

ОДУХА М. В.

здобувач

(Науково-дослідний інститут

публічного права)

ORCID ID 0009-0001-0898-8477

УДК 339.186

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.50>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Адміністративно-правовий статус адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні, має кілька ключових аспектів. Він включає їх місце в системі органів публічної влади, обсяг повноважень, загальний напрямок діяльності та компетенцію. Замовники публічних закупівель як адміністративні органи охоплюють органи державної влади, органи соціального страхування та юридичних осіб, які забезпечують потреби держави або територіальної громади. Їх адміністративно-правовий статус визначається функціями та повноваженнями, які включають організацію та проведення закупівель товарів, робіт і послуг, управління бюджетними коштами, контроль і нагляд за дотриманням законодавства у сфері закупівель, а також координацію дій між різними замовниками. Уповноважений орган у сфері публічних закупівель як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної політики, має адміністративно-правовий статус, що включає функції формування політики, нормативно-правового забезпечення, підготовки звітів, узагальнення та поширення практики, міжнародного співробітництва, надання роз'яснень і консультацій, забезпечення функціонування вебпорталу, розроблення навчальних програм, співпраці з іншими органами щодо запобігання корупції, авторизації електронних майданчиків і взаємодії з громадськістю для вдосконалення системи публічних закупівель. Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, що забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності та сфері публічних закупівель. Його адміністративно-правовий статус визначається завданнями та повноваженнями, включаючи контроль створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель і моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання. Централізовані закупівельні організації в Україні, будучи юридичними особами державної або комунальної власності, визначаються органами влади для організації та проведення тендерів і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників. Їх адміністративно-правовий статус включає функції організації тендерів, нормативно-правового забезпечення, підготовки звітів, узагальнення практики, міжнародного співробітництва, надання роз'яснень і консультацій, розробки навчальних програм.

Ключові слова: адміністративний орган, замовники публічних закупівель, захист конкуренції, конкурентне середовище, контроль, потреби держави, тендер, уповноважений орган.



Odukha M.V. The administrative-legal status of administrative bodies responsible for public procurement administration in Ukraine

The administrative-legal status of administrative bodies responsible for public procurement administration in Ukraine includes several key aspects. It encompasses their position within the public authority system, scope of powers, general direction of activity, and competence. Public procurement customers, as administrative bodies, include state authorities, social security bodies, and legal entities that meet the needs of the state or a territorial community. Their administrative-legal status is determined by functions and powers, including the organization and conduct of procurement of goods, works, and services, budget management, control, and oversight of compliance with procurement legislation, as well as coordination between different customers. The authorized body in the field of public procurement, as a central executive authority responsible for forming and implementing state policy, has an administrative-legal status that includes functions of policy formation, regulatory support, report preparation, practice generalization and dissemination, international cooperation, provision of clarifications and consultations, ensuring the functioning of the web portal, development of training programs, cooperation with other bodies to prevent corruption, authorization of electronic platforms, and interaction with the public to improve the public procurement system. The Antimonopoly Committee of Ukraine is a state body with a special status that ensures the protection of competition in entrepreneurial activities and the field of public procurement. Its administrative-legal status is determined by tasks and powers, including the control of the creation of a competitive environment in the field of public procurement and monitoring of state aid to business entities. Centralized procurement organizations in Ukraine, being legal entities of state or communal ownership, are designated by authorities to organize and conduct tenders and procurements under framework agreements in the interests of customers. Their administrative-legal status includes functions of organizing tenders, regulatory support, report preparation, practice generalization, international cooperation, provision of clarifications and consultations, and development of training programs.

Key words: *administrative body, authorized body, competition protection, competitive environment, control, public procurement customers, state needs, tender.*

Вступ. Актуальність дослідження тематики адміністративно-правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні, зумовлена кількома ключовими факторами. По-перше, ефективне функціонування системи публічних закупівель є критично важливим для забезпечення раціонального та прозорого використання державних коштів. Адміністративні органи, що здійснюють публічне адміністрування закупівель, відіграють центральну роль у запобіганні корупції, зловживанням та забезпеченні добросовісної конкуренції серед постачальників. По-друге, удосконалення нормативно-правового регулювання та функціонування органів, що здійснюють публічні закупівлі, сприяє підвищенню ефективності державного управління та збільшенню довіри суспільства до державних інституцій. По-третє, розвиток електронних систем закупівель, таких як ProZorro, потребує постійного аналізу та адаптації правового статусу відповідних адміністративних органів для забезпечення їх відповідності сучасним вимогам та викликам. Нарешті, дослідження адміністративно-правового статусу таких органів є важливим з точки зору інтеграції України в міжнародні економічні та правові системи, що вимагає узгодження національного законодавства з європейськими та міжнародними стандартами у сфері публічних закупівель.

