

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

Виконав: здобувач вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне управління
та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
ФОРДУЙ Олександр Вадимович
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного
і фінансового права
КІВАЛОВ Сергій Васильович
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: завідувач кафедри
адміністративного і фінансового
права, д.ю.н., професор
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Фордюя Олександра Вадимовича на тему: «Публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2025.

Актуальність дослідження публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану визначається низкою сучасних викликів, які стоять перед Україною у сфері забезпечення обороноздатності та життєдіяльності держави. Воєнний стан створює надзвичайно складні умови для функціонування публічного управління: посилюється потреба у швидкому, ефективному та прозорому використанні бюджетних коштів, збільшується кількість закупівель критично важливих товарів і послуг, одночасно виникає ризик порушень законності, непрозорості та зловживань. У цих умовах державні органи змушені адаптувати традиційні механізми управління закупівлями до швидкозмінної ситуації, застосовувати спрощені процедури та інтегрувати міжвідомчу координацію, що підвищує значення ефективного публічного управління на всіх рівнях.

Особлива значущість полягає в тому, що державні закупівлі у воєнний час не обмежуються економічною функцією, а набувають стратегічного значення для забезпечення оборони, гуманітарної підтримки населення, функціонування критичної інфраструктури та відновлення територій. Прозорість, контроль і належна організація процесів закупівель стають запорукою мінімізації ризиків корупції та нецільового використання ресурсів, що безпосередньо впливає на здатність держави протистояти зовнішній агресії та забезпечувати базові потреби громадян. Робота складається із вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Перший розділ присвячено теоретико-правовій характеристиці публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану. Встановлено, що публічне управління системою державних закупівель у воєнний період є не лише адміністративною діяльністю у вузькому значенні, а й механізмом забезпечення стійкості держави, що поєднує правові, організаційні та управлінські компоненти в єдину адаптивну модель реагування на загрози. Його сутність полягає у створенні умов для максимально ефективного та контрольованого використання державних ресурсів, спрямованого на досягнення пріоритетних оборонних і гуманітарних потреб, а також у забезпеченні прозорості й підзвітності навіть у надзвичайних умовах.

Визначено, що принципи публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану виступають системою орієнтирів, дороговказом для усіх учасників закупівель та органів державної влади, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням законодавства під час їх проведення, та дозволяють забезпечити швидке, ефективне та контрольоване управління закупівлями, не порушуючи базових засад державного управління.

Встановлено, що правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану складають з актів, ухвалених як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародних актів. Обґрунтовано, що національне законодавство складається з законів України, серед яких основне місце займають Закони України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», та підзаконних актів. Акцентовано увагу на адаптації національного законодавства у сфері публічних закупівель до вимог та стандартів Європейського Союзу.

У другому розділі досліджено організаційно-процедурні аспекти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану. Акцентовану увагу на тому, що ефективність публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану напряму залежить від ефективності діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати повноваження в

цій сфері. Встановлено перелік суб'єктів публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану та охарактеризовано їх статус.

Встановлено, що специфіка воєнного стану в Україні обумовила проведення закупівель за спрощеними або спеціальними процедурами, що відрізняються від звичайного мирного режиму. З'ясовано, що в умовах воєнного стану державні закупівлі поєднують оперативність і спрощеність процедур з необхідністю документального обґрунтування та прозорості, що дозволяє швидко забезпечувати державні потреби, водночас зберігаючи базові принципи контролю та відповідальності. Визначено, що запроваджені особливості проведення закупівель в умовах воєнного стану спрямовані на пристосування законодавства, що регулює порядок проведення публічних закупівель, до сучасних викликів, а також подоланні проблем, які обумовлені введенням та дією правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: публічне управління; публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану; державні закупівлі; публічні закупівлі; воєнний стан; законодавство; запобігання корупції.

SUMMARY

**for the master's thesis of Forduy Oleksandr Vadymovych on the topic:
"Public management of the state procurement system in the conditions of
martial law"**

Master's research project for obtaining the qualification degree of Master in specialty 281 "Public Management and Administration". - National University "Odesa Law Academy". Odesa, 2025.

The relevance of the study of public procurement management in martial law is determined by a number of modern challenges facing Ukraine in the field of ensuring the defense capability and vitality of the state. Martial law creates extremely difficult

conditions for the functioning of public administration: the need for rapid, effective and transparent use of budget funds increases, the number of purchases of critically important goods and services increases, while at the same time the risk of violations of the law, opacity and abuse arises. In these conditions, state bodies are forced to adapt traditional procurement management mechanisms to the rapidly changing situation, apply simplified procedures and integrate interdepartmental coordination, which increases the importance of effective public administration at all levels.

Of particular importance is that public procurement in wartime is not limited to the economic function, but acquires strategic importance for ensuring defense, humanitarian support to the population, the functioning of critical infrastructure and the restoration of territories. Transparency, control and proper organization of procurement processes are the key to minimizing the risks of corruption and misuse of resources, which directly affects the state's ability to resist external aggression and provide for the basic needs of citizens. The work consists of an introduction, 2 chapters containing 6 subsections, conclusions and a list of sources used.

The first section is devoted to the theoretical and legal characteristics of public management of the public procurement system under martial law. It has been established that public management of the public procurement system in wartime is not only an administrative activity in the narrow sense, but also a mechanism for ensuring the stability of the state, combining legal, organizational and managerial components into a single adaptive model of responding to threats. Its essence lies in creating conditions for the most effective and controlled use of state resources aimed at achieving priority defense and humanitarian needs, as well as ensuring transparency and accountability even in emergency conditions.

It is determined that the principles of public management of public procurement under martial law serve as a system of guidelines, a guide for all procurement participants and state authorities authorized to exercise control over compliance with the law during their implementation, and allow for rapid, effective and controlled procurement management without violating the basic principles of public administration.

It is established that the legal principles of public management of the public procurement system under the legal regime of martial law consist of acts adopted both at the level of national legislation and at the level of international acts. It is substantiated that national legislation consists of the laws of Ukraine, among which the Laws of Ukraine “On Public Procurement” and “On Defense Procurement” occupy the main place, and by-laws. Attention is focused on the adaptation of national legislation in the field of public procurement to the requirements and standards of the European Union.

The second section examines the organizational and procedural aspects of public management of the public procurement system under martial law. Emphasis is placed on the fact that the effectiveness of public management of the public procurement system under martial law directly depends on the effectiveness of the activities of entities authorized to exercise powers in this area. A list of entities of public management of the public procurement system under martial law is established and their status is characterized.

It is established that the specifics of martial law in Ukraine have necessitated the conduct of procurement under simplified or special procedures that differ from the usual peacetime regime. It is found that under martial law, public procurement combines efficiency and simplification of procedures with the need for documentary justification and transparency, which allows for the rapid provision of state needs, while maintaining the basic principles of control and responsibility. It was determined that the introduced features of procurement under martial law are aimed at adapting the legislation regulating the procedure for conducting public procurement to modern challenges, as well as overcoming problems caused by the introduction and operation of the legal regime of martial law.

Keywords: public administration; public administration of the public procurement system under martial law; public procurement; public procurement; martial law; legislation; prevention of corruption.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	 6
1.1. Поняття та ознаки публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.....	6
1.2. Принципи публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.....	17
1.3. Правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.....	33
 РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	 53
2.1. Суб'єкти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.....	53
2.2. Інструменти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.....	73
2.3. Процедура проведення державних закупівель в умовах воєнного стану.....	85
 ВИСНОВКИ.....	 94
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 97

ВСТУП

Актуальність дослідження публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану визначається низкою сучасних викликів, які стоять перед Україною у сфері забезпечення обороноздатності та життєдіяльності держави. Воєнний стан створює надзвичайно складні умови для функціонування публічного управління: посилюється потреба у швидкому, ефективному та прозорому використанні бюджетних коштів, збільшується кількість закупівель критично важливих товарів і послуг, одночасно виникає ризик порушень законності, непрозорості та зловживань. У цих умовах державні органи змушені адаптувати традиційні механізми управління закупівлями до швидкозмінної ситуації, застосовувати спрощені процедури та інтегрувати міжвідомчу координацію, що підвищує значення ефективного публічного управління на всіх рівнях.

Особлива значущість полягає в тому, що державні закупівлі у воєнний час не обмежуються економічною функцією, а набувають стратегічного значення для забезпечення оборони, гуманітарної підтримки населення, функціонування критичної інфраструктури та відновлення територій. Прозорість, контроль і належна організація процесів закупівель стають запорукою мінімізації ризиків корупції та нецільового використання ресурсів, що безпосередньо впливає на здатність держави протистояти зовнішній агресії та забезпечувати базові потреби громадян.

У зв'язку з цим наукове осмислення механізмів публічного управління державними закупівлями, їхніх інституційних структур, правового статусу учасників та процедурного забезпечення набуває критично важливого значення для підвищення ефективності державної політики в умовах надзвичайної ситуації. Дослідження цієї теми дозволяє виробити практичні рекомендації щодо оптимізації закупівельних процесів, посилення контролю, забезпечення підзвітності та інтеграції сучасних електронних і аналітичних

інструментів управління, що сприяє підвищенню стійкості публічної системи управління в умовах воєнного стану.

Таким чином, актуальність теми обумовлена нагальною потребою держави у формуванні ефективної, прозорої та адаптивної системи державних закупівель, яка здатна забезпечувати стратегічні цілі оборони та життєзабезпечення громадян у складних кризових умовах сучасної воєнної ситуації.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці відомих теоретиків та практиків В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Е.Ф. Демський, С.В. Кілов, В.М. Колотій, В.К. Колпаков, О.І. Миколенко, З.В. Максименко, В.П. Міняйло, А.О. Олефір, Я.В. Петруненко, М.І. Сідор, О.П. Світличний, В.В. Смиричинський, Н.Б. Ткаченко, О.Г. Турчинов, Ю.М. Уманців, К.Ю. Хусанова та інші.

Метою магістерського дослідження є теоретична та правова характеристика публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

визначити поняття та ознаки публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану;

охарактеризувати принципи публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану;

встановити правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану;

охарактеризувати суб'єктів публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану;

визначити та охарактеризувати інструменти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану;

розглянути процедуру проведення державних закупівель в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є система державних закупівель в Україні.

Предметом дослідження є публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану.

Методологічну основу цього магістерського дослідження включає загальнотеоретичні та спеціально-наукові принципи та методи пізнання. Центральне місце посідає діалектичний підхід, в рамках якого застосовувались принципи об'єктивності, системності, а також єдності теорії та практики.

Застосовано такі загальнотеоретичні методи як: аналіз і синтез, формально-логічний, аналогія діалектичний, дедукція та індукція.

Спеціально-наукові методи – формально-логічний метод, формально-догматичний метод, а також порівняльно-правовий метод.

Нормативно-правовою базою магістерської роботи є Конституція і закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, а також підзаконні нормативно-правові акти у сфері державної служби.

Емпіричну основу магістерської роботи становлять узагальнення практики, звіти, листи та роз'яснення центральних органів виконавчої влади, що реалізують антикорупційну політику, судові рішення та статистичні дані.

Магістерська робота складається із анотації, вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Поняття та ознаки публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану

Питання державних закупівель в Україні викликає особливий суспільний інтерес, оскільки ця група відносин включає в себе діяльність як приватних господарюючих суб'єктів, так і державних органів та підприємств. Державні закупівлі є тим спільним кордоном, на якому відбувається реалізація ринкового механізму та виявляється весь спектр взаємних відносин приватного й державного секторів економіки, що так чи інакше впливає на хід розвитку економіки держави.

У зв'язку з цим, питання державних закупівель відіграють важливу роль в реалізації політики розвитку держави щодо розподілу та використання видатків. Видатки – одна з найважливіших сторін фінансової діяльності держави. Вони є безперервним використанням державною в особі уповноважених органів коштів бюджету та позабюджетних фондів і власних коштів підприємств та організацій на потреби, що визначені в актах про бюджет.

З урахуванням цього, необхідно визначити поняття та ознаки «публічного управління» та «публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану».

