та К. Мельник [10]. Дослідники наголошують, що в умовах децентралізації виключно законодавче регулювання не гарантує ефективності: часто трапляється «пролобійоване» використання бюджетних коштів, яке формально відповідає процедурним вимогам. У цьому контексті автори аргументують потребу в активізації аудиторського контролю, розглядаючи його як ключову передумову дотримання принципів економічної доцільності та ефективності витрачання бюджетних коштів.

Питання ефективності антикорупційних механізмів безпосередньо на етапі проведення тендерів досліджено колективом авторів на чолі з Т. С. Павлюк [11]. У своїй праці науковці систематизують типові зловживання, що виникають в умовах функціонування системи ProZorro. Автори доходять висновку, що попри розгалужену систему цифрових інструментів, нормативно-правова база потре-

бує постійної адаптації до нових корупційних схем, а технічна прозорість процедур має бути підкріплена дієвою підзвітністю замовників.

Особливості ідентифікації корупційних ризиків в умовах воєнного стану досліджено у праці А. В. Гарбінської-Руденко, О. О. Покутного та В. Р. Шимка [12]. Науковці акцентують увагу на тому, що вимушене спрощення тендерних процедур та обмеження доступу до даних у системі Prozorro призводять до адаптації типових схем зловживань. Автори обґрунтовують необхідність впровадження гнучких превентивних механізмів, здатних забезпечити баланс між оборонною оперативністю та антикорупційним контролем.

Високо оцінюючи наукові здобутки зазначених авторів, слід зауважити, що більшість досліджень зосереджено переважно на організаційно-правових механізмах запобігання корупції, посиленні ролі фінансового контролю та аудиту, а також на специфіці процедур в умовах воєнного стану. Водночас поза увагою дослідників залишається системний аналіз трансформації корупційних схем у розрізі окремих етапів закупівельного процесу в умовах функціонування сучасної цифрової інфраструктури. Додаткового вивчення потребують ситуації, коли процедура є бездоганною з погляду цифрових алгоритмів, проте корупційною за змістом. Такий дисонанс актуалізує потребу не лише в активізації внутрішнього контролю, а й у стратегічній переорієнтації державної антикорупційної політики.

**Метою статті** є дослідження трансформації корупційних ризиків та розкриття схем їх реалізації, адаптованих до умов сучасних цифрових інструментів у сфері публічних закупівель, що дозволить обґрунтувати дієві заходи їх попередження.

#### **Методологія дослідження.**

Інформаційну та емпіричну основу дослідження сформовано на базі комплексного аналізу нормативно-правових актів України, звітів Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), матеріалів судової практики Вищого антикорупційного суду, а також аналітичних досліджень Transparency International Ukraine – громадської організації, що брала участь у створенні системи Prozorro та адмініструє портал DOZORRO. Такий масив даних дозволив не обмежуватися теоретичним описом, а зосередитися на детальному висвітленні корупційних схем на кожному етапі закупівельного циклу та оцінці ефективності цифрових інструментів вітчизняної антикорупційної інфраструктури.

Методологічну основу роботи становить поєднання системного, інституційного та порівняльного підходів, що уможливило розгляд публічних закупівель як цілісної системи, вразливої до деструктивних впливів. Для досягнення мети дослідження застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів. Зокрема, методи абстрагування, аналізу та синтезу сприяли виокремленню ключових елементів корупційних ризиків та ідентифікації типових моделей зловживань у середовищі Prozorro. Методи індукції, дедукції та логічного узагальнення слугували підґрунтям для систематизації недоліків та обґрунтування необхідності системних змін у публічному управлінні й антикорупційній політиці. Застосування такого інструментарію забезпечило перехід від опису окремих фактів порушень до системного розуміння механізмів адаптації корупційних схем до цифрових реалій.

### **Виклад основного матеріалу**

Сфера публічних закупівель є критично важливою складовою системи публічного управління, що забезпечує функціонування органів публічної влади, надання суспільних благ, сприяння розвитку економіки, модернізації інфраструктури тощо.

Під публічною закупівлею слід розуміти придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» [13]. Основну групу замовників формують органи державної влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування та фонди соціального страхування (Пенсійний фонд тощо). Наступну категорію складають юридичні особи, які забезпечують потреби держави або громади та перебувають під державним контролем (є розпорядниками бюджетних коштів або мають державну частку понад 50%). Зокрема, до цієї категорії належать і державні банки, які зобов'язані здійснювати закупівлі для забезпечення своєї господарської діяльності. Останню групу формують суб'єкти господарювання в окремих сферах (часто – природні монополії), які мають спеціальні або ексклюзивні права.

За своєю економічною сутністю публічні закупівлі є механізмом перерозподілу значної частини валового внутрішнього продукту через бюджетну систему для задоволення суспільних потреб. Враховуючи обсяги фінансових ресурсів, що обертаються у цій сфері (сотні мільярдів гривень щорічно), вона об'єктивно залишається однією з найбільш вразливих до корупційних проявів. Корупція у публічних закупівлях не лише призводить до прямих фінансових втрат держави через завищення цін чи оплату неіснуючих робіт та послуг, але й має руйнівний вплив на конкурентне середовище, знижує господарську продуктивність, дискредитує та підриває довіру суспільства до публічних інституцій.

В умовах воєнного стану сфера публічних закупівель зазнає докорінних трансформацій. Пріоритет оперативного забезпечення потреб оборони, нагального відновлення інфраструктури та підтримки життєдіяльності громад зумовив необхідність суттєвого спрощення процедур. Баланс між прозорістю, оперативністю, конфіденційністю змінився, коли поряд із об'єктивною необхідністю, виникають нові можливості для недобросовісних замовників та учасників ринку. Тимчасова відмова від конкурентних аукціонів у певних випадках, дозвіл на укладення прямих договорів, закриття частини інформації з міркувань безпеки – всі ці фактори призводять до появи нових корупційних ризиків.

Поняття «публічна закупівля» має чітко окреслене нормативне визначення. Відповідно до п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі», це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. Сутнісний зміст цього терміна розкривається через мету – забезпечення суспільних потреб, та суб'єктний склад замовників.

Згідно із законодавством, до замовників належать три основні групи суб'єктів: органи влади та соціального страхування – органи державної влади, місцевого самоврядування, Пенсійний фонд та Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, їх територіальні органи; юридичні особи, що забезпечують потреби держави (на не-

комерційній основі), за наявності хоча б однієї ознаки (вони є розпорядниками бюджетних коштів, частка державної чи комунальної власності перевищує 50% чи органи влади контролюють їх діяльність); суб'єкти господарювання в окремих сферах (природні монополії тощо), якщо держава має вирішальний вплив на їх управління (частка перевищує 50%) або вони наділені спеціальними чи ексклюзивними правами.

Важливо наголосити, що публічна закупівля – це не просто комерційна транзакція, а адміністративно-господарська процедура, жорстко регламентована державою. На відміну від приватного сектору, де діє принцип «дозволено все, що не заборонено законом», у сфері використання публічних коштів замовники зобов'язані діяти виключно в межах визначених повноважень та процедур. Будь-яке відхилення від встановленого порядку, навіть за умови економічної доцільності, може містити ознаки корупційного правопорушення або призводити до визнання договору недійсним.

Стаття 5 Закону України «Про публічні закупівлі» закріплює фундаментальні принципи, які формують основу всієї системи публічного управління у цій сфері. Будь-які корупційні дії є прямим наслідком ігнорування або порушення одного чи кількох із цих принципів. Тому їх неухильне дотримання є ключовим фактором запобігання корупції на ранніх стадіях.

У Таблиці 1 наведено пояснення суті принципів здійснення публічних закупівель.

