

Ірина Петрівна **СТОРОЖУК**

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3104-6071>

e-mail: i_storozhuk@univer.km.ua

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ

У статті досліджено особливості функціонування системи публічних закупівель у медичній галузі України. Проаналізовано сучасне нормативно-правове регулювання, зокрема зміни, внесені до Закону України «Про публічні закупівлі», та акти Кабінету Міністрів України, які спрямовано на забезпечення оперативності, гнучкості й адаптивності закупівель у період дії правового режиму воєнного стану. Медичні закупівлі мають свою специфіку, що зумовлює потребу в додатковому регулюванні, зокрема через підзаконні акти Міністерства охорони здоров'я, механізми централізованих закупівель, міжнародну співпрацю та електронні платформи. Особливу увагу приділено діяльності електронної системи закупівель ProZorro та її спеціалізованої підсистеми, яка відіграє ключову роль у забезпеченні прозорості та ефективності медичних закупівель.

Ключові слова: ProZorro, нормативно-правове регулювання, публічні закупівлі, воєнний стан, медична галузь, електронні платформи

ВСТУП

Медична галузь є однією з найважливіших сфер, що потребує ефективного нормативно-правового регулювання публічних закупівель. Публічні закупівлі – це система замовлення товарів, послуг та робіт, що здійснюється за рахунок публічних коштів. Процес закупівель регулюється законодавством та контролюється органами публічної влади і громадськістю. Основною метою публічних закупівель є забезпечення прозорості, ефективності та справедливості у використанні державних ресурсів, а також захист інтересів усіх учасників громадського суспільства.

Нормативно-правове регулювання публічних закупівель у медичній сфері особливо актуальне в умовах розвитку економіки, необхідності якісної медичної допомоги та ефективного використання бюджетних коштів. Пандемія COVID-19 і воєнний стан в Україні зробили закупівлі ключовим інструментом для забезпечення медустанов необхідними ресурсами.

Регулювання державних закупівель у сфері медицини під час війни має вирішальне значення для забезпечення прозорості, ефективності та чесності процесу. Важливо встановити чіткі вказівки та механізми для запобігання корупції та забезпечення того, щоб основні медичні засоби та послуги досягали тих, хто їх потребує. Це включає суворий нагляд, моніторинг і заходи підзвітності, щоб запобігти підвищенню цін і забезпечити чесну конкуренцію між постачальниками. Крім того, співпраця з міжнародними організаціями та агентствами гуманітарної допомоги може допомогти пом'якшити виклики та забезпечити ефективний розподіл медичних ресурсів у зонах конфлікту.

Аналіз правового регулювання закупівель у медичній сфері допоможе вдосконалити систему, особливо в період післявоєнного відновлення. Це дасть змогу підвищити ефективність, запровадити сучасні технології та зміцнити контроль за витратами у сфері охорони здоров'я.

Аналіз проблеми дослідження

Питання ефективності публічних закупівель в Україні, зокрема в медичній сфері, активно досліджуються в науковій літературі. І.І. Нинюк підкреслює, що публічні закупівлі важливі для прозорого використання державних коштів і розвитку малого та середнього бізнесу. Однак

корупційні ризики, низька конкуренція та недостатній контроль знижують ефективність системи. Автор пропонує модернізацію електронних платформ, посилення моніторингу та створення стимулів для більшої участі в тендерах [7].

Критичну оцінку функціонування платформи ProZorro Market дає К. Хуторенко, який зазначає, що за даними аналітичного дослідження 79% медичних закладів в Україні виявили незадоволення від роботи з ProZorro Market. Основні причини – це порушення постачальниками умов договорів, зриви поставок, демпінг цін і подальша відмова від виконання контрактів. К. Хуторенко підкреслює, що така ситуація особливо загрозлива в умовах війни, коли кожна затримка постачання може мати критичні наслідки для порятунку життя та здоров'я громадян [12].

Г.В. Муляр та В.О. Бондар досліджували питання еволюції законодавчого регулювання державних закупівель лікарських засобів в Україні. Дослідники зазначають, що зміни, впроваджені під час воєнного стану, стали відповіддю на нагальні потреби медичної системи та обумовили необхідність спрощення процедур закупівель. Зокрема, акцент зроблено на забезпеченні оперативності, гнучкості та стійкості постачання лікарських засобів і медичних виробів у надзвичайних умовах [6].