Розпочати слід із більш загального поняття «публічне управління». Аналіз наукових праць засвідчує відсутність одностайності у його визначенні. Так, поняття «публічне управління» визначається як «діяльність, що характеризується як мистецтво та наука управління громадськими справами, при цьому особлива увага приділяється питанням роботи з людьми, комерційними, некомерційними, фінансовими організаціями та

домогосподарствами на основі пріоритетів встановлених законами, правилами та процедурами» [71, с. 77-78]; «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [67, с. 144]; «цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку, який залежно від суб'єкта управління може поділятися на державне управління, суспільне (або громадське) управління та менеджмент» [69, с. 301-302]; «аналіз та розробка політики в державному та приватному секторах та робота в публічному секторі, яка повинна розглядатися як покликання служити своєму народу» [71, с. 77]; «різновид суспільно корисної діяльності, який здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у т.ч. органами державної влади, місцевого самоврядування тощо» [5, с. 39] тощо.

Загалом у літературі прослідковуються декілька підходів до визначення публічного управління, зокрема:

1) класичний/державноцентричний підхід – у відповідності до цього підходу публічне управління як управління державою, здійснення виконавчої влади, реалізація законів і нормативних актів. Іншими словами публічне управління виступає уособлює виконавчу гілку влади та передбачає здійснення заходів, спрямованих на виконання законів та інших актів або реалізацію державної політики у відповідній сфері;

2) менеджерський підхід – у відповідності до цього підходу публічне управління полягає у здійсненні усіх необхідних та можливих заходів, спрямованих на ефективності, оптимізації, управлінських методах, якості публічних послуг, раціональному використанню ресурсів. Це більш осучаснений підхід, в основі якого лежить теорія сервісної держави, а саме держави призначення якої полягає у повсюдному забезпеченні функціонування суспільства та обслуговуванні його;

3) суспільноорієнтований підхід – у відповідності до цього підходу публічне управління розглядається як діяльність, зміст та призначення якої спрямовується на забезпечення публічних інтересів, зокрема інтересів громадян, суспільства, а також забезпечення прозорості, підзвітності та адаптації до соціальних потреб.

Цікавим видається погляд Ю.П. Шарова, який виокремлює «три виміри публічного (державного) управління: 1) урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; 2) адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; 3) менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління» [78, с. 7]. Відповідно до на кожному із цих рівні досліджуване поняття наділяється іншим змістовним наповненням, а головне і призначенням.

Поряд з поняттям «публічне управління» у теорії останнім часом активно використовується поняття «публічне адміністрування». Загалом термін «адміністрування» часто вживається як синонімічний поняттям «управління» та «регулювання». Водночас виникає потреба визначення його сутнісних характеристик, оскільки розширення понятійно-категоріального апарату наукової дисципліни зазвичай зумовлюється необхідністю відобразити в пізнавальній практиці новий аспект об'єктивної реальності. При цьому слід відзначити, що процес формування термінологічної бази є поєднанням об'єктивних і суб'єктивних чинників [14, с. 130]. У контексті наукового плюралізму його значною мірою визначають індивідуальні позиції

авторитетних дослідників або навіть прагнення до інноваційності та запозичення зарубіжного термінологічного досвіду.

Широке використання терміну «адміністрування» сьогодні об'єктивно зумовлене необхідністю позначити якісно новий вимір владно-суспільних відносин. Його застосування охоплює характеристики управлінських процесів та механізмів, реформування виконавчо-розпорядчої діяльності держави, підгалузі та порівняльно-методологічні підходи науки державного управління, організацію сплати загальнообов'язкових платежів, організаційно-правову діяльність окремих органів, а також виконання адміністративних повноважень у судовій гілці влади.

У свою чергу під «публічним адмініструванням» розуміють: «виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції» [66, с. 184]; «цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтованого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів» [34, с. 77 – 78]; «як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства» [70, с. 130].

Для розкриття сутнісного змісту «публічне адміністрування» доцільно простежити історичну ретроспективу розвитку термінології вітчизняної публічно-правової науки, зокрема еволюцію від понять «управління» через «регулювання» до сучасного розуміння «адміністрування».

Поняття «державне управління» залишалося поширеним у науковій доктрині ще з радянських часів і трактувалося як у широкому, так і у вузькому

сенсі. У період радянської доби державно-управлінський вплив реалізовувався переважно через метод адміністративних приписів та прямого розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин, зокрема забезпечуючи функціонування планової економіки держави. Проголошення незалежності України ознаменувалося визначенням нових стратегічних напрямів розвитку, зокрема формуванням ринкових відносин та лібералізацією соціально-культурних сфер, де традиційний упорядковувачий вплив публічних інститутів уже не міг здійснюватися у межах радянської моделі державного управління.

Ці зміни зумовили доктринальне обґрунтування та широке застосування терміну «державне регулювання». Він покликаний відобразити організуючий характер владної діяльності, спрямованої на врегулювання основних принципів функціонування тієї чи іншої сфери, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентності, водночас залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів [47, с. 89]. У цьому контексті імперативність державного втручання суттєво зменшилася, тоді як широке застосування непрямих методів управління дозволяло досягати бажаних результатів через вплив на інтереси учасників, а не на їхню поведінку.

Впровадження зазначеної «людиноцентричної» моделі зумовило переосмислення ролі держави як інституту, що насамперед має забезпечувати і обслуговувати суспільство, а не керувати ним у традиційному розумінні, що було характерним раніше. Паралельний розвиток адміністративно-правової теорії спричинив якісний перегляд предмета та методології галузі, що, у свою чергу, призвело до поступового відходу від її класичного управлінського трактування.

Саме в цьому контексті широкого вжитку та використовується для позначення сукупності суспільних відносин, що регулюються відповідною галуззю права набули такі терміни як «публічне управління» та «публічне регулювання». Справа в тому, що публічне управління вже передбачало не стільки використання владних приписів, з одного боку, а з іншого публічне

регулювання спрямовувалось на більш ліберальне регулювання відповідних сфер суспільних відносин.

З урахуванням цього, поступового поширення набув термін «публічне адміністрування». Узагальнюючи викладене, слід відзначити, що поняття «публічне адміністрування» відображає якісні трансформації в характері виконавчо-розпорядчої та організуючої діяльності держави. Якщо його, зокрема, визначати як діяльність публічної адміністрації щодо виконання покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів, воно має розглядатися у межах концепції «сервісної держави». Водночас емпіричний зміст цієї та багатьох інших дефініцій залишається близьким до традиційних тлумачень державного управління.

Примітно, що саме у розрізі дослідження «публічного адміністрування» у теорії адміністративного права остаточно було вироблено необхідність розмежування «публічного управління» та «державного управління». Так, І.П. Яковлєв зазначає, що «різниця між «публічним» та «державним» міститься як у кількісній площині, так і в якісній. Перша значною мірою є очевидною для публічноправової науки, виявляється уже на рівні етимологічних порівнянь та полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного» [79, с. 23].

Якісна відмінність публічного управління/адміністрування від державного полягає у кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів: публічний інтерес [79, с. 24]. По-друге, у довідниковій літературі «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) визначається як відкритий, гласний, тобто цей термін додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, що стало однією із якісних ознак адміністрування [79, с. 26].

Наприклад, на переконання Л.Є. Кошелевої «удосконалення системи публічного адміністрування забезпечить утвердження України як розвиненої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з

високим рівнем життя, соціальних стандартів та демократії. Ураховуючи демократичну практику сучасних держав, вважаємо найбільш доцільним застосовувати ліберально-комунітаристський підхід, який забезпечить ефективність в управлінні системи органів публічної влади» [31, с. 17]. Таким чином, саме від удосконалення публічного управління та адміністрування залежатиме розвиток держави, ефективність запроваджених реформ та їх результативність.

Публічне управління може також визначатися як соціально-організоване, цілеспрямоване та нормативно врегульоване управлінське та організаційне діяльністю суб'єктів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), спрямоване на проектування, прийняття і реалізацію публічної політики, управління ресурсами і публічними програмами, задоволення суспільних потреб та забезпечення загального інтересу, із залученням принципів законності, підзвітності, ефективності й прозорості. У такому баченні публічне управління це не просто адміністрування державних справ, а комплексний і динамічний процес, що поєднує правову норму, політичну волю, організаційні структури, людські та матеріальні ресурси, механізми контролю і зворотного зв'язку з громадськістю, націлений на реалізацію суспільних цілей.

З урахуванням цього, під публічним управлінням слід розуміти сукупність організаційних, правових, економічних і соціально-політичних механізмів, через які державні органи та їхні структурні підрозділи реалізують владні рішення, координують діяльність публічних служб, регулюють суспільні відносини та забезпечують ефективне функціонування суспільства, дотримуючись принципів законності, підзвітності, прозорості та ефективності.

Повертаючись до характеристики публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану необхідно зазначити, що загалом його виокремлення обумовлено специфічністю сфери державних

закупівель, крім того в умовах воєнного стану. Саме ці дві ключові характеристики вирізняють публічне управління цією сферою.

Серед особливостей публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану необхідно виокремити:

1) пріоритетність оборонних та критичних потреб, це означає, що управління спрямоване на забезпечення першочергових потреб оборони, безпеки та життєзабезпечення населення. При цьому прийняття рішень базується на нагальних завданнях держави, а не на довгострокових планах економічного розвитку;

2) прискорені та спрощені процедури закупівель, сфера державних закупівель та умови воєнного стану передбачають використання спеціальних процедур, що дозволяють оперативно укладати договори та отримувати необхідні ресурси. Крім того, зменшується формалізація процесів, водночас зберігаються принципи законності та прозорості;

3) висока адаптивність та гнучкість передбачають здатність публічного управління швидко реагувати на зміни військової та соціально-економічної обстановки, оперативної переналаштування механізмів закупівель під нові потреби. Це ключове в умовах воєнного стану, оскільки щоденно змінюється ситуація та відповідно і потреби;

4) посилений контроль і підзвітність означають по-перше, неминучість контролю, навіть, незважаючи на умови воєнного стану; та, по-друге, обов'язковість підзвітності. При цьому, вимоги контролю та підзвітності не повинні змінюватись навіть під час проведення спрощених процедур державні органи забезпечують моніторинг, аудит та звітність щодо використання ресурсів;

5) координаційний характер, оскільки публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану передбачає суцільну взаємодію центральних та місцевих структур, приватних постачальників, військових структур, благодійних та гуманітарних організацій. Зазначена взаємодія й

передбачає залучення усіх до державних закупівель та ефективне виконання заходів правового режиму воєнного стану;

6) стабільність та безперервність функціонування обумовлює те, що публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану здійснюється постійно та безперервно, управління забезпечує безперебійність поставок та реалізацію закупівель, навіть у зоні активних бойових дій або при критичних порушеннях логістики. В протилежному випадку належне забезпечення військових структур, правоохоронних органів, а також інших суб'єктів, залучених до здійснення заходів правового режиму воєнного стану неможливе без ефективно організованої системи державних закупівель;

7) ризикоорієнтований підхід також є невід'ємною складовою частиною публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану. Тут справа не тільки у звичайній ризиковості, притаманній будь-якій підприємницькій діяльності. Річ у тім, що належне забезпечення постачання відповідних товарів, виконання робіт та надання послуг в умовах воєнного стану істотно ускладнено виробництвом товарів, а також матеріалів, що використовуються під час надання послуг та виконання робіт, порушення логістичних шляхів, поставок товарів із-за кордону [39, с. 144] тощо.

У свою чергу у науковій літературі під «публічним адмініструванням публічних закупівель» пропонується розуміти «виконання завдань, функцій контролю та регулювання органами публічної адміністрації, які у своїй діяльності керуються нормами адміністративного права та пов'язані з вирішенням поставлених цілей, щодо врегулювання процесу публічних закупівель» [41, с. 38-39].

З урахуванням цього публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану слід визначити як цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, спрямовану на організацію, координацію та контроль усіх етапів процесу державних закупівель за умов воєнного стану з метою забезпечення ефективного задоволення суспільних та оборонних

потреб, підтримки життєдіяльності держави, оперативного розподілу ресурсів і гарантування прозорості, законності та підзвітності відповідних процедур.

До ключових ознак публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану слід відносити:

1) цілеспрямованість і публічність – публічне управління здійснюється державними органами або уповноваженими структурами з метою задоволення суспільних і оборонних потреб. У свою чергу, публічність передбачає прозорість процедур та підзвітність перед суспільством і контролюючими органами;

2) регуляторний характер охоплює встановлення правил, стандартів та процедур закупівель, з урахуванням умов воєнного стану. Крім того, ця ознака забезпечує дотримання законодавства, протидію корупції та нецільовому використанню ресурсів;

3) оперативність і адаптивність – прийняття рішень та організаційна діяльність здійснюється в умовах високої невизначеності та швидко змінних обставин. Система здатна реагувати на нагальні потреби держави і суспільства у надзвичайних ситуаціях.