Україна побудувала прозору систему закупівель, що базується на концепції абсолютної прозорості (з урахуванням особливостей воєнного стану). Ця система, по суті, і є комплексом сучасних цифрових інструментів, які забезпечують ефективне запобігання та виявлення корупції. До її ключових складових належить низка програм та платформ.

Ядром цифрової інфраструктури публічних закупівель є електронна система Prozorro. Вона функціонує не лише як платформа для публікації оголошень, а й як складний програмний комплекс, що фіксує кожну дію замовника та учасника. Усі завантажені документи отримують електронну мітку часу, що гарантує цілісність інформації. Це технічно унеможлиблює підміну даних або їх ретроспективну зміну, що було поширеною практикою в часи переважання паперового документообігу. Система забезпечує відкритий доступ до інформації про тендери, їхню вартість, переможців та оскарження процедур.

У систему Prozorro інтегровано модуль оцінки ризиків. Він використовує спеціальні алгоритми для виявлення підозрілих закупівель у режимі реального часу. Програма аналізує етапи тендерів за низкою критеріїв (відхилення пропозицій щонайменше двох учасників; ігнорування відсутності документів у переможця; зміна ціни чи строків договору тощо) і автоматично розраховує ступінь ризику для кожної процедури. Державна аудиторська служба України використовує ці дані для планування своєї роботи, фокусуючись на закупівлях із найвищою ймовірністю порушень.

Для аналізу великих масивів даних, пов'язаних із публічними закупівлями, використовують такий спеціалізований модуль, як BI Prozorro та незалежні

Таблиця 1.

Table 1.

Характеристика принципів здійснення публічних закупівель

Characteristics of public procurement principles

№ з/п / No	Принцип публічних закупівель / Principle of Public Procurement	Сутність та пояснення / Essence and Explanation	Можливі наслідки недотримання / Potential Consequences of Non-Compliance
1.	Добросовісна конкуренція серед учасників	Передбачає чесне змагання учасників без вступу в змови (картелі) між собою або із замовником. Забороняє узгодження цін, розподіл лотів та використання технічних учасників («підставних фірм») для імітації торгів.	Штучне завищення цін, спотворення ринкових умов, переплата бюджетних коштів та створення монополій.
2.	Максимальна економія, ефективність та прозорість	Вимагає досягнення найкращого результату з найменшими витратами або найкращого результату в межах визначеного бюджету. Вимоги до учасника повинні бути обґрунтованими та відповідати складності предмета закупівлі (заборона непропорційних вимог).	Неефективне використання бюджетних коштів (марнотратство), закупівля товарів за завищеними цінами або штучне обмеження конкуренції через встановлення надмірних вимог.
3.	Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель	Забезпечення вільного доступу до інформації про закупівлі. В умовах воєнного стану можливі обмеження щодо чутливих даних, але базова інформація про витрати має залишатися публічною.	Створення умов для тіньових схем, неможливість громадського контролю, втрата довіри суспільства та міжнародних партнерів.
4.	Недискримінація учасників та рівне ставлення до них	Заборона встановлення вимог, що штучно обмежують коло потенційних постачальників (як вітчизняних, так і іноземних). Умови тендеру не можуть бути сформульовані під конкретного виробника.	Зменшення конкуренції, оскарження процедур в Антимонопольному комітеті України (блокування та затягування торгів), неможливість отримання найбільш економічно вигідної пропозиції.
5.	Об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі / спрощені закупівлі	Оцінка пропозицій відбувається виключно на основі критеріїв, заздалегідь визначених у тендерній документації, без проявів суб'єктивізму з боку замовника.	Реалізація корупційних ризиків (отримання не-правомірної вигоди), визнання переможцем недобросовісного учасника, безпідставне відхилення найбільш економічно вигідних пропозицій.
6.	Запобігання корупційним діям і зловживанням	Передбачає обов'язок не лише декларувати чесність, а й застосувати системні інструменти контролю: затвердження антикорупційних програм, врегулювання конфлікту інтересів, перевірку кінцевих бенефіціарних власників та наявність захищених каналів для повідомлень про зловживання.	Прямі фінансові збитки бюджету, притягнення винних осіб до кримінальної або адміністративної відповідальності, постачання неякісних товарів чи послуг, а також визнання укладеного договору недійсним у судовому порядку.

аналітичні системи, що працюють із відкритими даними – DOZORRO, Clarity Project та YouControl.

*BI Prozorro* дозволяє будувати складні вибірки для аналізу поведінки конкретного замовника в динаміці, виявляти стійкі зв'язки «замовник – постачальник», відстежувати частку дискваліфікацій та економії. Модуль містить різні спеціалізовані додатки (дашборди), наприклад: «Етап планування», «Довідник показників», «Медичні закупівлі», «Аналіз цін у Prozorro Market» тощо.

*DOZORRO* є громадською платформою моніторингу, що поєднує функції аналітичного порталу та розгалуженої мережі громадського контролю. Вона об'єднує зусилля громадських організацій, бізнесу та журналістів для виявлення порушень у закупівлях. Громадяни можуть залишати відгуки про сумнівні тендери, які опрацьовують експерти. *DOZORRO-bot* дозволяє підписатися на нові тендери конкретного замовника. Також *DOZORRO* впроваджує критерії оцінки ризиків у тендерах і забезпечує громадських контролерів навчальними матеріалами для якісного моніторингу витрат бюджетних коштів.

*Clarity Project* є аналітичною платформою, орієнтованою на розслідування бізнес-зв'язків. Унікальність системи полягає у здатності автоматично будувати розгалужену карту взаємозв'язків між компаніями через спільні адреси, номери телефонів, засновників та бенефіціарів. Це незамінний інструмент для виявлення змов (картелів), коли формально різні учасники насправді керуються з одного центру. Також платформа систематизує рішення Антимонопольного комітету України та звіти Державної аудиторської служби України, прив'язуючи їх до конкретних компаній.

*YouControl* є сервісом перевірки контрагентів, який дозволяє миттєво проаналізувати історію діяльності партнера, його ділову репутацію та фінансову стійкість. Система здійснює моніторинг санкційних списків, аналіз судових справ, оцінку ризику банкрутства та виявлення зв'язків із публічними діями. В умовах обмеженого доступу до Єдиного державного реєстру під час воєнного стану, *YouControl* залишається надійним джерелом перевірених даних.

Окремим інструментом моніторингу використання публічних коштів (державного та місцевих бюджетів) є офіційний вебпортал *Spending*. Якщо *Prozorro* фіксує юридичні зобов'язання (договір), то *Spending* показує фактичний рух коштів (транзакцію). Це дозволяє перевірити, чи була здійснена реальна оплата контрагенту, чи замовник утримався від фінансової операції. Інтеграція даних *Prozorro* та *Spending* дає цілісну картину реалізації публічних закупівель.

У сфері управління публічними інвестиціями провідну роль відіграє система *DREAM* (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management – Екосистема цифрової відбудови для підзвітного управління). Завдяки цій системі плануються та реалізуються проекти відновлення України за такими пріоритетними напрямками, як енергетика, гуманітарне розмінування, відбудова житла, відновлення критичної та соціальної інфраструктури, а також підтримка приватного сектору. Система супроводжує весь життєвий цикл інвестиційного проекту: від ініціації (фіксації проблеми) до повного завершення. Це забезпечує прозорість залучення донорських коштів і дозволяє інвесторам та громадськості моніто-

рити кожен етап робіт. Також DREAM містить інвестиційні профілі громад і детальні картки окремих проєктів.

У таблиці 2 систематизовано українські цифрові інструменти для проведення та моніторингу публічних закупівель.

