



**Олександр Олександрович БРИГІНЕЦЬ**

д.ю.н., професор, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4058-7566>

e-mail: [BriginetsO@meta.ua](mailto:BriginetsO@meta.ua)

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

*У статті розкрито роль та проблематику адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні. Присвячено увагу аналізу сучасного стану регулювання процедури публічних закупівель в Україні. Акцентовано на проблемах, пов'язаних із процедурою публічних закупівель, що регулюється адміністративно-правовими нормами, які містяться у законах та підзаконних нормативно-правових актах. Вкрай важливим є встановлення причин та умов, які викликають зловживання та сприяють їм у сфері публічних закупівель. Вдосконалення адміністративно-правових норм у сфері публічних закупівель потрібно здійснювати з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.*

**Ключові слова:** адміністративне право, публічні закупівлі, адміністративно-правове регулювання, адміністративна відповідальність, правовідносини, нагляд, тендери, державний контроль, державне регулювання, господарська діяльність, господарське право, підприємництво, підприємство

### ВСТУП

Прискорену розбудову держави неухильно пов'язано з ефективним управлінням державною економікою. Ефективне функціонування держави і органів місцевого самоврядування, виконання ними покладених на них суспільно значущих завдань неможливі без відповідного матеріально-ресурсного забезпечення. В національній економіці важко знайти сегмент, де б не використовувались публічні закупівлі. Але сфера публічних закупівель вже досить довгий час залишається однією з найбільш криміногенних стосовно наявності корупційних ризиків. В останні роки досить часто суспільство стає свідком того, що стає відомо резонансні факти очевидного завищення цін на товари, роботи та послуги, які надаються замовникам переможцями тендерів, що тягне за собою збільшення витрат з відповідних бюджетів, і, як наслідок, мультимільйонне незаконне збагачення окремих осіб. Особливо гострим це питання постає в часи великих випробувань для України. Ще з початку ХХ ст. до нас дійшла фраза Крушпа, який озброював Німеччину у I-й Світовій війні, про те, що війна – це надзвичайно жахлива справа, але й жахливо прибуткова справа. Вже нині прикладом може слугувати факт, коли Національне антикорупційне бюро (НАБУ) і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) повідомили про викриття схеми розкрадання державних коштів під час закупівлі Міністерством оборони продуктів харчування для ЗСУ в непростих умовах. Йдеться про розкрадання понад 733 млн грн та замах на розтрату 788 млн грн [1] Як бачимо, в Україні досить довго повністю не є вирішеною проблематика адміністративно-правового регулювання публічних закупівель. Відповідні дискусії про модернізацію чи оновлення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні не припиняються вже протягом кількох десятиріч років. Проблема посилюється і тому, що ситуація в державі загострюється, ціни зростають, а з ними і масштаби публічних закупівель для реалізації завдань і функцій держави. Умовами, які сприяють можливості здійсненню порушень у вказаній сфері є окремі недоліки адміністративно-правового регулювання пуб-

лічних закупівель.

**МЕТА** статті – визначення особливостей вирішення проблем адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні як однієї з умов розбудови правового суспільства у ХХІ ст.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ця робота базується на працях вітчизняних і зарубіжних вчених, а також на матеріалах періодичних видань, статистичних збірниках. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення, а також низку інших методів.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Кілька останніх найтяжчих в історії держави років показали, що є необхідність стратегічного врегулювання адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в Україні. Нині фундаментом є Закон України «Про публічні закупівлі», що визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад. Цей Закон прийнято для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та для розвитку добросовісної конкуренції. Також він мав на меті адаптувати законодавство України *acquis* ЄС на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого. До позитивних сторін Закону України «Про публічні закупівлі» варто віднести й те, що в його тексті закріплено принципи як основоположні засади публічних закупівель. До таких віднесено: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивне та неупереджене оцінювання тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням. Але з вищезгаданих принципів у тексті Закону більшість уваги зосереджено на всебічному розкритті принципу недискримінації учасників, відповідно до якого

вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Також встановлюється пряма заборона на встановлення дискримінаційних вимог до учасників публічних закупівель [2]. Але практики відзначають, що закріплені у Законі принципи переважно носять декларативний характер. Для реалізації таких принципів повинні бути передбачені норми, які зобов'язують до їх сумлінного виконання, та встановлені відповідні санкції у разі порушення встановлених принципів.