4) координаційність – у публічному управлінні системою державних закупівель в умовах воєнного стану беруть участь одночасно декілька суб'єктів, які об'єднують свої дії для ефективного виконання закупівельних процедур [38, с. 363];

5) економічна ефективність і ресурсна оптимізація – орієнтована на раціональне використання бюджетних коштів та матеріальних ресурсів. Крім того, слід зазначити, що публічне управління спрямовується на мінімізацію витрат і максимізацію результативності у досягненні цілей закупівель [40, с. 165];

6) оборонна спрямованість – у контексті воєнного стану система державних закупівель має пріоритетно забезпечувати потреби оборони, безпеки та критичної інфраструктури;

7) сервісний підхід – державні органи виступають як координатори і надавачі публічних послуг у сфері закупівель, створюючи умови для залучення приватних постачальників у відповідності до законодавства.

Публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану постає як комплексна, динамічна та інституційно напружена діяльність, спрямована на забезпечення безперервності функціонування держави та її обороноздатності за умов критичного дефіциту часу, ресурсів і підвищених ризиків. У таких обставинах управлінські рішення набувають ознак підвищеної оперативності та адаптивності, що зумовлює трансформацію усталених процедур закупівель у бік їх спрощення, прискорення та одночасного посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів. Публічне управління у цій сфері характеризується зміщенням акцентів із формального дотримання процедур на забезпечення результативності, безпекової доцільності та швидкої логістичної доступності товарів і послуг, критично важливих для функціонування сектору безпеки й оборони.

В умовах воєнного стану система державних закупівель стає інструментом оперативної реалізації державної політики, а тому вимагає інтегрованої взаємодії між органами виконавчої влади, військовими структурами, контролюючими органами та постачальниками. Водночас зростає потреба у гнучких регулятивних механізмах, здатних забезпечити баланс між швидкістю прийняття рішень та запобіганням корупційним ризикам. Публічне управління в цій сфері перетворюється на процес постійного оцінювання ризиків, координації дій та коригування нормативно-правових інструментів, які мають відповідати оперативній обстановці та стратегічним цілям держави.

Таким чином, публічне управління системою державних закупівель у воєнний період є не лише адміністративною діяльністю у вузькому значенні, а й механізмом забезпечення стійкості держави, що поєднує правові, організаційні та управлінські компоненти в єдину адаптивну модель реагування на загрози. Його сутність полягає у створенні умов для

максимально ефективного та контрольованого використання державних ресурсів, спрямованого на досягнення пріоритетних оборонних і гуманітарних потреб, а також у забезпеченні прозорості й підзвітності навіть у надзвичайних умовах.

1.2. Принципи публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану

Принципи, як відомо, виступають найбільш загальними та універсальними категоріями, що з одного боку характеризують певний вид діяльності або сферу, а з іншого, виражають загальні засади здійснення цієї діяльності у відповідній сфері.

З урахуванням того, що система державних закупівель як така вирізняється своєю специфічністю, що вже доводить необхідність вироблення системи принципів їх здійснення, а отже і характеристики. Крім того, існування правового режиму воєнного стану ще більше підсилює зміст та значення принципів державних закупівель, оскільки законодавство загалом не визначало особливості здійснення закупівель в умовах воєнного стану, а принципи є дороговказом під час здійснення закупівель в умовах воєнного стану.

Не викликає й сумнівів потреба приведення національного законодавства з питань державних закупівель у відповідність до міжнародних діючих правил і стандартів, в Україні наявна нагальна необхідність подальшого вдосконалення наукового підґрунтя, а також національної правової доктрини, методологічної та теоретичної бази для ефективного функціонування системи державних закупівель.

Досягнення цієї мети можливо виключно з належного визначення і застосування принципів.

Загалом державні закупівлі відносяться до групи суспільних відносин, які виникають у сфері господарської діяльності та є предметом адміністративно—

правового регулювання, визначені на підставі аналізу сутності адміністративно–правових відносин та змісту адміністративно–правового регулювання [35, с. 10].

Отже, державні закупівлі складають відносини у сфері господарювання, які об'єктивно потребують регулювання методами адміністративно–правового впливу. Іншою специфікою методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель є його обумовленість фінансовою політикою держави на макроекономічному рівні [44, с. 46].

Під порядком укладання господарського договору слід розуміти сукупність нормативно закріплених взаємних дій сторін, спрямованих на встановлення господарсько-договірних відносин і визначення змісту договірної зобов'язання.

На сьогодні відповідно до міжнародних актів, базових Директив ЄС, законодавства більшості зарубіжних країн основним способом здійснення державних закупівель є конкурсний відбір постачальників.

З урахування цього у науковій літературі цілком обґрунтовано вважається, що саме конкурсний відбір є єдиним можливим способом проведення закупівель, що здатний втілювати у правозастосовному значенні принципи здійснення державних закупівель. Оскільки, встановлена процедура конкурсного відбору має максимально інформувати потенційних постачальників, сприяє наданню всім учасникам конкурсу достатнього часу для підготовки своїх конкурсних заявок, передбачає своєчасне повідомлення всім учасникам конкурсу про критерії оцінки конкурсних пропозицій, а також забезпечує присудження контракту учаснику, який запропонував як найменшу ціну при виконанні всіх інших обов'язкових умов [46].

При цьому необхідно мати на увазі, що при проведенні конкурсу переможцем визнається особа, яка за висновком конкурсної комісії, призначеної організатором конкурсу, запропонувала кращі умови. Отже, запропонована учасником конкурсу мінімальна ціна не завжди є тією головною і визначальною умовою, яка фактично зобов'язала конкурсну комісію визнати

за переможця конкурсу учасника, що запропонував мінімальну ціну. Крім того, ця процедура не припускає дискримінації окремих учасників і надмірного зниження їх можливостей шляхом невиправданого ускладнення специфікацій і умов його проведення.

Такий підхід до торгів витікає із самої суті ринкового товарного механізму, рушійною силою якого є конкуренція [7, с. 10]. Торги сприяють залученню потенційних постачальників і концентрації їх в одному місці, що одночасно стимулює посилення конкуренції на мікрорівні. За допомогою торгів реалізується, з іншого боку, і принцип самостійності і незалежності підприємців (товаровиробників) у товарному обігу в їх відносинах з державою.

Тому, враховуючи, що в Україні саме зараз проходить процес законодавчого врегулювання відносин у сфері державних закупівель, надзвичайно актуальним питанням є закріплення в законодавстві вдосконалення справедливої інституційної основи для державних закупівель, на якій можна побудувати і надалі посилити та реформувати загальну систему закупівель у відповідності з кращою європейською практикою.

Узагальнюючи принципи функціонування державних закупівель у країнах Європейського Союзу, можна визначити наступні:

- ефективне використання бюджетних коштів;
- досягнення цілей закупівлі, в тому числі реалізація державної політики;
- забезпечення прозорості проведення процедури закупівлі та доступ до інформації, що не складає комерційної та інших видів таємниць;
- взаємний допуск виробників до ринків товарів, робіт і послуг та збереження конкурентної атмосфери серед вітчизняних і не вітчизняних виробників–учасників торгів;
- відсутність дискримінації учасників у будь–якому її прояві;
- превентивні заходи з метою недопущення зловживань зі сторони державних службовців і посадових осіб, відповідальних за проведення державних закупівель;

- відповідальність контролюючих державних органів за прийняті рішення у сфері державних закупівель.

У положеннях ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлено, що «закупівлі здійснюються за такими принципами: 1) добросовісна конкуренція серед учасників; 2) максимальна економія, ефективність та пропорційність; 3) відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; 4) недискримінація учасників та рівне ставлення до них; 5) об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі; 6) запобігання корупційним діям і зловживанням» [62].

Охарактеризуємо їх.

Добросовісна конкуренція серед учасників – у теорії під добросовісною конкуренцією розуміється нормативно та етично регламентований тип ринкового суперництва, у межах якого суб'єкти господарювання здійснюють економічну діяльність із дотриманням вимог законодавства, принципів рівності, прозорості та професійної чесності. Вона передбачає використання легітимних інструментів впливу на споживача, забезпечення достовірності інформації про товари та послуги, а також повагу до прав, свобод і законних інтересів інших учасників ринку.

У ширшому науковому контексті добросовісна конкуренція розглядається як фундаментальна умова стабільного функціонування ринкової економіки, що сприяє підвищенню ефективності виробництва, інноваційній активності, оптимізації цінових механізмів та зростанню добробуту споживачів. Її забезпечення є ключовим інструментом формування конкурентного середовища, в якому економічні результати визначаються не застосуванням недозволених засобів впливу, а якістю продукції, технологічними рішеннями, організаційною культурою та здатністю підприємств відповідати ринковому попиту.

Визначення поняття «добросовісна конкуренція» у чинному законодавстві України не встановлено. Водночас, у чинному законодавстві

України міститься визначення поняття «недобросовісна конкуренція» під яким розуміється «будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності» (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [53]).

Із змісту цього визначення вбачається, що поняття «добросовісна конкуренція» може бути сформульовано лише через його «негативне» визначення (недобросовісна), «добросовісну конкуренцію» слід розуміти:

1) відсутність дій, заборонених законом, тобто відсутність таких практик, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям підприємницької діяльності;

2) дотримання норм конкурентного, антимонопольного законодавства, зокрема недопущення зловживань монопольним становищем, неправомірного використання чужої ділової репутації, комерційних таємниць, обмежень конкуренції тощо;

3) звичайна, легальна, етична конкуренція, яка ґрунтується на якості товарів/послуг, інноваціях, ефективності, рекламній чесності, прозорості інформації, повазі до прав інших суб'єктів господарювання.

Добросовісна конкуренція сприяє підвищенню рівня запропонованих товарів, робіт і послуг, що закуповуються за державні кошти, сприяє підтримці та захисту економічної конкуренції, що задекларовано законодавством України.

Максимальна економія, ефективність та пропорційність – у цьому принципі фактично об'єднано три принципи, які слід характеризувати окремо, незважаючи на наявність взаємозв'язку між ними.

Принцип максимальної економії є фундаментальним принципом здійснення публічних закупівель, який передбачає раціональне, обґрунтоване та ефективне використання бюджетних коштів шляхом досягнення найкращого співвідношення ціни та якості предмета закупівлі. Зміст принципу зводиться до забезпечення такого вибору товарів, робіт або послуг, який дозволяє замовнику отримати необхідний результат при найменших можливих

витратах без зниження належного рівня якості, безпеки та функціональності.

До основних складових елементів цього принципу варто віднести:

- 1) раціональність витрат – закупівля має здійснюватися в обсягах і за ціною, які є обґрунтованими потребами замовника;
- 2) оптимальне співвідношення ціни та якості – економія не повинна призводити до придбання неякісних або непридатних товарів/послуг;
- 3) конкурентність як засіб досягнення економії – створення реальної конкуренції між учасниками дозволяє знизити ціну без шкоди для результату.
- 4) запобігання неефективним витратам — уникнення завищених вимог, надмірних технічних характеристик, які не відповідають реальним потребам;
- 5) прозорість та обґрунтованість – рішення щодо вибору переможця повинні ґрунтуватися на чітких, недискримінаційних та економічно вмотивованих критеріях.

З урахуванням цього, принцип максимальної економії вимагає від замовника встановлювати вимоги, що дозволяють залучити достатню конкуренцію; визначати очікувану вартість на підставі об'єктивних ринкових даних; використовувати такі критерії оцінки, які забезпечують вибір економічно найвигіднішої пропозиції; запобігати закупівлі дорожчих або надлишкових за параметрами товарів і послуг, що забезпечує досягнення мети здійснення публічних закупівель.

Принцип ефективності також є засадничим принципом здійснення публічних закупівель, який вимагає забезпечення найбільш результативного використання бюджетних коштів шляхом досягнення максимального корисного ефекту від закупівлі при мінімально можливих витратах ресурсів. Ефективність означає, що закупівля має не лише бути економічно обґрунтованою, а й забезпечувати фактичне задоволення потреб замовника, досягнення запланованої функціональної, соціальної чи економічної мети та відповідність очікуваним результатам.