Категорія «громадськість» охоплює широке коло користувачів, які не є сторонами закупівельного процесу (замовниками чи постачальниками), але здійснюють незалежний моніторинг. До них належать: громадські організації, журналісти-розслідувачі, представники наукової спільноти та експерти, а також активні громадяни.

Незважаючи на наявність сучасних цифрових інструментів та розгалужену систему наглядових, правоохоронних і контролюючих органів, рівень корупції у сфері закупівель залишається критичним і має тенденцію до зростання [1, с. 32; 14, с. 28–29].

Корупцію доцільно розглядати як комплексне явище, що охоплює широкий спектр порушень: від дисциплінарних проступків і цивільно-правових деліктів до кримінальних правопорушень. В основі цього феномену лежить деформація професійної мотивації носіїв влади, спрямована на незаконне отримання матеріальних благ. Саме цей чинник зумовлює високу адаптивність корупції та складність її викорінення.

На наше переконання, корупція – це суспільно небезпечне соціально-правове явище, що поєднує як аморальні, так і протиправні вчинки, які полягають у зловживанні службовими повноваженнями або використанні посадового становища з метою одержання неправомірної вигоди [15, с. 67].

Корупційний ризик – це ймовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації [16].

Корупційну схему доцільно розглядати не як ситуативний випадок, а як стійкий, систематизований алгоритм взаємодії, спрямований на обхід встановлених правил. Її структурною особливістю є наявність змови між учасниками (замовником, учасником торгів, посередниками) з чітким розподілом функціональних ролей. Реалізація такої схеми підпорядкована єдиній меті – одержанню неправомірної вигоди шляхом зловживання владними або службовими повноваженнями [17, с. 138–139].

Найбільш вразливими до корупційних ризиків є наступні етапи публічних закупівель:

- визначення потреби, планування закупівель та розрахунок очікуваної вартості;
- розробка тендерної документації та визначення кваліфікаційних критеріїв;
- застосування неконкурентних процедур (укладення прямих договорів);
- розгляд тендерних пропозицій;
- укладення договору та внесення змін до його умов;
- виконання договору про закупівлю.

Розглянемо кожен із них детальніше.

Етап *визначення потреби, планування закупівель та розрахунок очікуваної вартості* є підґрунтям будь-якої закупівлі. Корупція, закладена на етапі планування, є найнебезпечнішою, оскільки вона легітимізується подальшими фор-

Таблиця 2  
Table 2

Цифрові інструменти публічних закупівель та моніторингу в Україні  
Digital Tools for Public Procurement and Monitoring in Ukraine

Цифровий інструмент та посилання на нього / Digital Tool and Web Resource	Мета / Objective	Основні функції / Key Functions	Користувачі / Target Users
<b>Prozorro</b> prozorro.gov.ua	Забезпечення прозорості закупівель («всі бачать все») та запобігання корупції.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Публікація оголошень.</li> <li>- Фіксація дій замовника та учасника.</li> <li>- Забезпечення відкритого доступу до даних про тендери, ціни, переможців.</li> </ul>	Замовники, учасники, громадськість, контролюючі органи.
<b>Модуль оцінки ризиків</b> risks.prozorro.gov.ua	Автоматичне виявлення підозрілих закупівель.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Аналіз етапів тендерів у реальному часі за низкою критеріїв.</li> <li>- Автоматичний розрахунок ступеня ризику.</li> <li>- Реагування на відхилення пропозицій, зміну умов договору тощо.</li> </ul>	Державна аудиторська служба України, громадськість.
<b>BI Prozorro</b> bi.prozorro.org	Аналіз великих масивів даних.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Побудова складних вибірок у динаміці.</li> <li>- Виявлення зв'язків «замовник – постачальник».</li> <li>- Відстеження дискваліфікацій та економії.</li> <li>- Спеціалізовані дашборди (ціни, медзакупівлі тощо).</li> </ul>	Аналітики, громадська, бізнес.
<b>DOZORRO</b> dozorro.org	Громадський моніторинг та контроль закупівель.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Збір відгуків про сумнівні тендери.</li> <li>- Моніторинг через DOZORRO-bot.</li> <li>- Експертне опрацювання скарг.</li> <li>- Навчання громадських контролерів.</li> </ul>	Громадські організації, бізнес, журналісти, громадяни.
<b>Clarity Project</b> clarity-project.info	Розслідування бізнес-зв'язків та виявлення змов.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Автоматична побудова карти зв'язків (адреси, телефони, бенефіціари).</li> <li>- Виявлення картелів.</li> <li>- Агрегація рішень Антимонопольного комітету та звітів Державної аудиторської служби.</li> </ul>	Громадська, аналітики, журналісти, бізнес
<b>YouControl</b> youcontrol.com.ua	Бізнес-розвідка та перевірка контрагентів.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Перевірка історії діяльності, репутації та фінансової стійкості.</li> <li>- Моніторинг санкцій та судових справ.</li> <li>- Виявлення зв'язків із публічними діячами.</li> </ul>	Бізнес, юристи, служба безпеки компаній, журналісти.
<b>Spending</b> spending.gov.ua	Моніторинг використання публічних коштів (касові видатки).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Відображення фактичного руху коштів (транзакцій).</li> <li>- Перевірка реальної оплати за договорами.</li> <li>- Інтеграція з даними Prozorro для цілісної картини.</li> </ul>	Громадська, аналітики, контролюючі органи.

мально законними процедурами. На цьому етапі найпоширенішими є наступні корупційні схеми:

1. Закупівля непотрібних або зайвих товарів, коли штучно формується потреба у предметах, які не відповідають функціям замовника, є надмірними та купуються виключно для розкрадання чи особистого використання посадовцями. Часто такі закупівлі обґрунтовуються цілями, пов'язаними з психологічним розвантаженням, екологічною чи естетичною доцільністю.

2. Маніпуляція з очікуваною вартістю спрямована на штучне завищення бюджету закупівлі для отримання неправомірної вигоди. Замовник збирає комерційні пропозиції від пов'язаних фірм, які навмисно вказують ціни, вищі за ринкові. Це дозволяє формально дотриматися процедури визначення вартості, однак фактично створює умови для розкрадання коштів.

3. Штучний поділ предмета закупівлі передбачає розбивання замовником однієї великої закупівлі на кілька менших, щоб їхня вартість не перевищувала законодавчо встановлені пороги: 100 тис. грн – для товарів і послуг, 200 тис. грн – для поточного ремонту, 1,5 млн грн – для робіт. Таке дроблення дозволяє уникнути проведення обов'язкових відкритих торгів, передбачених чинним законодавством [18], та укласти прямі договори з постачальниками – учасниками корупційної схеми (або скористатися каталогом Prozorro Market без проходження повноцінної конкурентної процедури).

Етап *розробки тендерної документації та визначення кваліфікаційних критеріїв* формує нормативну основу майбутньої закупівлі. Корупція на цьому етапі проявляється через створення штучних обмежень та умов, які унеможливають чесну конкуренцію та забезпечують перемогу заздалегідь визначеному учаснику. Висвітливо найпоширеніші корупційні схеми, притаманні цьому етапу:

1. Виписування технічних вимог під конкретного продавця, коли у документації встановлюються специфічні параметри предмета закупівлі (габарити із точністю до міліметра, унікальний хімічний склад, конкретне розташування елементів керування тощо), яким відповідає продукція лише одного заздалегідь обраного виробника. Це автоматично виключає всіх інших постачальників, навіть якщо їхні товари є якісними аналогами.