Огляд останніх досліджень. До проблематики адміністративно-правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні звертали свою увагу такі вчені-юристи: В. Авер'янов, І. Влялько, В. Галуцько,



І. Глобенко, Е. Демський, П. Діхтєвський, А. Іванишук, О. Кулак, В. Курило, О. Кузьменко, Т. Куценко, В. Колотій, В. Колпаков, В. Кошєєв, О. Критенко, І. Лагус, З. Максименко, В. Міняйло, О. Мельников, А. Никифоров, О. Овсянюк-Бердадіна, А. Олефір, А. Павловський, Я. Петруненко, Г. Пінькас, В. Смирчинський, Н. Ткаченко, О. Турчинов, Ю. Уманців, К. Хусанова, Ю. Фалко, С. Чистов та інші. Однак вони торкалися цієї проблематики лише побічно, досліджуючи лише суміжні поняття.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, доктринальних поглядів українських учених-правників сформулювати адміністративно-правовий статус адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні.

Виклад основних положень. У попередніх наших наукових працях ми довели, що публічне адміністрування публічних закупівель – це виконання завдань, функцій та здійснення контролю органами публічної адміністрації, які регулюються нормами адміністративного права та пов'язані з вирішенням та виконанням поставлених цілей щодо врегулювання процесу публічних закупівель товарів, робіт і послуг фізичними особами, фізичними особами-підприємцями чи юридичними особами [1].

Чинне законодавство до суб'єктів правових відносин у сфері державних закупівель відносить замовників; учасників процедури закупівлі як фізичних осіб, юридичних осіб (фізичних осіб-підприємців), резидентів (нерезидентів), які подали тендерні пропозиції або взяли участь у переговорах; уповноважений орган; переможців процедури закупівлі; пов'язаних осіб; суб'єкта оскарження як фізичної чи юридичної особи, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх прав та інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника; орган оскарження – Антимонопольний комітет України; уповноважену особу як службову (посадову) чи іншу особу, яка є працівником замовника й визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель; централізовані закупівельні організації [2].

Проте не всі із зазначених суб'єктів правового регулювання публічних закупівель є такими, що мають ознаки адміністративних органів. Такі суб'єкти права, як учасники процедури закупівлі, переможці процедури закупівлі; пов'язані особи є такими, що хоча й беруть участь в адміністративно-правових відносинах публічних закупівель, проте представляють приватні, а не публічні інтереси. Вони не мають правового статусу адміністративного органу.

Звертаючись до доктринального аналізу теорії адміністративно-правового статусу, слід відзначити, що в юридичній літературі існують певні тенденції до розкриття адміністративно-правового статусу різноманітних адміністративних органів. На прикладі адміністративно-правового статусу митної варті Н. Дукова доводить, що «правовий статус» в юридичній літературі є неоднозначним і надається розуміння цього поняття шляхом дослідження правового статусу митної варті. Вчена визначає кілька ключових елементів, необхідних для розуміння адміністративно-правового статусу митної варті як частини системи виконавчої влади. Місце в системі виконавчої влади: галузеве чи міжгалузеве регулювання, визначення положення органу в загальній системі виконавчої влади, рівень органу (загальнодержавний, регіональний або інший рівень). Обсяг повноважень: сфера суспільних відносин, які регулюються органом, перелік об'єктів, безпосередньо підлеглих органу. Завдання, покладені державою: загальний напрямок діяльності органу та його мета. Адміністративні функції: конкретні обов'язки органу щодо виконання поставлених завдань. Права та обов'язки: визначення обсягу допустимих дій органу та його посадових осіб при виконанні своїх функцій (права), а також обсягу належної поведінки (обов'язки). Ці елементи є важливими для всебічного визначення адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, включаючи митну варту [3].