Серед змістовних елементів ефективності варто виокремити:

1) орієнтованість на досягнення реального результату – закуплені товари, роботи чи послуги повинні забезпечувати практичну користь і відповідати потребам замовника;

2) оптимальне використання ресурсів – ефективність передбачає ощадливе управління фінансовими, часовими та адміністративними ресурсами на всіх етапах закупівлі;

3) якість як складова ефективності – найнижча ціна не завжди означає ефективність. Важливо досягти балансу між ціною, якістю, строками та функціональністю;

4) доцільність рішень замовника – кожне рішення в процесі закупівлі має бути обґрунтованим, логічним та спрямованим на задоволення реальних потреб;

5) оптимізація процедур – використання таких процедур та інструментів, які дозволяють досягти результату без зайвих затримок і адміністративних витрат.

З урахуванням цього значення ефективності полягає у тому, що принцип ефективності зобов'язує замовника: правильно визначати предмет закупівлі та його характеристики; обирати процедуру, яка найкраще відповідає цілям закупівлі; встановлювати критерії оцінки, що дозволяють визначити найбільш вигідну пропозицію з урахуванням якості та функціональності; уникати надлишкових вимог, що не впливають на робочі характеристики закупівлі; забезпечувати зважене управління бюджетними коштами на всіх етапах – від планування до виконання договору.

Принцип пропорційності у сфері публічних закупівель може бути визначений як нормативний принцип, згідно з яким вимоги, встановлені замовником у тендерній документації [62], а також умови проведення закупівель мають бути об'єктивно необхідними та співмірними предмету закупівлі, очікуваній вартості, складності та характеру відповідних робіт, товарів чи послуг.

Пропорційність означає, що:

1) замовник не може встановлювати надмірні, дискримінаційні або не виправдано деталізовані вимоги, які обмежують конкуренцію;

2) кваліфікаційні критерії, технічні характеристики та інші умови повинні бути настільки суворими, наскільки цього потребує реальна мета закупівлі, і не більше;

3) кожне обмеження прав учасників має бути виправданим, необхідним та адекватним очікуваному результату;

4) спосіб досягнення мети закупівлі повинен бути найменш обтяжливим для потенційних учасників ринку.

Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель – ці два принципи взаємопов'язані, але кожен відрізняється змістовним наповненням та значенням. Разом з тим, і відкритість, і прозорість на всіх стадіях закупівель у чинному законодавстві забезпечується за допомогою відкритого доступу громадськості до документів, що створюються в процесі проведення процедур державних закупівель, й до інформації про торги, яка оприлюднюється. Отже, охарактеризуємо їх окремо.

Принцип відкритості є фундаментальний принцип публічних закупівель, який передбачає забезпечення повного, своєчасного та вільного доступу суспільства й учасників ринку до інформації про всі етапи закупівельного процесу. Він гарантує прозорість дій замовника, можливість громадського контролю та створює умови для добросовісної конкуренції, запобігаючи корупційним ризикам [16, с. 415] та дискримінації.

До основних елементів цього принципу слід віднести:

1) доступність інформації – уся суттєва інформація про закупівлю, зокрема оголошення, тендерна документація, роз'яснення, пропозиції учасників, рішення замовника та укладений договір мають бути оприлюднені у системі Prozorro;

2) прозорість процедур – учасники ринку повинні мати можливість простежити логіку рішень замовника, перевірити дотримання законодавства та рівність умов для всіх учасників;

3) своєчасність оприлюднення – інформація повинна публікуватися в установлені строки, що дозволяє належним чином підготуватися до участі, подати пропозиції та реалізувати право на оскарження;

4) публічний контроль – відкритість створює умови для контролю громадськості, ЗМІ, контролюючих органів, учасників ринку та аналітичних платформ [27, с. 22].

З урахуванням цього принцип відкритості зобов'язує замовника: оприлюднювати повний обсяг інформації про закупівлю у системі Prozorro; забезпечувати можливість всім зацікавленим особам вільно ознайомлюватися з документами; обґрунтовувати та відкрито фіксувати всі свої рішення; сприяти запобіганню зловживань та забезпеченню рівних умов для конкуренції.

У свою чергу принцип прозорості визначається як основоположний принцип публічних закупівель, який передбачає чітке, зрозуміле та відкрите відображення всіх процедур, правил і рішень замовника під час організації та проведення закупівель. Його метою є забезпечення довіри до закупівельного процесу, запобігання корупції та дискримінації [42, с. 111], а також створення умов для рівного і добросовісного доступу всіх учасників ринку.

До елементів елементи принципу прозорості відноситься:

1) чіткість процедур та правил – усі етапи закупівельного процесу мають бути регламентовані, зрозумілі для учасників і відповідати законодавству;

2) публічність рішень – усі рішення замовника – від визначення предмета закупівлі до укладення договору – мають бути задокументовані і доступні для контролю;

3) обґрунтованість дій замовника – рішення про вибір переможця, відхилення пропозицій чи відміну закупівлі повинні містити чітке пояснення мотивів та підстав;

4) контроль та звітність – прозорість забезпечує можливість контролю з боку державних органів, громадськості, аналітичних платформ та інших зацікавлених сторін;

5) доступність інформації – інформація про закупівлі має бути легко доступною через електронні системи (наприклад, Prozorro), що дозволяє учасникам та суспільству перевіряти відповідність процесу закону.

З урахуванням цього, принцип прозорості гарантує, що: усі учасники ринку отримують однаковий доступ до інформації; усі дії замовника підлягають обґрунтованому контролю; зменшується ризик корупційних чи упереджених рішень; результати закупівель формують довіру до системи та сприяють розвитку конкуренції.

З метою належної реалізації цього принципу у ч. 3 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» також передбачається, що «замовники забезпечують вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої цим Законом» [62]. Таким чином, принцип прозорості передусім покладає обов'язки на замовників.

Недискримінація учасників та рівне ставлення до них – у цьому принципі також об'єднано два, які формально відрізняються за своїм змістом, хоча також взаємопов'язаними, оскільки забезпечення рівності учасників виключає дискримінацію, а забезпечення недискримінації обумовлює рівність. Додатково, на посилення цього принципу в ч. 4 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлено, що «замовники не мають права встановлювати жодних дискримінаційних вимог до учасників» [62]. Реалізація цього принципу закріплена в законодавстві шляхом функціонування як внутрішньодержавного, так і міжнародного офіційного видання для публікації інформації про торги, оприлюднення інформації замовниками на офіційному веб-порталі, а також шляхом норм-заборон щодо визначення замовниками дискримінаційних умов у документаціях конкурсних торгів.

Принцип недискримінації учасників є засадничим принципом публічних закупівель, який забезпечує рівні умови для всіх потенційних учасників незалежно від їхнього громадянства, місцезнаходження, форми власності, розміру компанії чи інших ознак, не пов'язаних із здатністю виконати умови закупівлі. Його метою є створення добросовісної конкуренції, запобігання

упередженому ставленню до окремих учасників та забезпечення рівного доступу до державних замовлень.

До складових принципу недискримінації віднесено такі елементи як:

- 1) рівність умов – усі учасники повинні мати однакові можливості для подання пропозицій та участі у закупівлі;
- 2) відсутність необґрунтованих обмежень – замовник не може встановлювати дискримінаційні кваліфікаційні критерії, вимоги до досвіду, форми власності чи місця реєстрації, які не є обґрунтованими предметом закупівлі;
- 3) об'єктивність відбору – вибір переможця та відхилення пропозицій повинні ґрунтуватися виключно на об'єктивних критеріях, передбачених тендерною документацією;
- 4) недопущення преференцій – заборонено надавати перевагу певним учасникам на основі непрямих чи непрозорих умов, що не стосуються якості, ціни чи відповідності пропозиції закупівельним вимогам.

З урахуванням цього, значення принципу недискримінації полягає у наступному: добросовісну конкуренцію між усіма учасниками ринку; доступність державних закупівель для малих і середніх підприємств; законність та справедливість процедур оцінки пропозицій; підвищення ефективності та прозорості системи публічних закупівель.

У ч. 2 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» додатково уточнено, що «учасники (резиденти та нерезиденти) всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель/спрощених закупівлях на рівних умовах» [62].

У теорії принцип рівності учасників визначається як базовий принцип публічних закупівель, який забезпечує однакові умови для всіх потенційних учасників незалежно від їхніх характеристик, таких як форма власності, розмір компанії, місцезнаходження чи громадянство. Він гарантує, що кожен учасник має рівні можливості для подання пропозицій, участі у торгах та отримання

державного замовлення за умови відповідності встановленим критеріям закупівлі.

До складових елементів цього принципу віднесено:

1) однакові умови для всіх учасників - замовник не повинен надавати перевагу окремим учасникам або створювати для них спеціальні умови;

2) об'єктивність критеріїв відбору – критерії оцінки пропозицій мають бути чіткими, однаковими для всіх і не залежати від особистих чи суб'єктивних уподобань замовника;

3) відсутність дискримінації – рівність передбачає, що не допускаються жодні непрямі або прямі дискримінаційні обмеження за будь-якими ознаками, що не стосуються предмета закупівлі;

4) справедливість процедур – кожен учасник має право на однаковий доступ до інформації, можливість подати зауваження чи скаргу та на рівні умови участі у всіх процедурах закупівлі.

З урахуванням цього значення цього принципу полягає у тому, що принцип рівності сприяє добросовісній конкуренції; запобігає упередженому ставленню до окремих постачальників; забезпечує справедливий розподіл державних замовлень; підвищує довіру до системи публічних закупівель та ефективність використання бюджетних коштів.

Об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі – є фундаментальним принципом публічних закупівель, який гарантує, що вибір учасника, якому буде надано контракт, здійснюється на основі заздалегідь визначених, чітких і прозорих критеріїв, без будь-яких суб'єктивних упереджень чи необґрунтованих переваг [43]. Принцип забезпечує справедливу конкуренцію, рівні умови для всіх учасників та законність прийнятих рішень.

До елементів цього принципу відносять:

1) чіткість критеріїв оцінки – усі критерії визначення переможця мають бути конкретними, об'єктивними, зрозумілими та оприлюдненими до початку тендеру;

2) неупередженість рішень – рішення замовника щодо вибору переможця не можуть залежати від особистих уподобань, корупційних чи політичних мотивів;

3) прозорість процедури – процедура визначення переможця має бути документально зафіксованою та підлягати контролю з боку учасників, громадськості та контролюючих органів;

4) справедливе застосування критеріїв – усі пропозиції оцінюються відповідно до встановлених критеріїв, без будь-яких винятків або привілеїв для окремих учасників.

З урахуванням цього принцип об'єктивного та неупередженого визначення переможця забезпечує: законність і прозорість результатів закупівлі; запобігання корупції та конфліктам інтересів; довіру учасників ринку та громадськості до системи публічних закупівель; справедливий розподіл державних замовлень і ефективне використання бюджетних коштів.

Неупередженість оцінки виявляється у відсутності суб'єктивного інтересу з боку представників замовника на етапі оцінки пропозицій.

Запобігання корупційним діям і зловживанням – є засадничим принципом публічних закупівель, який передбачає організацію та проведення закупівельних процедур таким чином, щоб мінімізувати ризики корупційних проявів, зловживання службовим становищем або впливу сторонніх факторів на рішення замовника. Принцип спрямований на забезпечення прозорості, справедливості та законності процесу закупівель, а також на захист державних коштів від неправомірного використання.

До основних елементів принципу слід відносити:

1) прозорість процедур – усі етапи закупівлі повинні бути відкритими та документованими, що дозволяє здійснювати контроль і запобігати непрозорим діям;

2) рівний доступ учасників – забезпечується рівність умов для всіх учасників, щоб уникнути надання необґрунтованих преференцій;

3) об'єктивність та неупередженість – усі рішення замовника мають прийматися виключно на основі встановлених критеріїв і вимог тендерної документації;

4) контроль та аудит – передбачає можливість перевірки і оскарження дій замовника контролюючими органами, громадськістю або через електронні системи закупівель (Prozorro);

5) відповідальність за порушення – встановлює юридичну відповідальність за корупційні дії, зловживання або неправомірне впливання на процес закупівлі.

В частині запобігання зловживанням у ч. 5 ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» визначається, що «замовники, учасники процедур закупівлі, суб'єкт оскарження, а також їхні представники повинні добросовісно користуватися своїми правами, визначеними цим Законом. Забороняється зловживання правами, у тому числі правом на оскарження рішень, дії чи бездіяльності замовника» [62]. З урахуванням цього, призначення цього принципу полягає у тому, що принцип запобігання корупційним діям і зловживанням: знижує ризик незаконного використання бюджетних коштів; забезпечує довіру учасників ринку та громадськості; сприяє розвитку справедливої конкуренції; підвищує ефективність і прозорість системи публічних закупівель.