2. Встановлення дискримінаційних кваліфікаційних критеріїв надає замовнику можливість маніпулювати статтею 16 Закону України «Про публічні закупівлі» [1] та висувати надмірні вимоги до учасників для штучного звуження конкуренції. Типовими прикладами є вимога наявності досвіду виконання аналогічних договорів виключно з державними замовниками (або у конкретні періоди), вимога володіння власною (а не орендованою) специфічною матеріально-технічною базою або встановлення завищених вимог до фінансової спроможності.

3. Невиправдане укрупнення (об'єднання) лотів передбачає включення до одного лота різномірних товарів (наприклад, продуктів харчування та побутової хімії) або об'єктів, що розташовані на значній географічній відстані один від одного. Така схема створює непосильні умови для малого та середнього бізнесу, здатного запропонувати більш конкурентні ціни, та штучно обмежує конкуренцію на користь великих компаній, у співпраці з якими зацікавлений замовник.

Етап застосування неконкурентних процедур (укладення прямих договорів) вважається найбільш ризикованим з корупційної точки зору. Особливої актуальності це набуло в умовах воєнного стану, коли було значно розширено перелік підстав [18, п. 13] для придбання товарів та послуг без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу. Відсутність механізмів конкурентного відбору дозволяє замовникам діяти на власний розсуд, що створює сприятливе середовище для таких корупційних схем:

1. Зловживання підставою «нагальна потреба» [18, пп. 4 п. 13]. Ця норма дозволяє замовнику умисно зволікати з плануванням та початком закупівлі до критичного моменту. Згодом, посилаючись на об'єктивні обставини та брак часу для проведення тендеру, він укладає прямий договір із виконавцем, який може бути співучасником змови. Така схема дозволяє штучно створювати умови фіктивного форс-мажору, щоб обійти прозорі процедури та легітимізувати співпрацю із задалегідь обраним постачальником.

2. Укладення договорів із сумнівними компаніями («прокладками»). Оскільки процедура прямого договору не передбачає публічної перевірки кваліфікації, замовник одноосібно обирає контрагента. Це створює ризик залучення фірм-одноденок, створених безпосередньо перед закупівлею, або компаній, що не мають реальних виробничих потужностей та штату. Часто такі підприємства використовуються виключно як посередники для завищення ціни та виведення бюджетних коштів (зокрема, за межі країни).

Етап розгляду тендерних пропозицій є вирішальною стадією, на якій замовник перевіряє відповідність учасників встановленим вимогам. Корупційні ризики тут пов'язані із застосуванням так званих «подвійних стандартів» при оцінці документів, коли рішення приймаються суб'єктивно на користь задалегідь визначеного постачальника. Найпоширенішими схемами маніпуляцій на цьому етапі є:

1. Вибіркове відхилення (дискваліфікація) учасників, коли замовник прихильно вишукує дрібні формальні помилки (наприклад, невірний формат файлу, технічна описка або відсутність підпису на одній зі сторінок) у пропозиції «небажаного» учасника, який запропонував найнижчу ціну, щоб мати підставу для його відхилення. Водночас аналогічні або навіть суттєвіші порушення в документах «свого» учасника (цінова пропозиція якого є вищою) свідомо ігноруються, що дозволяє визнати його переможцем.

2. Ігнорування механізму виправлення помилок. Відповідно до частини 16 статті 29 Закону «Про публічні закупівлі» [13], якщо замовник виявляє невідповідності в документах, що підтверджують кваліфікаційні критерії (ст. 16) або право підпису, він зобов'язаний розмістити повідомлення з вимогою про їх усунення. Це дає учаснику право виправити помилки протягом 24 годин (згідно з ч. 9 ст. 26). Недоброчесні замовники свідомо ігнорують цю вимогу та одразу відхиляють пропозицію «небажаного» учасника, позбавляючи його законного права на виправлення технічних недоліків.

Етап укладення договору та внесення змін до його умов переносить корупційні ризики у площину виконання зобов'язань. Саме тут часто відбувається спотворення результатів тендеру: переможець, визначений системою, залишаєть-

ся, але умови співпраці змінюються настільки, що початкова економія нівелюється, а реальна вартість закупівлі необґрунтовано зростає. Найпоширенішими схемами на цьому етапі є:

1. Схема необґрунтованого підвищення ціни (штучне роздування вартості) полягає в тому, що майже одразу після підписання основного договору сторони укладають додаткові угоди про підвищення ціни за одиницю товару. Замовник та постачальник зловживають нормами законодавства [18, пп. 2 п. 19], що дозволяють змінювати ціну у разі коливання ринкових показників. Це дозволяє недобросовісному учаснику виграти тендер за допомогою демпінгу (заниженої ціни), а згодом, через серію додаткових угод, підняти вартість до рівня, що значно перевищує ринковий. У результаті ця різниця у вартості виводиться з рахунків підприємства та передається посадовим особам замовника як неправомірною вигода («відкат»).

2. Заміна товару на менш якісний (невідповідність специфікації). Така схема передбачає постачання товару гіршої якості або з гіршими технічними характеристиками, ніж було заявлено в тендерній пропозиції та зафіксовано в договорі. Це відбувається за мовчазної згоди (змови) замовника, який приймає такий товар без зауважень. Різниця між вартістю якісного товару (сплаченого за документами) та фактично поставленим дешевим аналогом (наприклад, пальне нижчого стандарту, продукти з домішками, будматеріали меншої міцності) привласнюється учасниками схеми.

Етап виконання договору про закупівлю є завершальною стадією, де корупційні ризики сфери публічних закупівель трансформуються з площини документальних маніпуляцій у площину реальних економічних та репутаційних втрат. Якщо на попередніх етапах зловживання стосувалися процедурних аспектів вибору постачальника, то тут корупція полягає у фізичному обмані: замовник сплачує повну вартість за товари, роботи чи послуги, які фактично не отримує у належному вигляді (за кількістю, якістю, комплектністю, асортиментом, строками придатності або походженням). Складність виявлення таких правопорушень зумовлена тим, що за документами закупівля виглядає бездоганною, а розкрадання відбувається у момент передачі матеріальних цінностей або підписання актів, що вимагає безпосередньої змови між замовником та виконавцем. На цьому етапі найпоширенішими є наступні корупційні схеми:

1. Приймання товару неналежної якості. Ця схема базується на невідповідності фактичних характеристик товару тим, що були заявлені в тендерній документації та зафіксовані у договорі. За документами товар повністю відповідає встановленим вимогам, а фактично постачальник відвантажує дешевий аналог, фальсифікат або продукцію з дефектами (брак). Посадові особи замовника, відповідальні за прийом товару, свідомо ігнорують очевидні недоліки (наприклад, меншу калорійність вугілля, нижче октанове число пального, використання дешевих замінників у продуктах харчування або медикаментах із граничним терміном придатності тощо). Різниця між ринковою вартістю якісної продукції, за яку сплачено замовником, та вартістю фактично поставлених товарів та послуг становить «корупційну маржу», яка розподіляється між учасниками змови.

2. Схема прийняття фіктивних робіт або закриття відомостей із «мертвими душами» є особливо характерною для закупівель робіт (будівництво, ремонт) та послуг, результат яких важко перевірити через певний час. Вона передбачає підписання замовником актів виконаних робіт (наприклад, «Акт приймання виконаних будівельних робіт» форми КБ-2в), які фактично не проводилися взагалі або були виконані в значно меншому обсязі. Найчастіше маніпуляції здійснюються з так званими «прихованими роботами» – елементами будівництва, які після завершення об'єкта неможливо побачити візуально (кількість шарів асфальту, наявність піщаної подушки під дорогою, якість прокладених комунікацій, відповідність марки бетону та діаметру арматури, товщина шару утеплювача під фасадом, нанесення вогнезахисного розчину на конструкції або встановлення нових труб замість реставрованих старих тощо). Також схема застосовується у сфері послуг (консалтинг, аудит, охорона, клінінг, розробка та супроводження програмного забезпечення, юридичне обслуговування, маркетингові дослідження, науково-дослідні роботи, транспортні перевезення або утилізація відходів тощо), коли оплачуються людино-години персоналу, який фактично не був залучений до виконання завдань. У результаті публічні кошти виводяться на рахунки фіктивних фірм, поставлені цілі не досягаються, об'єкти швидко руйнуються або залишаються недобудованими, а замовник зазнає додаткових господарських збитків через відсутність повних, своєчасних та якісних послуг.