Закон вступив дію майже десять років тому, і відтоді до його тексту більше тридцяти разів вносилися зміни до доповнення. Іноді це були незначні правки, а був і час, коли значно змінювалася процедура проведення публічних закупівель. Досить широко в цю сферу впроваджуються інформаційні технології, коли суб'єкти господарювання та державні установи все більше застосовують електронні системи для більш ефективного, передбачуваного, прозорого й безпечного управління всім «ланцюжком» закупівель. Електронний обмін та зберігання даних замість використання паперових документів підвищує прозорість та мінімальність державних витрат. Важливим питанням у законотворчій діяльності є боротьба за чесну конкуренцію, яка повинна знизити ціни публічних закупівель. Вважається, що машина не підвладна корупційним ризикам. Але не потрібно забувати, що програмують і управляють машинами люди. Тобто мінімізувати людський фактор звичайно можна і це необхідно, але повністю прибрати його є на цьому етапі розвитку людства практично неможливим [3].

Відомою проблемою Закону є й те, що в Україні є непоодинокі випадки, коли тендери проводяться не тому, що це дає змогу забезпечити раціональне витрачання коштів, а тому, що такий порядок закупівель передбачає Закон. Замовник здебільшого не цікавиться станом ринку та цінами стосовно свого замовлення, а приймає пропозицію тендера. Такий порядок слід радикально змінити. До Закону слід внести зміни, які передбачають підвищення вимог до замовника, щоб була можливість досягнення ефективного балансу у правовому регулюванні відповідних правовідносин.

Враховуючи складність і різноманітність питань, пов'язаних з проведенням публічних закупівель, досить важко повністю кристалізувати весь спектр положень, що сприяють поширенню зловживань у проведенні публічних закупівель. Досвід недалекого минулого свідчить про великі зловживання у сфері публічних закупівель у 2022 р., коли дозволили закуповувати товари в обхід системи Prozorro. Пізніше така ситуація змінилася на краще, але ціни частини закупівель, що здійснювалися окремими державними установами нерідко про-

довжували бути дорожчими, ніж на ринку. Широко використовувався гриф «таємно». Тобто громадськість не має доступу до таких матеріалів. Свідченням того, що ситуація змінюється на краще стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» про запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні» у 2023 р., яким = впорядковано питання оборонних закупівель [4]. Також у цей період з метою прискорення вказаних закупівель прийнято рішення про їх регулювання підзаконними нормативно-правовими актами, а саме актами Кабінет Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України № 1178 від 12 жовтня 2022 р. «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» [5]. На наш погляд, такий формат державного регулювання публічних закупівель не є кращим від безпосередньо регулювання за допомогою законів, оскільки період невизначеності наша держава вже подолала, але у майбутньому підзаконний нормативно-правовий порядок регулювання публічних закупівель збільшує можливість до махінацій у цій надзвичайно важливій для держави сфері.

## ВИСНОВКИ

В останні роки особливо гостро постає питання підвищення ефективності використання бюджетних коштів, зокрема через вдосконалення тендерних закупівель, щоб мінімізувати корупційний фактор в їх проведенні. За оцінками експертів, найбільш неврегульованою ситуація у сфері публічних закупівель була у 2022 р. Державна машина лише пристосовувалася функціонувати в нових, нехарактерних для неї умовах. Пізніше ситуація поступово почала виправлятися, але до прийняттого рівня ще досить далеко. Це вимагає значного реформування тендерного законодавства та покращення роботи державних контролюючих структур. Важливим фактором також має бути громадськість у проведенні публічних закупівель на всіх рівнях, адже від ефективності залежить не тільки продуктивність, але й швидкість економічного зростання нашої держави, адже у майбутньому розбудовувати державу за рахунок іноземних інвестицій можна буде лише досягнувши значного рівня прозорості у використанні фінансових ресурсів донорів.