Спеціалізуючи зміст цих принципів до умов правового режиму воєнного стану, а також зважаючи на реальні потреби та виклики, з якими стикається система державних закупівель під час воєнного стану можемо виокремити наступні принципи публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану, а саме:

1) оперативність і прискореність процедур – зміст цього принципу полягає у тому, що у воєнний час закупівлі мають проводитися максимально швидко для задоволення критичних потреб оборони, медичної сфери, життєзабезпечення населення. Застосовуються скорочені строки для проведення процедур та можливе використання спрощених закупівельних

процедур, передбачених законодавством. Водночас, застосовуватись цей принцип має таким чином, щоб не нашкодити іншим принципам, зокрема ефективності;

2) гнучкість та адаптивність – зміст цього принципу публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану полягає у тому, що замовники повинні мати можливість оперативно змінювати умови закупівель відповідно до нагальних потреб, при цьому зберігаючи прозорість і об'єктивність рішень. Використання екстрених процедур (наприклад, закупівля у одного учасника без оголошення конкурсу [62]) допустиме для забезпечення критично важливих потреб. Водночас і у цьому випадку застосування цього принципу повинно збалансовуватись іншими принципами;

3) прозорість і відкритість – насамперед слід зазначити, що ці принципи передбачаються і в ч. 1 ст. 5 Закону України «Про публічна закупівлі», але незважаючи на це, їх значення в умовах правового режиму воєнного стану залишається у пріоритеті. Крім того, слід зазначити, що спрощення процедур, залишається необхідність публічного фіксування результатів закупівель (у системі Prozorro або іншому реєстрі). Публічність рішень сприяє контролю та запобіганню зловживанням навіть у надзвичайних умовах. Таким чином, відкритість та прозорість повинні продовжувати залишатись засадничими принципами публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану;

4) ефективність і економність – аналогічно проведення державних закупівель у мирний час, закупівлі під час дії правового режиму воєнного стану повинні забезпечувати оптимальне використання державних коштів, навіть у воєнний час. Важливо досягати найкращого співвідношення ціни, якості та строків постачання критично необхідних товарів і послуг. З урахуванням цього, замовники зобов'язані втілювати цей принцип під час проведення усіх закупівель;

5) пріоритет національної безпеки – під час дії правового режиму воєнного стану усі рішення мають пріоритетно враховувати захист населення,

забезпечення обороноздатності та критичної інфраструктури. Аналогічним чином повинні організовуватись та здійснюватися державні закупівлі. Закупівлі стратегічно важливих товарів та послуг (озброєння, медикаменти, засоби захисту) підпорядковуються критеріям безпеки держави. З урахуванням цього принципу, законодавством можуть встановлюватися спеціальні умови здійснення державних закупівель підприємствами критичної інфраструктури або у разі знаходження замовника у районах ведення активних бойових дій;

6) рівність та недискримінація учасників – попри воєнний стан, зберігаються принципи рівного доступу для всіх постачальників, якщо це не суперечить питанням національної безпеки. Правовий режим воєнного стану не повинен бути підставою для порушення рівності учасників закупівель або їх дискримінації. Навпаки, зазначення цих принципів серед принципів публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану не є випадковим, оскільки підкреслюється значущість рівності, недискримінації учасників, що повинно сприяти їх більшому залученню до участі у закупівлях;

7) запобігання корупції та зловживанням – і цей принцип міститься і у загальному переліку, але займає важливе місце й серед принципів публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану. В умовах високого ризику зловживань особливе значення має контроль, аудит і фіксація всіх закупівельних процедур. Використовуються механізми внутрішнього та зовнішнього контролю, навіть при спрощених або термінових закупівлях повинно супроводжуватись обов'язковим дотриманням принципів запобігання корупції та зловживання будь-якими правами;

8) пропорційність та доцільність – означає, що встановлені вимоги до товарів, робіт і послуг повинні бути співмірними реальним потребам та умовам воєнного часу [33, с. 66]. Іншими словами, замовники під час визначення умов закупівлі мають врахувати реальний стан економіки та уникати зайвих або необґрунтованих вимог, що обмежують конкуренцію або затримують постачання. Замовники також мають враховувати зміст принципу

доцільності взагалі під час здійснення закупівель відповідних товарів, робіт чи послуг.

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що принципи публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану виступають системою орієнтирів, дороговказом для усіх учасників закупівель та органів державної влади, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням законодавства під час їх проведення, та дозволяють забезпечити швидке, ефективне та контрольоване управління закупівлями, не порушуючи базових засад державного управління.

1.3. Правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану

Система державних закупівель є одним із ключових інструментів публічного управління, що забезпечує державні органи, військові формування, критичну інфраструктуру та соціальні сфери необхідними товарами, роботами та послугами. В умовах воєнного стану її роль особливо зростає, оскільки від ефективності та оперативності закупівель залежить стратегічна безпека держави та життєзабезпечення населення.

Державні закупівлі є цілеспрямованими діями державних органів і уповноважених осіб щодо придбання матеріальних, фінансових та сервісних ресурсів для забезпечення потреб держави. В умовах війни вони набувають ознак надзвичайної оперативності та адаптивності, водночас залишаючись під контролем законності та прозорості.

Загальна характеристика правових засад публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану дозволяє виокремити два рівня актів, зокрема йдеться про акти представлені на міжнародному рівні та акти національного законодавства. Охарактеризуємо їх у визначеній послідовності.

Після набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 [75], ратифікованої Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 № 1678-VII [63] та відкриття зони вільної торгівлі з 1 січня 2016 року Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство у сфері державних закупівель у відповідність до європейських норм і підходів. У контексті глибинних змін, що відбуваються у правовому регулюванні закупівельної діяльності, а також зважаючи на значну інтенсивність дискусій як у політичному середовищі, так і в науково-правовій площині, виникає об'єктивна потреба у всебічному теоретико-правовому осмисленні змісту та правової природи категорії «публічні закупівлі» в системі адміністративного права України.

Результатом виконання Українською державою зазначених зобов'язань зрештою і стало прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» [62]. Підтвердженням саме того, що положення преамбули зазначеного Закону, у якій зазначається, що «цей Закон також має на меті адаптувати законодавство України *acquis* Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [62].

Звертаючись до характеристики міжнародних актів необхідно зазначити наступне.

Насамперед, у положеннях ч. 1 ст. 6 Закону України «Про публічна закупівлі» передбачається, що «якщо міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, передбачено інший порядок закупівлі, ніж визначений цим Законом, застосовуються положення міжнародного договору України, з урахуванням принципів, встановлених у частині першій статті 5 цього Закону» [62]. Це положення повністю відповідає положенням ч. 1 ст. 9 Конституції України, у відповідності до яких «чинні

міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [30], а також ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [55].

Міжнародні договори посідають вагомe місце у національній правовій системі України та є одним із ключових інструментів інтеграції держави у світове співтовариство. Їхня юридична сила та механізм застосування визначаються Конституцією України, законами та усталеною практикою правозастосування.

По-перше, міжнародний договір набуває обов'язкової сили для України лише після його ратифікації у встановленому порядку. Відповідно до конституційних приписів, ратифіковані міжнародні договори є частиною національного законодавства, а норми таких договорів мають пріоритет у разі колізії із положеннями внутрішніх нормативних актів, за винятком Конституції, яка зберігає найвищу юридичну силу. Такий підхід забезпечує стабільність і злагодженість правової системи, а також гарантує виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань.

По-друге, міжнародні договори виступають важливим засобом формування правових стандартів у різних сферах – від захисту прав людини та безпеки до торгівлі, екології й технічного регулювання. Їх імплементація здійснюється шляхом як прямого застосування норм, так і внесення змін до національного законодавства з метою узгодження його зі змістом міжнародних вимог.

По-третє, у правозастосовній практиці міжнародні договори виконують функцію інтерпретаційного орієнтира. Суди та органи державної влади використовують їх положення для тлумачення внутрішніх норм права та для вирішення правових колізій. Особливо це стосується договорів у сфері прав людини, які мають розширений вплив на національну юрисдикцію.

Таким чином, дія міжнародних договорів в Україні полягає в поєднанні їх нормативного потенціалу з механізмами внутрішнього права, що забезпечує як виконання міжнародних зобов'язань держави, так і підвищення рівня правової

визначеності та гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами.

Крім того, слід відзначити, що у більшості своїй положення міжнародних актів засновані на необхідності забезпечення повсюдної лібералізації. Втім, якщо для приватно-правових відносин зазначене положення в умовах ринкової економіки є доцільним та необхідним, у сфері державних закупівель з цим виникають складнощі. Тим більше, зрозуміло, що питання закупівлі продукції для державних потреб, були повністю виключені із сфери дії багатосторонніх торгових правил.

Судження про обмежувальну дію на торгівлю дискримінаційної політики по закупівлях поширювалася все більше.

Перша спроба сформулювати міжнародні правила в цій сфері була зроблена на Токійському раунді багатосторонніх торговельних переговорів. В результаті було підписано Угоду про державні закупівлі (Government Procurement Agreement), яка набрала чинності в 1981 р. Згодом в 1987 р. до тексту угоди були внесені зміни, і нова редакція стала діяти з 1988 р. Угода була направлена на полегшення доступу до ринків державних закупівель країн, що підписали її. Сторонами угоди були лише економічно розвинені країни світу Євросоюз, США, Японія та ін. Тут були вперше проголошені антидискримінаційні зобов'язання, які передбачають, зокрема, те, що продукція іноземних фірм, що купується державою, повинна мати рівні права з продукцією місцевого виробника. Особлива увага при цьому приділялася прозорості здійснення кожного кроку закупівельних процедур [31, с. 43].

Цей договір, однак, був обмежений в членстві і масштабах закупівель. У 1990-1994 рр. правила і норми даної угоди регулювали державні контракти на суму близько 30 млрд дол. щорік [31, с.13]. Для порівняння розмір загальносвітового ринку державних закупівель складає по деяких оцінках величину, що перевищує даний показник більш ніж в 100 разів [46, с. 2]. Одночасно Комісія ООН з міжнародного торговельного права (UNCITRAL) для сприяння країнам, що розвиваються і колишнім соціалістичним країнам,

унаслідок неадекватності чинного в цих країнах законодавства почала роботу в області розробки типового закону у сфері державних закупівель. Типовий закон про закупівлі товарів, будівельних робіт і послуг був прийнятий в 1994 р. Він орієнтований на транспарентність і недискримінаційність, проте визнає права держав на обмеження участі зарубіжних постачальників з метою захисту певних національних галузей [67, с. 30].

Тут необхідно відзначити, що важливу роль у формуванні загальноприйнятих правил і принципів державних закупівель зіграли також процедури, розроблені міжнародними інститутами такими як Світовий банк та регіональні банки розвитку, керівництва яких відображають більш ніж п'ятдесятирічну практику по здійсненню закупівельних процедур. У 1994 р. в ході Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів Угода про державні закупівлі була доопрацьована, і розширена сфера його застосовування.

Загальний аналіз положень міжнародних актів дозволяє виокремити такі основні їх групи.

Першу групу складають міжнародні договори України. Це багатосторонні міжнародні акти, які розробляються та ухвалюються, як правило, в рамках міжнародних організацій. Наприклад, в цій групі Угода про державні закупівлі від 15.04.1994 [76], схвалена в рамках Світової організації торгівлі та ратифікована Україною згідно з Законом України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі» від 16.03.2016 № 1029-VIII [61].

Ця Угода, підготовлена Світовою організацією торгівлі фактично є єдиним глобальним багатостороннім договором, який безпосередньо встановлює правила здійснення публічних закупівель.

Угода передбачає принципи недискримінації, прозорості, конкурентності та відкритості ринку, а також вимагає від держав-учасниць Угоди забезпечення належного національного режиму здійснення публічних закупівель. Охарактеризуємо їх.

Принцип недискримінації передбачає, що замовники не можуть застосовувати дискримінаційні підходи щодо товарів, послуг або постачальників з інших держав-учасниць. Це означає: заборону переваг для національних учасників; рівність умов участі; надання іноземним постачальникам статусу не менш сприятливого, ніж національним.

Принцип прозорості процедур закупівлі вимагає від держав-учасниць забезпечення максимального рівня відкритості на всіх етапах закупівлі. Це передбачає: обов'язкове оприлюднення оголошень про закупівлю; доступність тендерної документації; надання чіткої інформації про критерії кваліфікації та оцінки пропозицій; звітування за результатами тендерів. Прозорість покликана запобігти корупції та створити прогнози для ринку.