З метою систематизації викладеного матеріалу та формування цілісного уявлення про вразливості закупівельного процесу, узагальнено ідентифіковані загрози. Класифікація типових корупційних ризиків та схем їх реалізації у розрізі етапів публічних закупівель наведена у Таблиці 3.

Після аналізу типових корупційних схем, притаманних стандартному закупівельному циклу, необхідно виокремити специфіку забезпечення сектору безпеки та оборони, яка в умовах війни набула критичного значення та особливого правового статусу.

Оборонні закупівлі на період дії правового режиму воєнного стану регулюється спеціальною Постановою Кабінету Міністрів України № 1275 [19]. На відміну від цивільних торгів, тут пріоритетом є швидкість та безпека постачання, проте це створює специфічне підґрунтя для зловживань. Основним корупційним ризиком у цьому секторі є закритість процедур та відсутність повноцінного громадського контролю, що значно ускладнює виявлення завищених цін та перевірку якості товарів зовнішніми спостерігачами.

Варто зауважити, що всі проаналізовані вище корупційні схеми, притаманні стандартному закупівельному циклу, в умовах воєнного стану не лише зберігаються, а й ризикують бути суттєво масштабованими. Через об'єктивні обмеження прозорості та необхідність швидкого прийняття рішень ці ризики гіпертрофуються, що вимагає впровадження виняткових, адаптованих до реалій війни заходів попередження та контролю.

З огляду на різноманіття та приховану природу описаних вище корупційних схем, точкові заходи реагування є недостатньо ефективними. Для системної мінімізації ризиків необхідна побудова комплексної інфраструктури внутріш-

Таблиця 3

Типові корупційні ризики та схеми в публічних закупівлях

Table 3

Typical Corruption Risks and Schemes in Public Procurement

№ / No.	Етап закупівлі / Procurement Stage	Характеристика корупційного ризику / Corruption Risk Characteristics	Характеристика корупційних схем / Corruption Schemes Characteristics
1	Визначення потреби, планування закупівель та розрахунок очікуваної вартості	Цей етап є фундаментом корупції, оскільки закладені тут маніпуляції легітимізуються подальшими законними процедурами. Ризик полягає у суб'єктивності визначення потреб та формуванні бюджету.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Закупівля непотрібних товарів.</i> Формування штучної потреби у предметах, що не відповідають функціям замовника (для розкрадання або особистих потреб).</li> <li>2. <i>Маніпуляція з очікуваною вартістю.</i> Штучне завищення бюджету через пропозиції від пов'язаних фірм із цінами, вищими за ринкові.</li> <li>3. <i>Штучний поділ предмета закупівлі.</i> Дроблення закупівлі на менші лоти (до 100 тис. грн для товарів/послуг, 1,5 млн грн для робіт) для уникнення відкритих торгів та укладення прямих договорів.</li> </ol>
2	Розробка тендерної документації та визначення кваліфікаційних критеріїв	Ризик проявляється через створення штучних обмежень та умов, які унеможливають чесну конкуренцію та гарантують перемогу заздалегідь визначеному учаснику.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Випливання технічних вимог під конкретного провайдера.</i> Встановлення унікальних параметрів (габарити, хімісклад), яким відповідає лише один виробник.</li> <li>2. <i>Дискримінаційні кваліфікаційні критерії.</i> Висування надмірних вимог (досвід лише з держзамовниками, власна база замість орендованої тощо).</li> <li>3. <i>Невиправдане укрупнення лотів.</i> Об'єднання різномірних товарів або географічно віддалених об'єктів для відсіювання малого та середнього бізнесу.</li> </ol>
3	Застосування неконкурентних процедур (укладення прямих договорів)	Найвищий рівень ризику через відсутність конкурентного відбору та можливість замовника діяти на власний розсуд (дискреція). Особливо актуально в умовах воєнного стану.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Зловживання «нагальною потребою».</i> Умисне зволікання із закупівлею для створення штучного форс-мажору та обґрунтування прямого договору.</li> <li>2. <i>Договори з «прокладками».</i> Одноосібний вибір сумнівних фірм (без штату/потужностей) для завищення ціни та виведення коштів.</li> </ol>
4	Розгляд тендерних пропозицій	Ризик пов'язаний із застосуванням «подвійних стандартів» при оцінці документів, суб'єктивні рішення приймаються на користь «свого» постачальника.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Вибіркове відхилення.</i> Прискіпливий пошук формальних помилок у дешевших пропозиціях конкурентів при ігноруванні порушень у «свого» учасника.</li> <li>2. <i>Ігнорування механізму вилучення помилок.</i> Відхилення пропозиції без надання учаснику передбачених законом 24 годин на усунення невідповідностей.</li> </ol>
5	Укладення договору та внесення змін до його умов	Ризик переноситься у площину виконання, спотворення результатів тендеру, нівелювання початкової економії та необґрунтоване зростання вартості.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Необґрунтоване підвищення ціни.</i> Укладення додаткових угод одразу після тендеру для підняття ціни за одиницю товару (нібито через ринкові коливання).</li> <li>2. <i>Заміна товару на менш якісний.</i> Поставка товару з гіршими характеристиками, ніж у договорі, за мовчазної згоди замовника.</li> </ol>
6	Виконання договору про закупівлю	Ризик фізичного обману та розкрадання на етапі передачі цінностей. За документами закупівлі виглядає ідеально, але фактично відбувається підміна або невиконання робіт.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Приймання товару неналежної якості.</i> Свідоме прийняття фальсифікату, браку або дешевих аналогів за ціною якісного товару.</li> <li>2. <i>Приймання фіктивних робіт («мертві душі»).</i> Підписання актів (наприклад, КБ-2в) за роботи, які не виконувалися, або за «приховані роботи» (шари асфальту, комунікації), які неможливо перевірити візуально.</li> </ol>

нього контролю у замовника. Тому логічним кроком після ідентифікації загроз є впровадження багаторівневої системи захисту.

Для протидії виявленим ризикам Національне агентство з питань запобігання корупції рекомендує впровадити в діяльність замовників міжнародно визнану модель управління ризиками «Три лінії захисту» (3LoD, Three Lines of Defense), яка широко використовується у комплаєнс-системах великих компаній [1, с. 30–32; 11, с. 132–133]. Ця модель дозволяє чітко розмежувати відповідальність та уникнути концентрації повноважень в одних руках.

Адаптована до структури публічного суб'єкта, модель може передбачати такий розподіл функцій.

1. Перша лінія захисту – Власники ризиків (Операційний рівень). Це посадові особи, які безпосередньо ініціюють, планують та проводять закупівлі. Вони є першим бар'єром, оскільки інтегрують процедури контролю у свою щоденну операційну діяльність (уповноважена особа (тендерний комітет), структурний підрозділ-ініціатор закупівлі, підрозділ фінансового забезпечення, адміністративно-господарський департамент та юридична служба).

На першій лінії захисту здійснюється визначення реальної потреби, розрахунків очікуваної вартості, підготовка тендерної документації, проведення процедур та візування договорів. Юридична служба тут виступає саме як частина операційного процесу (експертиза договорів), а не як незалежний наглядовий орган.