Ю. Аністратенко доводить, що адміністративно-правовий статус працівника державної контрольно-ревізійної служби України є правовою категорією, що характеризує його місце в системі суспільного розподілу праці, визначає межі діяльності працівника щодо інших суб'єктів правовідносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами.



Ученим обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус регламентується нормами адміністративного та фінансового права, а адміністративно-правовий статус працівників державної контрольно-ревізійної служби України має публічно-правовий характер [4].

На думку І. Долуди, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні, – це сукупність визначених законодавством України адміністративних обов'язків та прав Кабінету міністрів України, Міністерства економіки України та Державної служби експортного контролю України з метою забезпечення національної безпеки, Збройних Сил та інших сил безпеки і оборони України зброєю та товарами військового призначення для перемоги [5].

Виходячи з таких наукових позицій можна зробити висновок, що змістом адміністративно-правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні, є такі юридичні складові: 1) місце в системі органів публічної влади; 2) обсяг повноважень як сфера суспільних відносин, які регулюються адміністративним органом; 3) загальний напрямок діяльності адміністративного органу з визначенням його мети; 4) компетенція адміністративного органу як сукупність його адміністративних обов'язків та прав.

Замовники – це адміністративні органи, які здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг, включаючи органи державної влади, органи соціального страхування та юридичних осіб, що забезпечують потреби держави або територіальної громади. Органи державної влади включають органи законодавчої, виконавчої, судової влади, правоохоронні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад. Органи соціального страхування включають Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди, що забезпечують страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття. Юридичні особи, що забезпечують потреби держави або територіальної громади, – це підприємства, установи, організації, їх об'єднання, які не здійснюють діяльність на промисловій чи комерційній основі і мають одну з таких ознак: є розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій перевищує 50 %; юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність у сферах транспортування, розподілу, зберігання та постачання природного газу, виробництва теплової енергії, електричної енергії, питної води, користування інфраструктурою залізничного транспорту, автостанцій, портів, аеропортів, поштового зв'язку, розроблення та видобутку нафти, газу, вугілля та інших видів твердого палива [2].

Уповноважений орган – це центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель; До функцій Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України належать формування та реалізація державної політики у сфері державних та публічних закупівель, нормативно-правове забезпечення державного регулювання, підготовка щорічного звіту до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати з результатами аналізу функціонування системи публічних закупівель, узагальнення практики здійснення закупівель та поширення світового досвіду. Орган здійснює міжнародне співробітництво, надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель, узагальнені відповіді рекомендаційного характеру, безоплатні консультації на власному інформаційному ресурсі, інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель. Забезпечує функціонування безоплатного вебпорталу з питань державних закупівель, його наповнення, розробляє навчальні програми з питань організації та здійснення державних і публічних закупівель, співпрацює з державними органами та громадськими об'єднаннями щодо запобігання корупції у сфері закупівель, проводить авторизацію електронних майданчиків, взаємодіє з громадськістю для удосконалення системи публічних закупівель, організовує наради та семінари з питань закупівель [6].



Орган оскарження – це Антимонопольний комітет України. Він є державним органом зі спеціальним статусом, який забезпечує державний захист конкуренції в підприємницькій діяльності та сфері публічних закупівель. Його особливості визначаються завданнями та повноваженнями, що включають формування конкурентної політики, особливий порядок призначення та звільнення керівництва, спеціальні процесуальні засади діяльності, соціальні гарантії та захист прав працівників на рівні з правоохоронними органами. Основні завдання Антимонопольного комітету включають контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання, виявлення та припинення порушень, контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання, сприяння розвитку добросовісної конкуренції, методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції, контроль щодо створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель і проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання. Антимонопольний комітет діє на засадах законності, гласності, захисту конкуренції, рівності фізичних та юридичних осіб перед законом і пріоритету прав споживачів [7].