Дослідник М.В. Мацак зазначає, що в умовах воєнного стану в Україні внесено суттєві зміни у процеси закупівель медичних засобів. Визнано, що Постанова Кабінету Міністрів України № 185 від 02.03.2022 дозволила закуповувати медичні товари через АТ «Українська залізниця», що спростило та прискорило процес закупівель завдяки участі військово-цивільних адміністрацій, постачальників та платника [3, 5].

Враховуючи наявні проблеми та зміни в системі публічних закупівель медичних товарів в Україні, зокрема в умовах воєнного стану, необхідно детальніше дослідити ефективність впроваджених реформ та їх вплив на прозорість, оперативність і якість забезпечення медичних установ.

МЕТА дослідження – проаналізувати та розкрити особливості нормативно-правового регулювання публічних закупівель в медичній галузі, визначити проблемні питання та шляхи їх вирішення з метою покращення та ефективного управління в цій сфері.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методи дослідження базуються на застосуванні діалектичного підходу до вивчення впливу змін у публічних закупівлях медичних товарів в умовах воєнного стану. У процесі дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема аналітичний метод для огляду нормативних актів та наукових досліджень, метод класифікації для систематизації змін у закупівельних процедурах, а також статистичний метод для аналізу даних з ефективності закупівель медичних засобів під час воєнного стану.

РЕЗУЛЬТАТИ

Публічні закупівлі в медичній галузі є вельми актуальним питанням, бо прозорість і доступність в цій сфері має своїм результатом покращення якості медичного обслуговування, а також має важливе значення для забезпечення якісної медичної допомоги, адже ефективні публічні закупівлі напряму впливають на доступність та якість ліків і послуг для населення.

Нормативне регулювання публічних закупівель у медичній галузі – це основа ефективної, чесною та безпечною системи охорони здоров'я. Без нього держава не змогла б гарантувати громадянам належного рівня медичної допомоги. Нормативно-правове регулювання публічних закупівель в медичній галузі в Україні базується на законах «Про публічні закупівлі» та «Про здійснення господарської діяльності у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти» тощо. Ці закони встановлюють правила проведення закупівельної діяльності у сфері медицини, зокрема процедури закупівель, вимоги до учасників та замовників, порядок оголошення та проведення торгів, контроль за дотриманням законодавства тощо. Таке регулювання спрямоване на забезпечення прозорості, конкуренції та ефективності у сфері закупівель медичних товарів та послуг. Проте українське законодавство стикається з численними викликами, починаючи від ризиків корупції, непрозорих процедур і неефективного використання бюджетних коштів, і закінчуючи потребою у дотриманні принципів чесності, конкуренції та відкритості.

Належне правове регулювання ринку публічних закупівель, зокрема у сфері медицини, покликане активувати розвиток економічних процесів загалом, забезпечити обороноздатність країни та стимулювати формування гарантованих ринків збуту товарів, робіт, послуг з метою забезпечення різноманітних суспільних потреб, які в останні роки зазнали радикальних змін.

Перший досвід функціонування медичної галузі в екстремальних умовах пандемії COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2. Насамперед пандемія виявила структурні слабкості медичних систем. Однак водночас COVID-19 став каталізатором змін. Зокрема, запроваджено нові підходи до організації медичної допомоги, прискорено цифровізацію (електронні рецепти, дистанційні консультації), налагоджено співпрацю з міжнародними партнерами. Медична галузь вперше масово стикнулася з необхідністю оперативної закупівлі вакцин, експрес-тестів та критичного обладнання – і це стимулювало вдосконалення нормативного регулювання закупівель.

Наведені чинники безпосередньо вплинули і на питання правового регулювання публічних на оборонних закупівель під час дії особливого правового режиму воєн-

ного стану в Україні, які ґрунтовно змінювалися тричі і зазнали значних змін порівняно із Законом України «Про публічні закупівлі» [1] та Законом України «Про оборонні закупівлі» [8].

Законодавчі акти, що регулюють публічні закупівлі в Україні, включають Закон України «Про публічні закупівлі», який визначає основні принципи та процедури закупівель [1]. Однак у сфері медичних закупівель застосовуються додаткові вимоги та специфікації, що пов'язані з особливостями цього сектору. Зокрема, для медичних закупівель застосовується система ProZorro, яка повинна забезпечити прозорість і ефективність витрачання бюджетних коштів. Проте, як показує практика, є певні прогалини в реалізації цієї системи, зокрема в частині допорогових закупівель, а також вимог, що обмежують конкуренцію.