Принцип відкритості та конкурентних процедур вимагає від держав-учасниць забезпечувати проведення закупівель переважно через відкриті торги. Альтернативні процедури (обмежені торги, переговори) допускаються лише у виняткових випадках, які мають бути чітко обґрунтовані. Такі обмеження спрямовані на запобігання штучному звуженню конкуренції та забезпечення максимальної участі ринкових суб'єктів.

Принцип об'єктивності та недискримінаційні критерії оцінювання означає, що оцінювання тендерних пропозицій має здійснюватися на основі: попередньо встановлених критеріїв, чітких і вимірюваних параметрів, об'єктивних методів порівняння. При цьому, замовникам заборонено використовувати критерії, які могли б створити приховані переваги для певних учасників.

Принцип заборони необґрунтованих бар'єрів вимагає від держав-учасниць формувати технічні вимоги до предмета закупівлі таким чином, щоб вони: не створювали непотрібних торговельних бар'єрів, ґрунтувалися на міжнародних стандартах, якщо вони існують, не містили посилань на конкретні торговельні марки (окрім обґрунтованих випадків).

Принцип ефективності засоби оскарження передбачає, що національним законодавством повинна передбачатись обов'язкова наявність незалежних та

оперативних систем оскарження рішень замовника. Ця система повинна: забезпечувати справедливий і неупереджений розгляд скарг, мати повноваження на призупинення процедури закупівлі, гарантувати реальний механізм відновлення прав порушених учасників.

Принцип інституційної вимоги до прозорості та моніторингу передбачає: регулярний обмін інформацією між країнами-учасницями, обов'язковість звітності щодо виконання зобов'язань, можливість міжнародного розгляду спорів у рамках Світової організації торгівлі. Це підсилює контроль за дотриманням стандартів та унеможливорює довільне трактування норм.

Угода Світової організації торгівлі про державні закупівлі встановлює комплекс вимог, спрямованих на: забезпечення відкритої конкуренції, запобігання дискримінації, сприяння доброчесності та прозорості, гармонізацію національних процедур із глобальними торговельними стандартами. Її положення формують міжнародний еталон для державних закупівель, і країни-учасниці, включно з Україною, зобов'язані будувати свої системи закупівель відповідно до цих принципів.

Друга група міжнародних джерел включає акти Європейського Союзу. Для Української держави ця група джерел займає важливе значення в умовах реалізації євроінтеграційних прагнень, оскільки акти Європейського Союзу виступають орієнтиром розвитку та удосконалення національного законодавства. Як вже було зазначено, наразі законодавства у сфері публічних закупівель розвивається з урахуванням актів Європейського Союзу, зокрема чинний Закон України «Про публічні закупівлі» прийнято саме на виконання зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Водночас, процес адаптації національного законодавства до вимог та стандартів Європейського Союзу триває, а тому необхідно звернути увагу на положення ключових актів у сфері закупівель. Хоча самі директиви Європейського Союзу формально не є «договорами», для України вони діють опосередковано через зобов'язання щодо імплементації згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом.

Насамперед варто відмітити Директиву Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26.02.2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС [20]. Це базова, що встановлює загальні правила закупівель товарів, робіт і послуг.

Аналіз положень зазначеної директиви засвідчує, що у її положеннях встановлено комплексну правову рамку, спрямовану на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, забезпечення прозорості процедур та створення єдиного конкурентного ринку закупівель у межах Європейського Союзу.

Основна мета Директиви – модернізація системи публічних закупівель Європейського Союзу через: зниження адміністративного навантаження; спрощення процедур; забезпечення більш широкої конкуренції; уніфікацію правил для держав-членів; підтримку інновацій, сталого розвитку, соціальної відповідальності та екологічних стандартів.

Публічні закупівлі за цією директивою ґрунтуються на трьох фундаментальних принципах: прозорість, недискримінація, вільна конкуренція, які втілюються у передбачених процедурах, зокрема: відкритій процедурі (учасники можуть подавати пропозиції без обмежень. Є базовою формою закупівель), обмеженій процедурі (двоетапна: відбір зацікавлених учасників та подання пропозицій лише запрошеними суб'єктами); переговорній процедурі з попередньою публікацією оголошення (застосовується у складних закупівлях або коли відкриті процедури є неефективними); конкурентному діалозі (призначений для особливо складних проєктів, де замовник визначає потреби, але не може конкретизувати технічне рішення); інноваційному партнерстві (дозволяє замовнику разом з підприємством розробити новий продукт чи технологію та згодом їх закупити).

Ключовим є повсюдне запровадження цифровізації у сферу публічних закупівель. Положеннями директиви передбачається обов'язковість електронних засобів комунікації, а саме: електронна публікація оголошень; електронне подання пропозицій; використання стандартних форм.

Враховуючи це, Директива 2014/24/ЄС створює сучасну, гнучку та прозору модель публічних закупівель, орієнтовану на ефективність, чесну конкуренцію та стратегічний розвиток. Вона гармонізує підходи держав-членів ЄС, сприяє відкритості ринків і встановлює нормативну основу, завдяки якій закупівлі перетворюються на інструмент реалізації економічної, соціальної та екологічної політики.

Наступною слід відмітити Директиву Європейського Парламенту і Ради 2014/25/ЄС від 26.02.2014 про здійснення суб'єктами закупівель у водній, енергетичній, транспортній галузях та в галузі поштових послуг і про скасування Директиви 2004/17/ЄС [21]. Директива 2014/25/ЄС є спеціалізованим нормативним актом, який регламентує публічні закупівлі у так званих «секторах загального інтересу» (utilities). Ці сфери традиційно характеризуються стратегічним значенням для суспільства та високим рівнем монополізації, що потребує особливої регуляції задля забезпечення чесної конкуренції та ефективного витрачання коштів.

Основною метою Директиви 2014/25/ЄС є: створення відкритого та конкурентного ринку закупівель у секторах, де ризик обмеження конкуренції є особливо високим; уніфікація правил для підприємств, що працюють у водопостачанні, енергетиці, транспорті та поштових послугах; підвищення прозорості, ефективності та підзвітності закупівель у стратегічно важливих галузях.

Зазначена директива 2014/25/ЄС має обмежену сферу дії, що включає зокрема водопостачання та водовідведення, енергетику: виробництво, передача та постачання електроенергії, газу, тепла та нафти, транспортні послуги: залізничний, міський, автомобільний, морський та повітряний транспорт, а також поштові послуги та супутні логістичні сервіси.

З урахуванням цього положеннями Директиви 2014/25/ЄС встановлюється спеціальний правовий режим закупівель у критично важливих секторах економіки, де існує підвищений ризик монополізації та обмеження конкуренції. Вона поєднує принципи прозорості та відкритості з підвищеною

процедурною гнучкістю, що дозволяє враховувати комерційні, технічні та стратегічні особливості діяльності в секторах водопостачання, енергетики, транспорту та поштових послуг. Директива виступає ключовим елементом системи європейських закупівель, сприяючи розвитку конкурентних ринків та підвищенню ефективності використання ресурсів публічного сектору.

Центральне місце у сфері оборонних та безпекових закупівель Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/81/ЄС від 13.07.2009 про координацію процедур укладання певних договорів на виконання робіт, договорів на постачання та договорів на послуги замовниками або організаціями-замовниками у сферах оборони та безпеки, а також про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС [80].

Директива 2009/81/ЄС є спеціалізованим нормативним актом Європейського Союзу, який встановлює єдині правила здійснення закупівель у сфері оборони та безпеки, тобто закупівель товарів, робіт та послуг, безпосередньо пов'язаних із потребами військових та правоохоронних органів держав-членів. Документ спрямований на гармонізацію процедур у цій сфері, забезпечення прозорості та сумісності з базовими принципами внутрішнього ринку Європейського Союзу, водночас враховуючи специфіку оборонного сектору.

Серед основних цілей директиви необхідно відмітити: створення прозорого та конкурентного ринку оборонних та безпекових закупівель у межах Європейського Союзу; підвищення ефективності витрачання державних ресурсів у цій критично важливій сфері; забезпечення національної безпеки та захисту стратегічних інтересів, дозволяючи певну гнучкість у застосуванні процедур; гармонізація правил процедур закупівель, щоб уникнути надмірної фрагментації ринку та спрощення участі підприємств із інших держав-членів.

Директива застосовується до: закупівель товарів, робіт і послуг оборонного та безпекового призначення, включно з озброєнням, військовою технікою, технологіями безпеки; замовників, які належать до державного

сектору оборони або безпеки, включаючи військові формування та правоохоронні органи; закупівель, що перевищують визначені порогові значення, встановлені Єврокомісією.

Директива передбачає спеціальні принципи для сфери оборонних закупівель, а саме прозорість, недискримінація, конкуренція, але з особливостями оборонного сектора.

Так, прозорість та конкуренція допускає виключення у разі загрози національній безпеці.

У контексті конкуренції, передбачається, що замовники можуть обмежувати конкуренцію, якщо це обґрунтовано потребами безпеки або національної оборони, а також можливість закупівель без публікації оголошення у випадках надзвичайної ситуації або коли товари/послуги доступні лише від одного постачальника.

З урахуванням цього, положеннями Директиви 2009/81/ЄС встановлюється спеціальний правовий режим для оборонних і безпекових закупівель, який поєднує: основні принципи європейського права про публічні закупівлі; високу гнучкість щодо безпеки та стратегічних інтересів; можливість обмеженої конкуренції за умов національної оборони. У зв'язку з цим, директива слугує ключовим інструментом гармонізації процедур закупівель оборонного та безпекового призначення у Європейському Союзі, водночас забезпечуючи баланс між ефективністю витрачання коштів, прозорістю та національною безпекою.

Наостанок варто відмітити Директиву Європейського Парламенту та Ради 2014/23/ЄС від 26.02.2014 про укладання концесійних договорів [81]. Ця Директива 2014/23/ЄС встановлює єдині правила для концесійних договорів у Європейському Союзі, тобто договорів, за якими приватний або публічний суб'єкт отримує право на експлуатацію об'єкта або надання послуг протягом визначеного терміну з одночасним управлінням ризиками і доходами. Документ спрямований на гармонізацію правового режиму концесій,

забезпечення прозорості та конкурентності процедур, а також на захист інтересів держави та учасників ринку.

Основними завданнями Директиви є: створення прозорого та конкурентного ринку концесійних договорів у межах Європейського Союзу; підвищення ефективності використання державних ресурсів та об'єктів; забезпечення однакових умов для всіх учасників, включно з іноземними компаніями; гармонізація процедур надання концесій, з урахуванням специфіки об'єктів та секторів економіки. Директива поєднує принципи доброчесності, рівності та пропорційності з гнучкістю, необхідною для управління концесіями.

Сфера застосування Директиви включає: концесії на будівництво і експлуатацію об'єктів інфраструктури, таких як дороги, енергетичні споруди, водопостачання; концесії на надання послуг, наприклад, громадський транспорт, утилізація відходів, управління водними ресурсами; концесійні договори, вартість яких перевищує встановлені порогові значення Європейського Союзу.

З урахуванням цього, слід зазначити, що Директива 2014/23/ЄС встановлює єдиний правовий режим концесійних договорів у ЄС, поєднуючи: прозорість та конкурентність процедур, принципи рівного доступу та недискримінації, можливість гнучкого підходу до управління ризиками та фінансовими умовами концесії.

Остання група міжнародних актів стосується двосторонніх торговельних угод, що містять положення про недискримінацію в закупівлях. До таких можуть входити двосторонні договори України з іншими державами, де прописані принципи вільного доступу до ринку чи «національного режиму» щодо товарів та послуг.

Повертаючись до характеристики національного законодавства слід зазначити, що воно складається насамперед з законів України – основних законодавчих актів, та підзаконних актів, що видаються уповноваженими

державними органами, насамперед, виконавчої влади з метою деталізації положень законів України.

Розпочати аналіз національного законодавства слід з основного законодавчого акта – Закону України «Про публічні закупівлі» [62]. Цей закон є базовим нормативним актом, що визначає правові, організаційні та процедурні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за кошти державного та місцевих бюджетів, а також за рахунок коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій. Він також встановлює єдину систему регулювання діяльності державних і комунальних замовників, регламентує права та обов'язки учасників закупівель, а також забезпечує прозорість, ефективність і підзвітність державних витрат, є фундаментальним інструментом публічного управління, спрямованим на формування централізованої, стандартизованої та контрольованої системи закупівель у державі.