Централізовані закупівельні організації (ЦЗО) в Україні є юридичними особами державної або комунальної власності, які визначаються відповідними органами влади, такими як Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Основна їх функція полягає в організації та проведенні тендерів і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників, що регулюється Законом «Про публічні закупівлі». Адміністративно-правовий статус ЦЗО визначається їх функціями та повноваженнями, які включають: організацію та проведення тендерів і закупівель за рамковими угодами, нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері публічних закупівель, підготовку звітів про результати аналізу функціонування системи публічних закупівель, узагальнення та поширення практики здійснення закупівель, а також міжнародне співробітництво у цій сфері, надання роз'яснень та консультацій щодо застосування законодавства у сфері закупівель, розробку примірних навчальних програм із питань організації та здійснення закупівель. ЦЗО мають певні ознаки адміністративних органів, оскільки виконують функції, спрямовані на забезпечення державного регулювання та управління у сфері публічних закупівель, здійснюють контроль та нагляд за дотриманням законодавства у цій сфері, а також забезпечують координацію дій між різними замовниками на національному та місцевому рівнях [8].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати певні узагальнення щодо наукового розуміння адміністративно-правового статусу адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні:

- замовники публічних закупівель як адміністративні органи включають органи державної влади, органи соціального страхування та юридичних осіб, що забезпечують потреби держави або територіальної громади;
- їх адміністративно-правовий статус визначається їх функціями та повноваженнями, включаючи організацію та проведення закупівель товарів, робіт і послуг, управління бюджетними коштами, контроль і нагляд за дотриманням законодавства у сфері закупівель, а також координацію дій між різними замовниками;
- уповноважений орган у сфері публічних закупівель як центральний орган виконавчої влади є відповідальним за формування та реалізацію державної політики, має адміністративно-правовий статус, що включає функції формування політики, нормативно-правового забезпечення, підготовки звітів, узагальнення та поширення практики, міжнародного співробітництва, надання роз'яснень і консультацій, забезпечення функціонування вебпорталу, розроблення навчальних програм, співпраці з іншими органами щодо запобігання корупції, авторизації електронних майданчиків і взаємодії з громадськістю для удосконалення системи публічних закупівель;
- Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, що забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності та сфері публічних закупівель;



– його адміністративно-правовий статус визначається завданнями та повноваженнями, включаючи формування конкурентної політики, особливий порядок призначення керівництва, спеціальні процесуальні засади, соціальні гарантії для працівників, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання та припинення порушень, контроль за концентрацією суб'єктів господарювання, розвиток добросовісної конкуренції, методичне забезпечення застосування законодавства, контроль створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель та моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання;

– централізовані закупівельні організації в Україні, будучи юридичними особами державної або комунальної власності, визначаються органами влади для організації та проведення тендерів і закупівель за рамковими угодами в інтересах замовників. Їх адміністративно-правовий статус включає функції організації тендерів, нормативно-правового забезпечення, підготовки звітів, узагальнення практики, міжнародного співробітництва, надання роз'яснень і консультацій, розробки навчальних програм;

– вони мають ознаки адміністративних органів, оскільки забезпечують публічне адміністрування у сфері публічних закупівель, здійснюють контроль за дотриманням законодавства, а також координацію дій між різними замовниками на національному та місцевому рівнях.

Отже, адміністративно-правовий статус адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні, включає їх місце в системі органів публічної влади, обсяг повноважень, загальний напрямок діяльності та компетенцію. Ці органи класифікуються на замовників публічних закупівель (органи державної влади, органи соціального страхування, юридичні особи), уповноважений орган у сфері публічних закупівель (центральний орган виконавчої влади), Антимонопольний комітет України та централізовані закупівельні організації (ЦЗО). Кожний з цих адміністративних органів виконує специфічні функції, спрямовані на ефективне та прозоре адміністрування публічних закупівель, забезпечення дотримання законодавства та координацію діяльності між учасниками процесу закупівель на національному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Одуха М. Поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. *Юридичний бюлетень*. Випуск 26. 2022. URL: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2022/26/22.pdf>
2. Про публічні закупівлі. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. ст. 89 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
3. Дукова Н. М. Адміністративно-правовий статус митної варті : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса 2011. 18 с.
4. Аністратенко Ю. І. Адміністративно-правовий статус працівника державної контрольно-ревізійної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. 19 с.
5. Долуда І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють правове регулювання експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного призначення в Україні. *Право та державне управління*. 2023. № 1. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/28.pdf.
6. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 27.09.2019. № 74. С. 13. Ст. 2588. код акта 96090/2019.і
7. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
8. Діяльність ЦЗО. *PROZORRO*. 2023. URL: <https://prozorro.gov.ua/centralizovana-zakupivelnna-organizaciya>