Найбільше порушень принципів прозорості, добросовісної конкуренції та рівності у публічних закупівлях в медичній сфері через наявність дискримінаційних вимог у тендерній документації. Згідно з ч. 5 ст. 14, ч. 4 ст. 22 Закону «Про публічні закупівлі» тендерна документація не повинна містити вимог, що призводять до дискримінації. Дискримінаційні вимоги – це умови, які необґрунтовано обмежують коло потенційних учасників закупівель і створюють переваги окремим компаніям. У медичній сфері це може виражатись у вигляді: вимог про наявність складу саме в певному регіоні; обов'язкової наявності досвіду з постачання продукції лише державним установам; надмірно коротких строків постачання, які не відповідають ринковим умовам; вимог до товарів, які відповідають лише одному виробнику (наприклад, згадування конкретної торгової марки без «або еквівалент»).

Ще одним з поширених дискримінаційних факторів є відсутня специфікація. У публічних закупівлях, особливо в медичній сфері, технічна специфікація є основою справедливості й ефективності закупівельного процесу. Саме вона чітко визначає вимоги до товарів або послуг, які закуповуються. Проте іноді замовники свідомо або з необізнаності не додають повної або конкретної специфікації, що створює дискримінаційні умови для учасників. Відсутність специфікації унеможливує рівноправну участь постачальників, адже невизначеність параметрів змушує учасників подавати пропозиції «всліпу», не знаючи, які саме характеристики товару очікує замовник. Створюється ризик зловживань, коли після подання пропозицій замовник може вибірково «уточнити» вимоги так, щоб вони підходили лише певному постачальнику. Так, відсутність або розмитість специфікації є не лише технічною помилкою, а й порушенням принципу рівного доступу, що суперечить цілям прозорих і конкурентних закупівель у медичній галузі. Такі практики можуть бути результатом як помилки замовника, так і навмисних маніпуляцій з метою «відсіяти» конкурентів. Результатом дії даної дискримінації є зниження або втрата довіри до процедури, особливо серед нових або іноземних постачальників.

Закон України «Про публічні закупівлі» [1] прямо вимагає чітко визначати предмет закупівлі, включаючи технічні, якісні й функціональні характеристики. Якщо цього не дотримано, то така закупівля може бути визнана недійсною або дискримінаційною за рішенням Анти-монопольного комітету.

З метою усунення вищезгаданих проблем необхідно

посилити контроль за дотриманням принципів відкритості та прозорості, вдосконалити процеси публікації всіх закупівель у системі ProZorro та забезпечити гармонізацію вимог до постачальників, щоб вони не ставали бар'єром для конкурентного середовища.

17 березня 2020 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», який спростив процедуру закупівлі товарів, робіт і послуг для боротьби з пандемією COVID-19. На виконання цього закону Кабінет Міністрів розробив порядок проведення таких закупівель, відповідно до якого стало можливим укладати договори про постачання конкретного переліку товарів, робіт чи послуг без аукціонів на ProZorro незалежно від очікуваної вартості закупівлі.

Під час війни спрощення процедур закупівель у медичній сфері завдяки Постанові Кабінету Міністрів України №216 стало критично важливим. Закупівлі здійснюються за умовою наявності відповідної угоди або договору, укладених із уповноваженою особою у сфері охорони здоров'я чи спеціалізованими організаціями, які мають досвід проведення централізованих заходів із закупівель. Це дало змогу швидко забезпечувати лікарні необхідними медикаментами та обладнанням, мінімізуючи бюрократію. Зокрема, можливість працювати напряму з міжнародними організаціями та перевіреними постачальниками значно прискорила процеси [2].

З 13.03.2025 набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2025 № 278 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. № 333 і від 12 жовтня 2022 р. № 1178» [13]. Згідно з п. 11¹ особливостей встановлено, що коли замовники, які є закладами охорони здоров'я або структурними підрозділами з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних (військових) адміністрацій, здійснюють закупівлі лікарських засобів, які в установленому законом порядку зареєстровані в Україні, та медичних виробів вартість яких становить або перевищує 50 тис. грн, такі закупівлі здійснюються із застосуванням електронного каталогу. Крім того, Постановою № 278 розширено перелік лікарських засобів та медичних виробів, обов'язкових для закупівлі через

електронний каталог.

Попри спрощення, система не втратила прозорості. Запроваджено механізми контролю, зокрема звітність і моніторинг закупівель, що зберегло довіру до системи навіть у складних умовах. Гнучкість процедур дала змогу оперативно реагувати на зміну потреб, особливо в регіонах поблизу фронту.

