

УДК 339.186

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.26.22>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Одуха Михайло Васильович,
аспірант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті розкрито поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. Наукова новизна та висновки статті були сформовані завдяки використанню системи методів наукового пізнання, системного аналізу, логіко-семантичного, формально-догматичного, аналізу та синтезу. Доведено, що публічне адміністрування публічних закупівель в Україні – це виконання завдань, функцій та здійснення контролю органами публічної адміністрації, які регулюються нормами адміністративного права та пов'язані із вирішенням та виконанням поставлених цілей, щодо врегулювання процесу публічних закупівель товарів, робіт і послуг фізичними особами, фізичними особами підприємцями чи юридичними особами. Виявлено, що публічне адміністрування у сфері публічних закупівель відіграє провідну роль, оскільки без врегулювання даної сфери суспільних відносин на державному рівні, неможливо забезпечити якісний процес здійснення торгів, який був би вигідним як змовнику так і продавцю. З'ясовано, що публічне адміністрування публічних закупівель складається з: виконання конкретних, визначених законодавством завдань та функцій органами публічної адміністрації; здійснення моніторингу та контролю органами публічної адміністрації; врегулювання процесу публічних закупівель органами публічної адміністрації та недопущення зловживань з боку тих чи інших учасників тендерного процесу. Наголошено, що публічні закупівлі стосуються як приватної, так і державної сфери тому дають можливість розвиватися багатьом суб'єктам господарювання та надавати громадянам нашої держави всі необхідні соціальні послуги. З'ясовано зміст, публічного адміністрування публічних закупівель, який полягає у розміщенні тендеру на закупівлю товарів, робіт, або послуг на офіційному інтернет сайті «Prozorro» та проведенні електронних торгів на економічно вигідних умовах для фізичних осіб, фізичних осіб підприємців чи юридичних осіб.

Ключові слова: зміст, поняття, публічна закупівля, публічне адміністрування, публічний інтерес, суб'єкт господарювання, тендер.

CONCEPT AND CONTENT OF PUBLIC PROCUREMENT ADMINISTRATION IN UKRAINE

Oduka Mykhailo Vasylovych,
Postgraduate Student
(Research Institute of Public Law,
Kyiv, Ukraine)

The article describes the concept and content of public administration of public procurement in Ukraine. The scientific novelty and conclusions of the article were formed thanks to the use of the system of methods of scientific knowledge, systematic analysis,

logical-semantic, formal-dogmatic, analysis and synthesis. It has been proven that the public administration of public procurement in Ukraine is the performance of tasks, functions and control by public administration bodies, which are regulated by the norms of administrative law and are related to the resolution and fulfillment of the set goals, regarding the regulation of the process of public procurement of goods, works and services by natural persons, natural persons, entrepreneurs or legal entities. It was found that public administration in the sphere of public procurement plays a leading role, since without regulation of this sphere of social relations at the state level, it is impossible to ensure a high-quality process of conducting auctions, which would be beneficial to both the conspirator and the seller. It was found that the public administration of public procurement consists of: performance of specific, legally defined tasks and functions by public administration bodies; implementation of monitoring and control by public administration bodies; regulation of the public procurement process by public administration bodies and prevention of abuses by certain participants in the tender process. It was highlighted that public procurement concerns both the private and public spheres, therefore, it provides an opportunity for many business entities to develop and provide citizens of our country with all the necessary social services. The content of the public administration of public procurement has been clarified, which consists in placing a tender for the purchase of goods, works, or services on the official website "Prozorro" and conducting electronic auctions on economically favorable terms for individuals, individual entrepreneurs, or legal entities.

Key words: content, concepts, public procurement, public administration, public interest, business entity, tender.

Актуальність теми. Однією з умов на шляху вступу України до Європейського Союзу, стало підписання Угоди про асоціацію з ЄС 1 січня 2016 р. Після якої запровадили зону вільної торгівлі між Україною та Європейським товариством, відповідно до якого зобов'язанням нашої держави стало гармонізувати національне законодавство у сфері державних закупівель до стандартів ЄС.

Відповідно до вищесказаного, наша держава перебуває на шляху значних змін та трансформацій у сфері законодавства про публічні закупівлі. Згідно із цим постає нагальна потреба у комплексному дослідженні поняття та змісту публічного адміністрування публічних закупівель в Україні.

Оскільки адміністративне право, являється доктринною наукою у сфері публічного адміністрування публічних закупівель в Україні, то і правовий аналіз цієї проблематики повинен розглядатися у площині саме адміністративно-правової сфери.

Отже, дослідження теми: «Поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні» є безумовно актуальним питанням. Оскільки придбання замовником послуг або робіт в постачальника є сферою регулювання адміністративного права, ця тема викликає особливий інтерес для дослідження та аналізу її вченими-адміністративістами що в подальшому дасть можливість запровадити конкретні удосконалення законодавства у цій сфері.