Основними цілями Закону [62] є забезпечення раціонального і ефективного використання державних коштів, створення рівних умов для всіх учасників ринку, гарантування прозорості та підзвітності процедур закупівель, впровадження системи електронних закупівель і стимулювання розвитку конкурентного середовища. Закон поширюється на державні органи та органи місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи та організації, що здійснюють закупівлі на бюджетні кошти, а також на закупівлі, вартість яких перевищує встановлені порогові значення для відкритих процедур. При цьому він не охоплює закупівлі, що здійснюються виключно у сфері національної безпеки та оборони, закупівлі малих обсягів, а також приватні закупівлі без участі бюджетних коштів.

Закон базується на принципах законності, прозорості, конкурентності, економічної доцільності, пропорційності вимог та контролю. Принцип законності передбачає повне дотримання замовниками та учасниками процедур відповідно до чинного законодавства. Прозорість і публічність забезпечується через обов'язкове оприлюднення інформації про закупівлі в

електронній системі, що дозволяє мінімізувати корупційні ризики та підвищити підзвітність державних органів. Конкурентність і недискримінація гарантують рівний доступ для всіх учасників, запобігають необґрунтованим перевагам та сприяють формуванню здорового ринкового середовища. Принцип ефективності та економичності передбачає, що закупівлі здійснюються з урахуванням критерію найекономічно вигідної пропозиції, а пропорційність вимог забезпечує відповідність кваліфікаційних, технічних та фінансових критеріїв масштабам та складності закупівлі. Контроль та відповідальність реалізуються через внутрішній та зовнішній аудит, а також через механізми оскарження рішень замовників.

Закон також передбачає різноманітні процедури закупівель, серед яких відкрита та обмежена процедура, переговорна процедура з попередньою публікацією оголошення, конкурентний діалог та допорогові закупівлі [62]. Відкрита процедура є найбільш прозорою та доступною для всіх учасників, обмежена процедура передбачає попередній відбір кандидатів за кваліфікаційними вимогами, а переговорна процедура і конкурентний діалог застосовуються у складних закупівлях, де необхідне доопрацювання технічних і фінансових умов. Допорогові закупівлі дозволяють спрощене проведення процедур для малих сум, із можливістю прямого укладення договорів. Для всіх процедур закон передбачає застосування електронної системи закупівель Prozorro, що забезпечує відкритість та оперативний контроль.

Крім того, Закон гармонізує українське законодавство з директивами Європейського Союзу (2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС, 2009/81/ЄС, 2014/23/ЄС) та з Угодою Світової організації торгівлі про державні закупівлі, забезпечуючи відповідність міжнародним стандартам прозорості, недискримінації та ефективності, водночас враховуючи національні інтереси та безпеку держави.

Таким чином, Закон України «Про публічні закупівлі» [62] формує системний і прозорий правовий механізм публічного управління закупівлями, який поєднує законність, ефективність та конкурентність із гнучкістю процедур у надзвичайних умовах. Він забезпечує державі можливість

оперативного та економічно доцільного задоволення потреб суспільства, підтримуючи баланс між національною безпекою, міжнародними стандартами та прозорістю використання публічних коштів.

Особливе значення Закон набуває в умовах воєнного стану, коли необхідна оперативність і гнучкість процедур. У таких умовах допускається застосування спрощених закупівель без проведення тендерів, якщо це критично для забезпечення оборонних потреб, критичної інфраструктури або життєдіяльності населення. При цьому дотримується баланс між оперативністю та прозорістю: частина інформації може залишатися засекреченою з міркувань безпеки, а контроль і звітність за процедурами залишаються обов'язковими для запобігання зловживанням.

Водночас, цілком очевидно, що звичайні положення, встановлені Законом України «Про публічні закупівлі» не були орієнтовані на умови та виклики воєнного часу, а тому не відповідали їм. У зв'язку з цим, розпочався процес адаптації положень Закону України «Про публічні закупівлі» до викликів правового режиму воєнного стану та об'єктивних потреб замовників.

З урахуванням цього вже влітку 2022 року розділ Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» [62] було доповнено новим пунктом 3⁷, у якому встановлено, що «на період дії правового режиму воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022, затвердженням Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-ІХ, та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування особливості здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для замовників, передбачених цим Законом (далі - Особливості), визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз та з дотриманням вимог, встановлених пунктом 3⁸ цього розділу» [62].

У свою чергу в п. 3⁸ розділу Х «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» [62] встановлено, що більш детальні умови проведення публічних закупівель у конкретних випадках.

На виконання цього положення Закону України «Про публічні закупівлі» [62] Кабінетом Міністрів України постановою «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» від 12.10.2022 № 1178 [50] було затверджено зазначені Особливості. Слід звернути увагу на те, що зазначені Особливості постійно змінюються Кабінетом Міністрів України, з метою оперативного реагування на потреби замовників.

Загальний аналіз Особливостей засвідчує, що їх положення спрямовані на забезпечення оперативного, ефективного та безперебійного задоволення критичних потреб держави, одночасно зберігаючи принципи контролю та підзвітності процедур закупівель.

У період воєнного стану замовники мають право застосовувати спрощені процедури закупівель, що дозволяє суттєво скоротити час на проведення тендерів та інших конкурсних процедур. Зокрема, закон надає можливість прямого укладання договорів із постачальниками у разі необхідності забезпечення оборонних потреб, функціонування критичної інфраструктури, діяльності органів державної влади або життєзабезпечення населення. При цьому замовники зобов'язані обґрунтовувати застосування спрощених процедур, а також дотримуватися принципів економічної доцільності та ефективності використання бюджетних коштів.

Закон України «Про публічні закупівлі» [62] передбачає обмеження щодо публікації інформації про закупівлі, якщо розкриття деталей може становити загрозу національній безпеці або обороні держави. Водночас обов'язковим залишається збереження контролю та підзвітності, що передбачає ведення обліку процедур, укладених договорів, цінових умов та результатів виконання

контрактів. Це дозволяє забезпечити подальший аудит і перевірку законності використання коштів.

У період воєнного стану допускається застосування адаптованих вимог до кваліфікації та оцінки учасників закупівель, що забезпечує оперативне залучення надійних постачальників навіть у випадках, коли стандартні процедури конкурсного відбору потребують значного часу. Водночас зберігається принцип недискримінації та рівного доступу для всіх учасників, які відповідають встановленим кваліфікаційним критеріям.

Особлива увага приділяється прискореному укладанню договорів та виконанню зобов'язань, що гарантує безперервне постачання критично важливих товарів, робіт і послуг. Замовники можуть укладати договори на умовах попередньої або часткової оплати та використовувати інші механізми фінансування, що пришвидшують постачання, одночасно забезпечуючи економічну доцільність таких рішень.

Протягом дев'яноста днів після припинення або скасування правового режиму воєнного стану замовники поступово повертаються до стандартних процедур закупівель, передбачених Законом. Всі спрощені договори, укладені в умовах воєнного стану, підлягають перевірці на відповідність принципам законності, прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, а замовники зобов'язані забезпечити повну звітність і надання інформації про виконані закупівлі.

Таким чином, законодавчі норми, що регулюють здійснення публічних закупівель під час воєнного стану, створюють ефективний баланс між необхідністю оперативного забезпечення критичних потреб держави та дотриманням принципів законності, прозорості та підзвітності. Особливості процедур закупівель у цей період дозволяють державі гнучко реагувати на загрози національній безпеці, підтримувати безперервність функціонування критичної інфраструктури та оборонного сектору, одночасно забезпечуючи ефективне використання бюджетних коштів та дотримання міжнародних стандартів управління публічними фінансами.

Наступним законодавчим актом, що має визначальне значення є Закон України «Про оборонні закупівлі» [58]. Загальний аналіз положень цього Закону засвідчує, що ним визначено правові, організаційні та процедурні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення та тих, що необхідні для забезпечення потреб безпеки і оборони держави. Основною метою закону є створення ефективного, прозорого та контрольованого механізму задоволення критичних потреб сектору безпеки, підвищення якості продукції та послуг оборонного призначення, забезпечення конкурентного середовища на ринку та запобігання корупційним ризикам. Закон є ключовим елементом реформування системи оборонних закупівель в Україні та формує правову основу для трансформації радянської моделі закупівель у сучасну систему, гармонізовану з міжнародними стандартами Європейського Союзу та НАТО.

Закон визначає, що оборонні закупівлі — це закупівлі державним замовником товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки і оборони, а також інших закупівель, необхідних для гарантованого забезпечення потреб безпеки держави. Закон поширюється на закупівлі, вартість яких перевищує встановлені порогові значення, і регламентує процедури закупівель державними органами та підприємствами оборонного сектору. При цьому він не поширюється на закупівлі через міжнародні спеціалізовані організації, міжнародну допомогу та деякі механізми, визначені Кабінетом Міністрів України.

Правове регулювання оборонних закупівель базується на принципах прозорості, контролю, конкурентності, ефективності, якості та системності. Закон передбачає можливість цивільного і державного контролю над усіма етапами оборонних закупівель, обов'язкове документування планування, формування замовлень, виконання контрактів та приймання продукції. Конкурентність і рівний доступ до участі у закупівлях забезпечуються для національних виробників і постачальників, що дозволяє підвищувати якість продукції та запобігати монополізації ринку. Закон запроваджує оцінку

вартості життєвого циклу закуплених товарів та послуг, що враховує не лише початкову ціну, а й витрати на експлуатацію, обслуговування та утилізацію продукції.

Особлива увага у законі приділяється плануванню закупівель: державні замовники зобов'язані формувати трирічні та річні плани оборонних закупівель, узгоджувати їх із відповідними органами, що відповідають за стратегічне планування у сфері оборони. Крім того, закон передбачає контроль за виконанням контрактів, сертифікацію продукції, випробування та приймання товарів і послуг до експлуатації, що гарантує відповідність технічним та якісним вимогам. Регулюються також ціноутворення та прибутковість контрактів, особливо під час закупівель без конкуренції або у воєнний час, з можливістю перегляду умов у разі зміни економічних або технічних параметрів.

В умовах воєнного стану закон передбачає адаптації, що дозволяють забезпечувати оперативність закупівель без шкоди для контролю та прозорості. Частина інформації може залишатися засекреченою з міркувань національної безпеки, проте обов'язковий аудит і звітність зберігаються, що мінімізує ризики зловживань та корупції. Це дозволяє державі швидко задовольняти критичні потреби оборони, критичної інфраструктури та населення, підтримуючи баланс між необхідною секретністю та відкритістю процедур.

Закон України «Про оборонні закупівлі» [58] також гармонізує українське законодавство з міжнародними стандартами, забезпечуючи відповідність принципам прозорості, рівного доступу для учасників ринку та ефективного використання державних коштів. Він створює правову основу для розвитку сучасної системи оборонних закупівель, що поєднує законність, ефективність, конкурентність, прозорість та контроль, забезпечуючи стабільність і якість виконання державного оборонного замовлення.

Таким чином, Закон України «Про оборонні закупівлі» [58] виступає стратегічним інструментом публічного управління оборонним сектором, спрямованим на забезпечення національної безпеки, ефективного

використання бюджетних коштів і підвищення якості та надійності продукції та послуг оборонного призначення, одночасно забезпечуючи прозорість, підзвітність та контроль навіть у складних умовах воєнного стану.

Підсумовуючи викладене слід констатувати, що правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану встановлюються як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародних актів. Встановлено, що національне законодавство складається з законів України, серед яких основне місце займають Закони України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», та підзаконних актів. Акцентовано увагу на адаптації національного законодавства у сфері публічних закупівель до вимог та стандартів Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Суб'єкти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану

Ефективність публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану напряду залежить від ефективності діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати повноваження в цій сфері. Сучасний стан функціонування організаційної структури управління в системі державних закупівель є не задовільним та потребує альтернативних шляхів її розвитку з чітким визначенням напрямку змін її елементів.

Ефективне державне управління в окресленій сфері визначається не лише тим, наскільки суб'єкт і об'єкт відповідають один одному функціонально та структурно, але й від рівня розвитку їх інформаційної бази, що перш за все забезпечує зворотній зв'язок який є вираженням потреб суспільства в певних товарах, роботах та послугах, що надаються державою.

Для вдосконалення організаційної структури системи державних закупівель необхідним є вибір таких інструментів і засобів, які б задовольняли вимоги щодо ефективності системи, а також забезпечували потреби суспільства (зовнішнього середовища).