Нині зміни у сфері публічних закупівель визначаються викликами, проте в майбутньому створять нові можливості для досягнення стратегічних цілей у відновленні України. Загалом для цього потрібно здійснити вдосконалення тендерної системи із загальними напрямками соціально-економічного розвитку країни. Це допоможе здійснити підвищення ефективності публічних закупівель в Україні під час широкомасштабного вторгнення та реалізація їх діяльності у повоєнний період [9].

ВИСНОВКИ

Отже, нормативно-правове регулювання публічних закупівель у медичній сфері є ключовим елементом забезпечення якості, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Завдяки відповідним законодавчим нормам держава здатна контролювати процес постачання життєво необхідних лікарських засобів та обладнання.

Закон «Про публічні закупівлі» створює рамки для відкритої конкуренції та недопущення дискримінації учасників, що особливо важливо у сфері охорони здоров'я, де постійно виникає потреба у швидких, але обґрунтованих рішеннях.

Медичні закупівлі мають свою специфіку, що зумовлює потребу в додатковому регулюванні, зокрема через підзаконні акти Міністерства охорони здоров'я, механізми централізованих закупівель, міжнародну співпрацю та електронні платформи (ProZorro).

Наявність дискримінаційних вимог, відсутність чіткої специфікації, корупційні ризики залишаються викликами, які потребують постійного вдосконалення законодавства, посилення контролю та професіоналізації замовників.

У сучасних умовах ефективне регулювання медичних закупівель є запорукою не лише фінансової дисципліни, а й гарантією доступності та безпеки медичних послуг для громадян.

Список використаних джерел

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19>
2. Деякі питання закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/216-2022-п#Text>
3. Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2022 р. № 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2022-п#Text>
4. Кильницька Є.В., Глухова С.В., Колодяжна Т.В. Дослідження тенденцій ринку публічних закупівель під час дії воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 8. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-8-10-01>
5. Мацак М.В. Удосконалення процесів закупівель у приватній та державній медицині: кваліфікаційна робота магістра: 073 «Менеджмент» / наук. керівник Р.Ю. Половинкіна. Запоріжжя, 2023. 83 с.
6. Муляр Г.В., Бондар В.О. Еволюція законодавчого регулювання державних закупівель лікарських засобів в Україні: від перших нормативних актів до сучасності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. № 2 (32). С. 594-600.
7. Нинюк І.І. Публічні закупівлі та державні фінанси в Україні. *Актуальні питання економічних наук*. URL: <https://aeconomics.com.ua/index.php/home/article/download/342/350>
8. Петик Л.О., Бацман І.В. Публічні закупівлі в умовах воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-9-08-03>
9. Еволюція законодавства України про публічні та оборонні закупівлі від витоків до сьогодення: нарративний аналіз від 20.10.2023 р. URL: <https://coordinata.com.ua/evolucia-zakonodavstva-ukraini-pro-publicni-ta-oboronni-zakupivli-vid-vitokiv-dosogodenna-narrativnij-analiz>

10. Медичні закупівлі Міноборони у період пандемії: корупційні ризики та рекомендації від 01 липня 2021 р. URL: <https://nako.org.ua/research/medychni-zakupivli-minoborony-u-period-pandemii-koruptsiyni-ryzyky-ta-rekomendatsii-doslidzhennia>
11. Ференц А. Кожна третя закупівля медичної сфери має порушення: інфографіка від 04.07.2019. URL: <https://dozorro.org/blog/kozhna-tretya-zakupivlya-medichnoyi-sferi-maye-porushennya-infografika>
12. Хуторенко К. Що не так із Prozorro Market і чому експерти вважають, що він розвалить медичний ринок. Ч.1 від 30 квітня 2024 р. URL: <https://mind.ua/publications/20272967-shcho-ne-tak-iz-prozorro-market-i-chomu-eksperti-vvazhayut-shcho-vin-rozvalit-medichnij-rinok-ch-1>
13. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. № 333 і від 12 жовтня 2022 р. № 1178. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2025 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278-2025-п#Text>