2. Друга лінія захисту – Контроль ризиків (Моніторинговий рівень). Це спеціалізовані підрозділи, які не беруть безпосередньої участі у проведенні закупівель, але здійснюють нагляд за дотриманням політик та процедур (Управління внутрішньої безпеки (внутрішнього контролю) та Уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції).

На другій лінії захисту здійснюється аналіз контрагентів та виявлення конфлікту інтересів, здійснює антикорупційну експертизу проєктів договорів та додаткових угод, розглядає повідомлення від викривачів та реагування на сигнали про порушення.

3. Третя лінія захисту – Незалежна оцінка (Аудиторський рівень). Забезпечує об'єктивну оцінку ефективності функціонування перших двох ліній захисту (Підрозділ внутрішнього аудиту).

На третій лінії захисту надаються незалежні висновки керівництву щодо того, чи працює система внутрішнього контролю належним чином, та перевіряє факти незаконного або неефективного використання бюджетних коштів після завершення процедур.

Окрім внутрішньої інфраструктури, модель передбачає рівень зовнішнього аудиту, який здійснюють Державна аудиторська служба України та Рахункова палата. Ці органи забезпечують незалежну перевірку, що виходить за межі впливу замовника. Водночас, в умовах обмежених ресурсів державного апарату, критично важливою стає функція громадського контролю. Використання аналітичних інструментів DOZORRO, подання офіційних звернень та публічний тиск залишаються дієвими механізмами для скасування або коригування сумнівних закупівель.

Корупцію у сфері публічних закупівель доцільно класифікувати не лише за етапами процедури, а й за рівнем її поширення та глибиною впливу на держав-

ну політику. У цьому контексті важливо розмежовувати мікро- та макрорівні [20, с. 241–242]. Специфіка корупції макрорівня полягає в тому, що її суб'єктами виступають не локальні замовники (уповноважені особи), а органи державної влади, відповідальні за формування політики (парламент, уряд, профільні міністерства, регулятори). Якщо на мікрорівні корупційна взаємодія зводиться до викривлення тендерної документації окремими замовниками, то на макрорівні формуються самі «правила гри», що легалізують та інституціоналізують корупційні практики в масштабах усєї країни.

Аналіз виявлених механізмів адаптації до антикорупційних цифрових інструментів дозволяє стверджувати, що негативні наслідки корупції не вичерпуються лише прямими фінансовими втратами чи правовими порушеннями. Вони призводять до глибинного викривлення стратегічних підходів держави до управління економікою. Зокрема, у суспільстві та експертному середовищі поширюється хибна теза, що найефективнішим засобом боротьби з корупцією є максимальне усунення держави з економічних процесів: відмова від бюджетних програм розвитку, тотальна лібералізація та послаблення регуляторного впливу.

Однак такий підхід є деструктивним спрощенням. Наприклад, коли держава відмовляється від реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів під приводом боротьби з корупцією, це призводить до стагнації економіки. Крім цього, необхідною передумовою технологічної модернізації виступають програмно-цільові механізми публічного управління [21; 22]. Отже, стратегія має полягати не у механічному скороченні бюджетних програм розвитку, а у впровадженні жорсткої системи превентивного контролю, ефективність якої у профілактиці зловживань доведена останніми іноземними дослідженнями [23, с. 16–19; 24, с. 121–122].

Водночас ключовою перешкодою для ефективності будь-яких цифрових інструментів (Prozorro, DREAM) залишається збереження в Україні ознак ліберально-олігархічної моделі управління. Ця система характеризується домінуванням кланових інтересів, за яких публічні закупівлі перетворюються на механізм збагачення наблизених до влади бізнес-еліт.

В умовах структурування влади за принципом «свій – чужий» боротьба з корупцією набуває ознак імітації: для лояльних суб'єктів гарантується адміністративний імунітет, тоді як закон застосовується вибірково – як інструмент тиску на конкурентів. У такому середовищі професіоналізм поступається місцем клановій лояльності, що ґрунтується на патронажі та родинних зв'язках. Це спричиняє глибоку деградацію владних інститутів, нівелюючи технологічні досягнення прозорості та дискредитуючи саму ідею ефективного публічного управління.

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень**

У результаті дослідження систематизовано фундаментальні принципи публічних закупівель, недотримання яких визначено як базову детермінанту корупційних проявів – від штучного обмеження конкуренції до прямих бюджетних втрат. На основі аналізу вітчизняної цифрової інфраструктури (Prozorro, DREAM, аналітичні платформи) доведено, що наявний інструментарій забезпечує високий рівень транспарентності для зовнішнього моніторингу, однак не є достатньою умовою для повного викорінення зловживань.

Ключовим науковим здобутком роботи є розробка типології корупційних ризиків та схем їх реалізації у розрізі етапів закупівельного циклу. Встановлено, що в умовах цифровізації процедур корупційна поведінка трансформувалася: якщо раніше домінували грубі процедурні порушення, то нині центр ваги змістився поза межі охоплення автоматизованого контролю. Йдеться насамперед про етапи планування (маніпуляції з очікуваною вартістю), використання неконкурентних процедур (зловживання статусом «нагальної потреби» під час воєнного стану) та фізичне виконання контрактів (підписання актів за невиконані роботи, необґрунтовані додаткові угоди).

Для мінімізації ідентифікованих загроз запропоновано комплекс заходів, спрямованих на посилення контролю за укладанням прямих договорів та встановлення запобіжників на етапі виконання зобов'язань. Стратегічним напрямом оздоровлення закупівельної системи визначено перехід від виключно зовнішнього нагляду до розгортання багаторівневої системи внутрішнього контролю. Рекомендовано впровадження на рівні замовників моделі «Три лінії захисту» (3LoD), що забезпечить ефективне розмежування повноважень та мінімізує вплив кланових інтересів на прийняття рішень.

Узагальнюючи, варто зазначити, що прозорість даних зробила корупційні схеми видимими, але для їх системного подолання суто технологічних рішень недостатньо. Подальша антикорупційна політика має поєднувати автоматизацію процесів із невідворотністю покарання, глибинною трансформацією суспільних цінностей і виховних орієнтирів, а також зміною системи економічних відносин. Адже корупція у публічних закупівлях є не лише економічною проблемою, а й фактором дискредитації публічних інституцій, подолання якого вимагає утвердження реальної рівності суб'єктів перед законом та обов'язкової орієнтації на підвищення рівня професійної етики й доброчесності представників органів публічної влади.