Огляд останніх досліджень. До проблематики визначення поняття та змісту публічного адміністрування публічних закупівель в Україні звертали свою увагу такі вчені-юристи: В. Авер'янов, І. Влялько, В. Галунько, І. Глобенко, Е. Демський, П. Діхтієвський, А. Іванищук, О. Кулак, В. Курило, О. Кузьменко, Т. Куценко, В. Колотій, В. Колпаков, В. Кошечев, О. Критенко, І. Лагус, З. Максименко, В. Міняйло, В. Морозов, А. Никифоров, О. Овсянюк-Бердадіна, А. Олефір, А. Павловський, Я. Петруненко, Г. Пінькас, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, О. Турчинов, Ю. Уманців, К. Хусанова, Ю. Фалко, С. Чистов та інші. Однак, вони доторкалася даної проблематики лише побічно, досліджуючи лише суміжні поняття.

Формулювання цілей статті. Метою статті є правовий аналіз поняття та змісту публічного адміністрування публічних закупівель в Україні.

Виклад основних положень. Незважаючи на велику кількість досліджень вчених у сфері публічних закупівель, єдиного визначення щодо поняття «публічні закупівлі» немає. Однак для того щоб розкрити суть теми, нам необхідно з'ясувати основні терміни нашої проблематики.

На нашу думку, в першу чергу слід звернути увагу на Закон України «Про публічні закупівлі» відповідно до якого в п. 25 ст.1, зазначено що публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законом порядку [1].

Особливістю прийняття нового Закону України «Про публічні закупівлі» є те, що кількість процедур публічних закупівель скорочена до трьох: відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура. Основні зміни в проведенні процедур публічних закупівель полягають у тому, що замовник здійснює процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель. Раніше ж використання електронних засобів у процедурах закупівель було правом, а не обов'язком замовника. Це сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню конкуренції у зазначеній сфері [2].

Наступним терміном у даній проблематиці є «публічне управління та адміністрування» (англ. public management and administration) – це діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також в певній галузі суспільного виробництва і держави в цілому [3].

Таким чином, публічне адміністрування у сфері публічних закупівель відіграє провідну роль, оскільки без врегулювання даної сфери суспільних відносин на державному рівні, неможливо забезпечити якісний процес здійснення торгів, який був би вигідним як змовнику так і продавцю.

Досить влучно, сутність категорії «публічне адміністрування» проаналізував Т. Семенчук. На його думку, управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. В залежності від суб'єкта управління визначають наступні його види – державне управління, суспільне (або громадське) управління та менеджмент. Між такими видами управління, як державне та суспільне (або громадське) створюється публічне управління. Доведено, що не доцільно ототожнювати терміни «управління» та «адміністрування». Автор під терміном «адміністрування» розуміє – дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства. Запропоновано розглядати публічне адміністрування як механізм, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни, так і закордоном, у всіх напрямках її прояву [5].

Таким чином, публічне адміністрування публічних закупівель можна вважати виконанням завдань, функцій контролюванням та регулюванням органами публічної адміністрації, які у своїй діяльності керуються нормами адміністративного права та пов'язані із вирішенням поставлених цілей, щодо врегулювання процесу публічних закупівель.

Далі проведемо аналіз думок, вчених-адміністративістів щодо публічних закупівель. Оскільки поняття «державні закупівлі» було замінено на поняття «публічні закупівлі», відносно недавно, тому воно є новим у вітчизняному законодавстві.

З цього приводу, влучно зазначила Н. Здирко, яка вважає що необхідність здійснення публічних закупівель зумовлена потребою в ефективному та економному використанні бюджетних коштів шляхом забезпечення державних підприємств, установ та організацій матеріальними благами (ресурсами). Однак, плуралізм в підходах до визначення основних понять і термінів призводить до погіршення організаційно-правового забезпечення, що в подальшому перешкоджає ефективному використанню коштів у сфері публічних закупівель. Саме тому, пропонується упорядкувати термінологічний апарат в законодавчій базі, замінивши поняття «державні закупівлі», «державні та публічні закупівлі» єдиним логічно доцільним терміном «публічні закупівлі». Пропонується визначати «публічні закупівлі», як сукупність відносин між учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт послуг у відповідності до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності при умові рівності та добросовісної конкуренції [6].

Так дійсно, слід погодитися з авторкою, що процес публічних закупівель тісно переплітається з економічними процесами, тому вони повинні здійснюватися відкрито для того, щоб унеможливити застосування корупційних схем у цій сфері.

В. Повидиш, зробив висновок, що натепер у сфері публічних закупівель домінує публічно-правовий метод регулювання і більшість відносин є за своєю природою адміністративно-правовими; водночас спостерігається наявність окремих відносин, що регулюються нормами цивільного та господарського права. Зокрема, слід звернути увагу, що останні зміни, внесені до Кодексу адміністративного судочинства України, однозначно вирішили питання щодо невіднесення договорів про публічні закупівлі до категорії адміністративних договорів, а положення. Господарського процесуального кодексу України дають змогу зробити висновок про необхідність застосування до них приватно-правового методу регулювання. Суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель є суб'єкти публічних закупівель та органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель. В їх контексті слід звернути увагу на статус низки децю нових суб'єктів правовідносин, передусім операторів авторизованих електронних майданчиків, діяльність яких потребує додаткового законодавчого врегулювання. Подальшими напрямками наукових досліджень адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель слід вважати уточнення статусу як «традиційних» суб'єктів процедур закупівель (замовник, учасник процедури) в нових умовах, так і нових суб'єктів, поява яких була зумовлена запровадженням електронної системи закупівель [7].