References

1. On Public Procurement: Law of Ukraine dated 25.12.2015 №. 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19> (in Ukrainian).
2. Some issues of procurement of medicines, medical devices and auxiliary means for them: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 7, 2022 №. 216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/216-2022-п#Text> (in Ukrainian).
3. Some issues of public procurement of goods, works and services to meet the urgent needs of the functioning of the state under martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 2, 2022 №. 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2022-п#Text> (in Ukrainian).
4. Kylvitska Y.V., Hlukhova S.V., Koloduazhna T.V. Research on trends in the public procurement market during martial law. *Problems of modern transformations. Series: economics and management.* 2023. №. 8. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-8-10-01> (in Ukrainian).
5. Matsak M.V. Improving procurement processes in private and public medicine: master's thesis: specialty 073 "Management": / scientific supervisor R.Y. Polovinkin. Zaporizhzhia, 2023. 83 p. (in Ukrainian).
6. Muliar H.V., Bondar V.O. Evolution of legislative regulation of state procurement of medicines in Ukraine: from the first regulatory acts to the present day. *Bulletin of the Criminological Association of Ukraine.* 2024. №. 2 (32). pp. 594-600. (in Ukrainian).
7. Nyniuk I.I. Public Procurement and Public Finance in Ukraine. *Current Issues in Economic Sciences.* URL: <https://a-economics.com.ua/index.php/home/article/download/342/350> (in Ukrainian).
8. Petyk L.O., Batsman I.V. Public procurement under martial law. *Problems of modern transformations. Series: economics and management.* 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5738-2023-9-08-03> (in Ukrainian).
9. Evolution of Ukrainian legislation on public and defense procurement from the origins to the present: narrative analysis from 10/20/2023. URL: <https://coordynata.com.ua/evolucia-zakonodavstva-ukraini-pro-publicni-ta-oboronni-zakupivli-vid-vitokiv-dosogodenna-narrativnij-analiz> (in Ukrainian).
10. Medical procurement of the Ministry of Defense during the pandemic: corruption risks and recommendations from July 1, 2021. URL: <https://nako.org.ua/research/medychni-zakupivli-minoborony-u-period-pandemii-koruptsiyni-ryzyky-ta-rekomendatsii-doslidzhennia> (in Ukrainian).
11. Ferents A. Every third procurement in the medical sector has violations: infographic from 04.07.2019. URL: <https://dozorro.org/blog/kozhna-tretya-zakupivlya-medichnoyi-sferi-maye-porushennya-infografika> (in Ukrainian).
12. Khutoreno K. What's wrong with Prozorro Market and why experts believe it will destroy the medical market. Part 1 of April 30, 2024. URL: <https://mind.ua/publications/20272967-shcho-ne-tak-iz-prozorro-market-i-chomu-eksperti-vvazhayut-shcho-vin-rozvalit-medichnij-rinok-ch-1> (in Ukrainian).
13. On Amendments to the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 25, 2009 No. 333 and dated October 12, 2022 No. 1178. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 11, 2025 №. 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278-2025-п#Text> (in Ukrainian).

Iryna STOROZHUK

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3104-6071>

e-mail: i_storozhuk@univer.km.ua

REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE MEDICAL INDUSTRY

The paper examines the features of the functioning of the public procurement system in the medical sector of Ukraine under martial law. The modern regulatory framework is analyzed, in particular, the amendments made to the Law of Ukraine "On Public Procurement" and the acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which are aimed at ensuring the efficiency, flexibility and adaptability of procurement during the period of the legal regime of martial law. Special attention is paid to the activities of the electronic procurement system ProZorro and its specialized subsystem ProZorro Market, which plays a key role in ensuring the transparency and efficiency of medical procurement. The paper examines the advantages and disadvantages of simplified procurement procedures used under martial law, in particular their impact on the level of competition among suppliers, corruption risks, and the overall efficiency of the use of budget funds. A review of modern scientific literature on the topic of digitalization and digitization of public procurement, including integration with the Diya platform, is provided. Based on the analysis, the main problems of law enforcement are formulated, including the lack of a unified approach to procurement in crisis conditions, the lack of qualified personnel at customers, as well as technical limitations of the electronic system itself. The work also draws attention to the current problems of the functioning of the electronic procurement system ProZorro under martial law, in particular, the need to ensure transparency of procedures, maintain competition among suppliers and adapt the regulatory framework to new realities. It is noted that despite the difficult circumstances, digitalization remains a key tool for ensuring efficiency and integrity in the field of public procurement. Directions for improving procurement mechanisms in the medical sector are proposed, in particular by expanding the functionality of electronic platforms, providing training for customers' specialists, and increasing control by the public and the state.

Keywords: ProZorro, regulatory regulation, public procurement, martial law, medical industry