Перспективи подальших наукових розвідок доцільно спрямувати на аналіз інституційної деформації контролюючих органів, де корупційна взаємодія еволюціонувала від примітивного хабарництва до системних усталених форм. Особливої уваги потребує вивчення механізмів «торгівлі впливом» з боку представників контролюючих органів, а також форм політичного протекціонізму та неправомірного захисту посадовців і бізнес-структур. Критично важливим завданням є розробка нових підходів для виявлення фактів витоку інсайдерської інформації та корупційного прикриття бізнесу, що свідчить про небезпечне зрощення функцій державного нагляду з приватними інтересами.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність : аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу / Нац. агентство з питань запобігання корупції. Київ, 2024. 146 с. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-83/sources/380-111340470-67a239fc55bdd.pdf>
2. Аналіз здійснення судочинства Вищим антикорупційним судом у 2024 році : звіт. Київ, 2025. URL: [https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/statistics/analyses/justice\\_2024.pdf](https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/statistics/analyses/justice_2024.pdf)
3. Пилипенко Я., Нестеров Б. Чи стало більше злочинів у публічних закупівлях? Дзеркало тижня. 2024. 29 серп. URL: <https://zn.ua/ukr/anticorruption/chi-stalo-bilshe-zlochiviv-u-publichnikh-zakupivljakh.html>

4. Бенько І. Д., Сисюк С. В. Корупція у сфері публічних закупівель: форми прояву та засоби протидії. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 38, ч. 2. С. 84–87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses\\_2019\\_38\(2\)\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2019_38(2)_19)
5. Сірко В. С. Корупційні ризики в публічних закупівлях: аналіз корупційних ризиків та методів їх мінімізації, включаючи законодавчі та організаційні заходи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 9. С. 260–262. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-9/60>
6. Шубіна С. А., Хуторянський О. В., Тичина Д. М. Запобігання привласненню, розтраті майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у сфері житлово-комунального господарства в Україні : монографія. Київ, 2023. 189 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/60484fd7-6a13-4053-9720-422ef31d778c/content>.
7. Стащук О., Борисюк О., Проць Н. Публічні закупівлі та їх роль в удосконаленні публічних фінансів України. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2022. № 3. С. 37–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu\\_2022\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu_2022_3_7)
8. Захаров Д., Федорова О. Публічні закупівлі в умовах воєнного стану: баланс між гнучкістю та прозорістю. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*. 2025. Вип. 10. С. 343–358. DOI: [10.58423/2786-6742/2025-10-343-358](https://doi.org/10.58423/2786-6742/2025-10-343-358).
9. Карлін М., Кошкіна К. Публічні закупівлі в системі публічних фінансів країни. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2021. № 1. С. 105–110. DOI: [10.29038/2786-4618-2021-01-105-110](https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-105-110).
10. Окуліч-Козарін В., Мельник К. Публічні закупівлі як об'єкт аудиту та управління об'єднаними сільськими територіальними громадами в умовах децентралізації. *Облік і фінанси*. 2021. № 3 (93). С. 142–148. DOI: [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2021-3\(93\)-142-148](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2021-3(93)-142-148)
11. Павлюк Т. С., Полусмяк Ю., Половинкіна Р., Давиденко О. Антикорупційні механізми в системі публічних закупівель: запобігання зловживанням на етапі проведення тендерів. *Management and Entrepreneurship: Trends of Development*. 2025. № 1 (31). С. 125–138. DOI: <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-1/31-11>
12. Гарбінська-Руденко А. В., Покутній О. О., Шимко В. Р. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 413–417. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.70>
13. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150922?an=1>
14. Куц А., Русіна К., Швадчак А. Публічні закупівлі 2024: звіт. Київ : Transparency International Ukraine, 2025. 34 с. URL: <https://ti-ukraine.org/research/publichni-zakupivli-2024-chym-zhyla-i-yak-zminyuvalasya-sfera/>
15. Коваленко М.М. Держава та банківський сектор: реалістична організація взаємодії : монографія / М.М. Коваленко. Х. : Тім Publishing Group, 2015. – 332 с.
16. Оцінка корупційних ризиків. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. 21.10.2024. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2025/01/Оцінка-корупційних-ризиків-1.pdf>
17. Орлов Ю. В. Корупційна схема: поняття та сутність. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції. Харків, 2017. С. 138–140. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31\\_03\\_2017/pdf/63.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/63.pdf)
18. 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 12.10.2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF>

19. Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 р. № 1275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF>

20. Коваленко М. М. Типологія корупції в банківському секторі. *Бізнес Інформ*. 2013. № 2. С. 240-245. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0000322038>

21. Breuer S., Müller R. Digitalization, AI, and robotics for good care and work? German policy imaginaries of healthcare technologies. *Science and Public Policy*. 2024. Vol. 51, No. 5. P. 951–962. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scae036>

22. New Metropolitan Perspectives. Transition with Resilience for Evolutionary Development / ed. by C. Bevilacqua, P.-A. Balland, C. Kakderi, V. Provenzano. Cham : Springer, 2023. 423 p. / Lecture Notes in Networks and Systems ; vol. 639. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34211-0>

23. Raudla R., Savi R., Randma-Liiv T. Literature Review on Cutback Management : COCOPS Workpackage 7 Deliverable 1. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Tallinn, 2013. 51 p. URL: <https://repub.eur.nl/pub/40927/COCOPS%20report%202.pdf>

24. Sari A. N. K., Damayanti R. A., Darmawati. The effect of preventive control and detective control on the effectiveness of budget implementation with accountability as a moderating variable. *Облік і фінанси*. 2022. № 2 (96). С. 118–123. DOI: [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2022-2\(96\)-118-123](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2022-2(96)-118-123)

**Конфлікт інтересів: автори засвідчують, що, незважаючи на те, що один із авторів статті є головним редактором, а другий – член редакційної колегії цього журналу, процес рецензування, прийняття рішення щодо публікації та редагування проводилися незалежно, без їх участі чи впливу. Рецензування, остаточне рішення ухвалювалося іншими членами редакційної колегії, які не є співавторами. Будь-які потенційні конфлікти інтересів були повністю усунені шляхом зовнішнього контролю процесу.**

*Стаття надійшла до редакції 17.10.2025*

*Стаття рекомендована до друку 19.11.2025*

*Опубліковано 30.12.2025*

Mykola Kovalenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Professor of Economic Policy and Management Department, Education and Research Institute  
of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2845-6993> e-mail: kovnn1@i.ua

Dmytro Karamyshev, Doctor of Sciences in Public Administration; Full Professor,  
Dean of the Faculty of Medicine No. 1, Professor of Department of Disaster and Military Medicine  
of Poltava State Medical University, 23 Shevchenko Street, Poltava, Ukraine  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240> e-mail: dvk1vip@gmail.com

## **CORRUPTION RISKS AND SCHEMES IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES WITHIN THE MODERN DIGITAL ENVIRONMENT**

**Abstract.** This article examines the transformation of corruption risks within the public procurement sector amidst the operation of Ukraine's contemporary digital infrastructure. Particular emphasis is placed on a contradictory contemporary trend: notwithstanding the

strategic drive toward absolute transparency and the deployment of advanced digital tools (Prozorro, DREAM, risk-oriented monitoring modules), corruption levels have not diminished but rather evolved into novel, latent forms. Corruption is emerging as a dynamic phenomenon that successfully adapts to digitalization by shifting the center of gravity from overt procedural violations to domains inaccessible to automated control, specifically targeting the stages of planning, direct contracting, and the physical execution of contracts.

The methodological framework of the study is constituted by a synthesis of systemic, institutional, and comparative approaches, which facilitated the examination of public procurement as a holistic system susceptible to destructive influences throughout various stages of its implementation. The informational and empirical basis of the research comprises Ukrainian regulatory legal acts, analytical reports from the National Agency on Corruption Prevention, case law from the High Anti-Corruption Court, and studies by Transparency International Ukraine covering the 2024–2025 period.

The article provides a detailed analysis of the domestic infrastructure of digital tools (Prozorro, BI Prozorro, DOZORRO, Clarity Project, YouControl, Spending, DREAM). It is argued that while the existing toolkit ensures a high degree of transparency for external monitoring, it does not constitute a sufficient condition for eliminating malpractices occurring outside the electronic system.

A key outcome of the work is the development of a systematized classification of corruption risks and their implementation schemes across the stages of the procurement cycle. Specifically, at the planning stage, schemes involving the manipulation of expected value and the artificial division of the procurement subject to evade open tenders were identified, while at the documentation preparation stage, mechanisms for tailoring technical requirements to a specific manufacturer and establishing discriminatory qualification criteria were revealed. In the context of martial law, particular attention is devoted to abuses related to direct contracting through the interpretation of “urgent need” and the involvement of shell companies. Simultaneously, at the contract execution stage, identified as the most critical, schemes involving unjustified price increases via supplementary agreements, the substitution of goods with lower-quality alternatives, and the signing of acceptance certificates for fictitious works were analyzed.