### Список використаних джерел

1. Яйця по 17 грн Міноборони: вручили підозри у розкраданні понад 733 млн грн. URL: <https://suspihne.media/985351-ajca-po-17-grn-minoboroni-vrucili-pidozri-u-rozkradanni-ponad-733-mln-grn/>
2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19>.
3. Бригінець О.О. Правові проблеми державного регулювання господарської діяльності в особливий період. *Економіка. Фінанси. Право*. 2024. № 7. С. 91-93.
4. Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні: Закон України від 24 лют. 2023 р. № 2958-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2958-IX#Text>

5. 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; Перелік від 12.10.2022 № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

### **References**

1. Eggs for 17 UAH Ministry of Defense: Suspects of embezzlement of over 733 million UAH handed over. URL: <https://suspilne.media/985351-ajca-po-17-grn-minoboroni-vrucili-pidozri-u-rozkradanni-ponad-733-mln-grn/> (in Ukrainian).
2. On public procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19> (in Ukrainian).
3. Bryhinets O.O. Legal problems of state regulation of economic activity in a special period. *Economics. Finances. Law.* 2024. No. 7. pp. 91-93. (in Ukrainian).
4. On amendments to the Law of Ukraine "On Defense Procurement" regarding the introduction of transparency in defense procurement (except for information on the procurement of goods, works and services of defense purpose, which constitute a state secret) with ensuring the protection of state customers from military threats for the period of the legal regime of martial law in Ukraine: Law of Ukraine dated February 24, 2023 No. 2958-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2958-IX#Text> (in Ukrainian).
5. On approval of the features 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: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; List dated 12.10.2022 No. 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).

### **Oleksandr BRYHINETS**

*Doctor of Legal Sciences, Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4058-7566>

e-mail: [BriginetsO@meta.ua](mailto:BriginetsO@meta.ua)

### **PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE**

*The paper reveals the role and problems of administrative and legal regulation of public procurement in Ukraine. In our country, the problems of administrative and legal regulation of public procurement have been fully resolved for quite a long time. Relevant discussions on the modernization or updating of legislation in the field of administrative and legal regulation of public procurement in Ukraine have not stopped for several decades. The problem is also aggravated by the fact that the situation in the country is worsening, prices are growing, and with them the scale of public procurement for the implementation of the tasks and functions of the state. Attention is paid to the analysis of the current state of regulation of the public procurement procedure in Ukraine, which is determined in accordance with the Law of Ukraine "On Public Procurement", which, despite its rather short age, has been changed more than thirty times. That is, the procedure has changed significantly in a short period of time. The Law defines a number of principles for conducting public procurement, but most of them are declarative in nature. The focus is on the problems associated with the public procurement procedure, which is regulated by administrative and legal norms contained in laws and subordinate regulatory legal acts. The most unregulated situation in the field of public procurement was in 2022. The state machine was only adapting to operate in new, uncharacteristic conditions for it. Later, the situation gradually began to improve, but it is still quite far from an acceptable level. This requires significant reform of tender legislation and improvement of the work of state control structures. It is extremely important to establish the causes and conditions that cause and contribute to abuse in the field of public procurement. The public should also be an important factor in conducting public procurement at all levels. Improvement of administrative and legal norms in the field of public procurement should be carried out taking into account positive foreign experience.*

**Keywords:** *administrative law, public procurement, administrative and legal regulation, administrative liability, legal relations, supervision, tenders, state control, state regulation, economic activity, economic law, entrepreneurship, enterprise*