Необхідно підкреслити, що публічні закупівлі дозволяють державі укладати договори з приватним сектором, які покликані вирішувати соціально-економічні проблеми держави та суспільства, забезпечувати проведення наукових досліджень, створювати і впроваджувати новітні технології й розробки. Необхідність публічних закупівель обумовлюється, як правило, відсутністю інституційних одиниць державного сектору ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено. Публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, дотримання порядку і т.п. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовільнити свої потреби в товарах, роботах та послугах за рахунок виділених бюджетних коштів. Таким чином, інститут публічних закупівель дає можливість державі за допомогою залучення приватного сектора надати суспільству всі необхідні соціальні послуги. Більше того, доходимо висновку, що повноцінне виконання державою свої функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель. Адміністративно-правове

регулювання інституту публічних закупівель, автор пропонує визначати як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на процес закупівель за державні кошти з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів повного виконання державою покладених на неї суспільством завдань і функцій [4].

Крім того, наприклад С. Андрусенко вважає, що адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Національній гвардії України відбувається за допомогою цілеспрямованого адміністративно правового впливу відповідних уповноважених органів з метою забезпечення закупівлі якісних товарів та послуг, підтримки здорової конкуренції та попередження виникнення корупційних схем [8].

Згідно із вищезазначеним, публічні закупівлі стосуються як приватної, так і державної сфери тому дають можливість розвиватися багатьом суб'єктам господарювання та надавати громадянам нашої держави всі необхідні соціальні послуги.

Слід звернути увагу на слушну думку В. Квача В. та Р. Афанасієва що під публічними закупівлями слід розуміти процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для його повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, у межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів. У рамках дослідження також було з'ясовано основне призначення публічних закупівель, виконуваних ними функції. Так, слід дійти висновку про те, що призначення та роль публічних закупівель – це задоволення потреб держави в товарах, роботах та послугах, що будуть використані для реалізації нею своїх функцій з найменшими бюджетними витратами та з отриманням продукції належної якості [9].

Відповідно до вищезазначеного, аналіз усіх наукових підходів до визначеної проблематики дають змогу сформулювати власне наукове бачення та підхід до поняття та змісту публічного адміністрування публічних закупівель в Україні.

Висновки: Аналізуючи поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні, ми дійшли таких висновків:

- публічне адміністрування публічних закупівель складається з: виконання конкретних, визначених законодавством завдань та функцій органами публічної адміністрації; - здійснення моніторингу та контролю органами публічної адміністрації; - врегулювання процесу публічних закупівель органами публічної адміністрації та недопущення зловживань з боку тих чи інших учасників тендерного процесу;

- зокрема, зміст публічного адміністрування публічних закупівель полягає у розміщенні тендеру на закупівлю товарів, робіт, або послуг на офіційному інтернет сайті «Prozorro» та проведенні електронних торгів на економічно вигідних умовах для фізичних осіб, фізичних осіб підприємців чи юридичних осіб;

- процес публічних закупівель тісно переплітається з економічними процесами, тому вони повинні здійснюватися відкрито для того, щоб унеможливити застосування корупційних схем у цій сфері;

- публічні закупівлі стосуються як приватної, так і державної сфери тому дають можливість розвиватися багатьом суб'єктам господарювання та надавати громадянам нашої держави всі необхідні соціальні послуги.

Отже, публічне адміністрування публічних закупівель – це виконання завдань, функцій та здійснення контролю органами публічної адміністрації, які регулюються нормами адміністративного права та пов'язані із вирішенням та виконанням поставлених цілей, щодо врегулювання процесу публічних закупівель товарів, робіт і послуг фізичними особами, фізичними особами підприємцями чи юридичними особами.

Список використаних джерел:

1. Про публічні закупівлі. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2016, № 9, ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
2. Горбатюк Я. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2016. № 3. С. 132-137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_3_23.
3. Публічне управління та адміністрування. Національний університет «Львівська політехніка» (укр.). Процитовано 10 лютого 2020. URL: <https://old.lpnu.ua/education>.
4. Оврамець Ю. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. 2022. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/viewFile/9261/8389>.
5. Семенчук Т. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 385-390. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_6.
6. Здирко Н. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_12_79.
7. Повидиш В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/6/tom_2/19.pdf.
8. Андрусенко С. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Національній гвардії України. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2022. URL: http://lsej.org.ua/2_2017/19.pdf.
9. Квач В., Афанасієв Р. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_11_216.