Based on the conducted analysis, the necessity of shifting the anti-corruption policy strategy is substantiated: transitioning from exclusively external oversight to the development of an effective internal control system. The implementation of the “Three Lines of Defense” model at the level of procuring entities is recommended, which envisages a clear delineation of functions between risk owners (operational level), control units (compliance), and internal audit. It is concluded that overcoming corruption requires not merely the automation of processes, but profound changes in societal values and the system of economic relations.

**Keywords:** *public procurement, corruption risks, corruption schemes, digital tools, corruption prevention, systemic changes, martial law.*

**In cites:** Kovalenko, M. M., Karamyshev, D.V. (2025). Corruption risks and schemes in public procurement procedures within the modern digital environment. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (81), 111–133. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2025-2-07> [in Ukrainian].

## REFERENCES:

1. National Agency on Corruption Prevention. (2024). Corruption in Ukraine 2024: understanding, perception, prevalence: Analytical report based on the survey of population and business. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/osr-83/sources/380-111340470-67a239f-c55bdd.pdf> [in Ukrainian].
2. High Anti-Corruption Court. (2025). Analysis of judicial proceedings by the High Anti-Corruption Court in 2024: Report. URL: [https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/statistics/analyses/justice\\_2024.pdf](https://court.gov.ua/storage/portal/hcac/statistics/analyses/justice_2024.pdf) [in Ukrainian].
3. Pylypenko, Ya., & Nesterov, B. (2024, August 29). Have there been more crimes in public procurement? Dzerkalo Tyzhnia. URL: <https://zn.ua/ukr/anticorruption/chi-stalo-bilshe-zlochyniv-u-publichnikh-zakupivljakh.html> [in Ukrainian].
4. Benko, I. D., & Sysiuk, S. V. (2019). Corruption in the field of public procurement: forms of manifestation and means of counteraction. *Prychornomorski Ekonomichni Studii*, 38(2), 84–87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses\\_2019\\_38\(2\)\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2019_38(2)_19) [in Ukrainian].
5. Sirko, V. S. (2024). Corruption risks in public procurement: analysis of corruption risks and methods of their minimization, including legislative and organizational measures. *Yurydychnyi Naukovi Elektronnyi Zhurnal*, (9), 260–262. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-9/60> [in Ukrainian].
6. Shubina, S. A., Khutorianskyi, O. V., & Tychyna, D. M. (2023). Prevention of appropriation, squandering of property or possession of it by abuse of official position in the field of housing and communal services in Ukraine: Monograph. National Academy of Internal Affairs. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/60484fd7-6a13-4053-9720-422ef31d778c/content> [in Ukrainian].
7. Stashchuk, O., Borysiuk, O., & Prots, N. (2022). Public procurement and its role in improving public finances of Ukraine. *Ekonomichniy Chasopys Volynskoho Natsionalnoho Universytetu imeni Lesi Ukrainky*, (3), 37–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu\\_2022\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/echcenu_2022_3_7) [in Ukrainian].
8. Zakharov, D., & Fedorova, O. (2025). Public procurement under martial law: balance between flexibility and transparency. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*, 10, 343–358. DOI: <https://doi.org/10.58423/2786-6742/2025-10-343-358> [in Ukrainian].
9. Karlin, M., & Koshkina, K. (2021). Public procurement in the system of public finances of the country. *Ekonomichniy Chasopys Volynskoho Natsionalnoho Universytetu imeni Lesi Ukrainky*, (1), 105–110. DOI: <https://doi.org/10.29038/2786-4618-2021-01-105-110> [in Ukrainian].
10. Okulich-Kozarin, V., & Melnyk, K. (2021). Public procurement as an object of audit and management of united rural territorial communities in the conditions of decentralization. *Oblik i Finansy*, 3(93), 142–148. DOI: [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2021-3\(93\)-142-148](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2021-3(93)-142-148) [in Ukrainian].
11. Pavliuk, T. S., Polusmiak, Yu., Polovynkina, R., & Davydenko, O. (2025). Anti-corruption mechanisms in the public procurement system: prevention of abuse at the stage of tenders. *Management and Entrepreneurship: Trends of Development*, 1(31), 125–138. DOI: <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-1/31-11> [in Ukrainian].
12. Harbinska-Rudenko, A. V., Pokutnii, O. O., & Shymko, V. R. (2024). Corruption risks during public procurement under martial law. *Analitychno-Porivnialne Pravoznnavstvo*, (2), 413–417. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.70> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). On Public Procurement: Law of Ukraine No. 922-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T150922?an=1> [in Ukrainian].

14. Kuts, A., Rusina, K., & Shvadchak, A. (2025). Public procurement 2024: Report. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/publiczni-zakupivli-2024-chym-zhylya-i-yak-zminyuvalasya-sfera/> [in Ukrainian].
15. Kovalenko, M. M. (2015). The state and the banking sector: realistic organization of interaction: Monograph. Tim Publishing Group. [in Ukrainian].
16. National Agency for Higher Education Quality Assurance. (2024, October 21). Assessment of corruption risks. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2025/01/Оцінка-корупційних-ризиків-1.pdf> [in Ukrainian].
17. Orlov, Yu. V. (2017). Corruption scheme: concept and essence. In Criminal-legal and criminological principles of combating corruption (pp. 138–140). Kharkiv National University of Internal Affairs. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31\\_03\\_2017/pdf/63.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/63.pdf) [in Ukrainian].
18. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2022). Resolution «On approval of peculiarities of public procurement of goods, works and services for customers provided for by the Law of Ukraine 'On Public Procurement', for the period of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the date of its termination or cancellation» (No. 1178). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF> [in Ukrainian].
19. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2022). Resolution «On approval of peculiarities of defense procurement for the period of the legal regime of martial law» (No. 1275). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF> [in Ukrainian].
20. Kovalenko, M. M. (2013). Typology of corruption in the banking sector. Business Inform, (2), 240–245. URL: <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0000322038>
21. Breuer, S., & Müller, R. (2024). Digitalization, AI, and robotics for good care and work? German policy imaginaries of healthcare technologies. *Science and Public Policy*, 51(5), 951–962. DOI: <https://doi.org/10.1093/scipol/scae036>
22. Bevilacqua, C., Balland, P.-A., Kakderi, C., & Provenzano, V. (Eds.). (2023). *New Metropolitan Perspectives: Transition with Resilience for Evolutionary Development*. Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34211-0>
23. Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. (2013). Literature review on cutback management (COCOPS Workpackage 7 Deliverable 1). Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). URL: <https://repub.eur.nl/pub/40927/COCOPS%20report%202.pdf>
24. Sari, A. N. K., Damayanti, R. A., & Darmawati. (2022). The effect of preventive control and detective control on the effectiveness of budget implementation with accountability as a moderating variable. *Oblik i finansi*, (2), 118–123. DOI: [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2022-2\(96\)-118-123](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2022-2(96)-118-123) [in Ukrainian].

**Conflict of Interest: The authors certify that although one of the authors of the article is the Editor-in-Chief and another is also a member of the editorial board of this journal, the peer-review process, the publication decision, and the editing were conducted independently, without their participation or influence. The peer review and the final decision were carried out by other members of the editorial board who are not co-authors. Any potential conflicts of interest were fully mitigated through external oversight of the process.**

*The article was received by the editors 17.10.2025*

*The article is recommended for printing 19.11.2025*

*Published 30.12.2025*