Аналіз правових засад публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану дозволяє виокремити таких суб'єктів, що забезпечують публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану, зокрема:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України;

- 4) Міністерство оборони України та інші органи сектору безпеки й оборони;
- 5) Антимонопольний комітет України (орган оскарження);
- 6) Рахункова палата України;
- 7) Державна аудиторська служба України;
- 8) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;
- 9) замовники – суб'єкти, на яких поширюється дія положень Закону України «Про публічні закупівлі»;
- 10) уповноважені особи замовників.

Охарактеризуємо їх.

Верховна Рада України відіграє ключову й системо утворюючу роль у забезпеченні функціонування державних закупівель у період воєнного стану, оскільки саме парламент формує нормативні засади спеціального правового режиму й визначає інституційні рамки для його реалізації. Ухвалюючи закони та зміни до законодавства, Верховна Рада України створює умови для оперативного задоволення нагальних оборонних, гуманітарних та інфраструктурних потреб держави, водночас легітимізуючи відступи від стандартних процедур закупівель, які зумовлені необхідністю швидкого реагування на загрози. Зокрема, парламент запроваджує спрощені та особливі механізми придбання товарів і послуг, дозволяє укладення прямих договорів, визначає межі відкритості інформації та закладає правові гарантії безпеки під час закупівель для сектору оборони.

Поряд із правотворчою, Верховна Рада України [30] реалізує й важливу контрольну функцію. У воєнний час вона здійснює парламентський нагляд за діяльністю Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України та інших органів виконавчої влади, оцінюючи ефективність використання бюджетних коштів, прозорість процедур і законність прийнятих рішень. Заслуховування урядових звітів, проведення парламентських слухань та створення тимчасових слідчих комісій забезпечує додатковий запобіжник від зловживань, особливо за умов, коли значна частина інформації про оборонні

закупівлі має обмежений доступ. Контроль парламенту стає інструментом збереження демократичних стандартів у ситуації, коли вимоги секретності можуть об'єктивно зменшувати рівень публічності.

Невід'ємною складовою парламентської ролі є бюджетно-фінансове забезпечення закупівель. Верховна Рада України ухвалює Державний бюджет та зміни до нього, визначаючи обсяги і напрями фінансування оборонних структур, органів цивільного захисту, медичної системи, місцевого самоврядування й інших замовників, від яких залежить стійкість держави [65]. Саме парламентські рішення формують ресурсну основу, без якої система закупівель не може виконувати своєї функції забезпечення армії, населення та критичної інфраструктури необхідними матеріальними ресурсами.

Крім того, Верховна Рада України визначає інституційну архітектуру сфери закупівель, встановлюючи функції та повноваження Антимонопольного комітету України, Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України, а також закріплює принципи роботи цифрових інструментів – таких як система Prozorro чи електронні каталоги. У воєнних умовах вона також створює нормативну базу для нових органів, зокрема Агентства оборонних закупівель, чим сприяє професіоналізації та централізації процесів закупівлі оборонних товарів.

Таким чином, роль Верховної Ради України у сфері державних закупівель під час воєнного стану складається з поєднання правотворчої, контрольної, фінансової та інституційної функцій. Парламент забезпечує необхідний баланс між оперативністю та безпекою, з одного боку, і дотриманням принципів законності та підзвітності – з іншого. Саме ця багатовимірна діяльність дозволяє системі публічних закупівель залишатися ефективною, гнучкою й водночас підконтрольною суспільству навіть у найскладніших умовах воєнного часу.

Кабінет Міністрів України під час воєнного стану виконує центральну координаційну та регулятивну роль у сфері державних закупівель, забезпечуючи оперативність, узгодженість і правову визначеність цього

процесу в умовах підвищеної небезпеки та дефіциту часу. Саме уряд формує практичні механізми реалізації законодавчих норм, ухвалюючи постанови та розпорядження, які визначають особливості закупівель для оборонних, гуманітарних і критично важливих потреб [30, 54]. Через нормативні акти Кабінет Міністрів встановлює спрощені процедури, дозволяє використання прямих договорів, регулює порядок закупівель для сектору безпеки й оборони, визначає правила постачання та критерії обмеження публічності інформації з міркувань державної безпеки. Фактично уряд забезпечує адаптацію системи закупівель до динамічних викликів війни, надаючи замовникам потрібну гнучкість.

Не менш значущою є координувальна функція Кабінету Міністрів України. Він спрямовує діяльність центральних органів виконавчої влади, що відповідають за публічні закупівлі, зокрема Міністерства економіки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України та інших відомств [59], які виступають основними замовниками у воєнний період. Уряд визначає пріоритети постачання, встановлює порядок взаємодії між органами влади, забезпечує розподіл відповідальності та синхронізацію дій між різними елементами закупівельної системи. Це дає змогу забезпечити безперервність постачання ресурсів для фронту, підтримку цивільної інфраструктури, медичне забезпечення та функціонування органів влади в умовах небезпеки.

Кабінет Міністрів України також виконує функцію фінансового менеджменту в частині реалізації закупівель. Хоча Державний бюджет ухвалюється парламентом, саме уряд організовує його виконання, розподіляє бюджетні призначення між замовниками, затверджує порядок використання коштів резервного фонду та ухвалює рішення щодо перерозподілу ресурсів відповідно до поточних потреб війни. Це забезпечує швидку реакцію на зміну оперативної обстановки й можливість фінансувати закупівлі без затримок.

Уряд також відповідає за забезпечення функціонування інституційної та технічної інфраструктури закупівель – системи Prozorro, електронних

каталогів, механізмів звітування та моніторингу. Він уповноважує органи, відповідальні за їх адміністрування, та встановлює тимчасові технічні рішення, що дозволяють системі працювати навіть за умов обмеженого доступу до даних або необхідності приховування окремої інформації.

Крім того, Кабінет Міністрів України виконує контрольні та наглядові повноваження: ініціює перевірки, доручає Державній аудиторській службі України здійснювати моніторинг закупівель, реагує на виявлені порушення, а також забезпечує розроблення антикорупційних механізмів у сфері закупівель. Завдяки цьому уряд підтримує баланс між потребою в оперативності та необхідністю мінімізувати ризики зловживань у період, коли значна частина процедур проводиться за спрощеними моделями.

Таким чином, роль Кабінету Міністрів України у здійсненні державних закупівель під час воєнного стану полягає у комплексному нормативному, координувальному, фінансовому, організаційному та контрольному забезпеченні всього закупівельного процесу. Уряд є практичним центром управління системою закупівель і забезпечує її адаптивність, стабільність та ефективність у надзвичайних умовах воєнного часу.

Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України (Мінекономіки) у період воєнного стану виступає центральним органом виконавчої влади, який забезпечує стратегічне та оперативне управління системою державних закупівель, формуючи її нормативну, організаційну й методологічну основу. Його роль є визначальною, оскільки саме Мінекономіки координує впровадження спеціальних процедур, адаптованих до умов війни, та забезпечує функціонування механізмів, що гарантують безперервне постачання товарів і послуг для оборонних, гуманітарних і критично важливих потреб держави [19].

Передусім Міністерство економіки виконує регулятивну функцію: розробляє та погоджує нормативно-правові акти, які визначають особливості здійснення закупівель у період дії воєнного стану, формує роз'яснення щодо застосування спрощених і виняткових процедур, забезпечує узгодженість

механізмів закупівель із потребами сектору безпеки та оборони. Мінекономіки фактично визначає правила поведінки замовників, окреслюючи межі допустимого спрощення та вимоги до прозорості з урахуванням обмежень безпеки.

Важливим напрямом діяльності є організація функціонування електронної інфраструктури закупівель, зокрема системи Prozorro та електронного каталогу Prozorro Market. Міністерство забезпечує нормативну підтримку роботи цих інструментів, визначає правила їх використання, упроваджує тимчасові технічні рішення для захисту чутливої інформації, а також координує взаємодію з адміністратором системи [19]. Завдяки цьому навіть у складних умовах війни система закупівель залишається доступною, стабільною та адаптованою до потреб замовників.

Значущою є й координувальна роль Міністерства: воно спрямовує діяльність уповноважених органів та замовників у сфері закупівель, узгоджує підходи до формування потреб, аналізує ринки та забезпечує інформаційну взаємодію між органами влади. Мінекономіки реагує на нові виклики війни – дефіцит ресурсів, зміни логістичних ланцюгів, цінові коливання – та формує рекомендації, які допомагають замовникам уникати ризиків і приймати обґрунтовані рішення.

Крім того, Міністерство економіки виконує функцію моніторингу та аналітичного забезпечення: збирає дані про здійснені закупівлі, аналізує їх ефективність, виявляє системні проблеми та ініціює удосконалення нормативної бази [19]. Така аналітика дозволяє оперативно коригувати політику держави та забезпечувати раціональне використання бюджетних ресурсів у критичних умовах.

Таким чином, Мінекономіки відіграє ключову роль у забезпеченні цілісності, гнучкості та ефективності державних закупівель під час воєнного стану, поєднуючи регулятивні, організаційні, координувальні та аналітичні функції. Воно є центром, що забезпечує стабільність системи закупівель, її

здатність швидко адаптуватися до загроз і водночас зберігати основні принципи законності та підзвітності.

Міністерство оборони України у період воєнного стану виконує ключову роль замовника та координатора оборонних закупівель, безпосередньо забезпечуючи потреби сектору безпеки й оборони держави [52]. Його діяльність зосереджена на оперативному плануванні, організації та контролі закупівель товарів, робіт і послуг, необхідних для підтримання боєздатності Збройних Сил, функціонування військових частин, забезпечення військових формувань технікою, озброєнням, боєприпасами та іншими критично важливими ресурсами. Міністерство визначає пріоритети закупівель, обсяги ресурсів та строки їх постачання, що дозволяє своєчасно реагувати на зміни оперативної обстановки.

Однією з головних функцій Міністерства оборони України є організаційне та процедурне забезпечення закупівель. Міністерство формує конкретні потреби оборонного сектору, складає специфікації та технічні завдання для постачальників, ініціює проведення процедур закупівель, у тому числі за спрощеними та прямими договорами, що передбачені законодавством воєнного часу [52]. Міністерство оборони України координує роботу тендерних комітетів, уповноважених осіб та підрозділів, відповідальних за закупівлі, забезпечуючи дотримання законності, економічної доцільності та оперативності процесу.

Міністерство оборони також виконує координаційну функцію щодо взаємодії з іншими органами влади, такими як Кабінет Міністрів, Міністерство економіки, Агентство оборонних закупівель та Державна казначейська служба. Це забезпечує узгоджене планування бюджетних витрат, контроль за фінансуванням та своєчасне постачання ресурсів. Міністерство оборони України сприяє адаптації системи закупівель до реалій воєнного часу, включно з врахуванням логістичних обмежень, змін ринку та необхідності секретності окремих закупівель [52].

Крім того, Міністерство оборони здійснює моніторинг і контроль ефективності закупівель у межах своїх компетенцій, аналізує результати постачання, виявляє проблеми та ініціює їх усунення. У разі потреби Міністерство оборони України погоджує взаємодію з державними аудиторами та іншими контролюючими органами для забезпечення підзвітності та прозорості процедур, не розкриваючи чутливу інформацію, що стосується оборонного забезпечення.

Таким чином, Міністерство оборони України під час воєнного стану виступає центральним замовником і координатором оборонних закупівель, поєднуючи планування, організацію, контроль і координацію дій різних суб'єктів. Воно забезпечує оперативність, цільовість та ефективність постачання матеріальних ресурсів для сектору безпеки, підтримуючи стійкість держави та боєздатність Збройних Сил у надзвичайних умовах.

З урахуванням значення та ролі Міністерства оборони України, а також важливості здійснення ним повноважень у сфері закупівель, необхідно окремо зупинитись на характеристиці статуту Агенції оборонних закупівель.

Агенція оборонних закупівель України є державним підприємством при Міністерстві оборони, що функціонує як центральна організаційно-правова структура, на яку покладено централізоване забезпечення потреб Збройних Сил та інших складових сектору оборони держави [60]. Її створення зумовлене необхідністю уніфікації та професіоналізації процесу закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що включають озброєння, військову техніку, боєприпаси та обладнання подвійного призначення. Агенція отримала чітко визначений правовий статус, який дозволяє їй діяти як суб'єкту публічного управління з юридичною спроможністю укладати державні контракти, розпоряджатися бюджетними коштами, організовувати логістику та здійснювати контроль за виконанням договорів.

Правовий статус Агенції оборонних закупівель визначено її статутом, затвердженим Міністерством оборони, а також положеннями Закону України «Про оборонні закупівлі» та відповідними постановами Кабінету Міністрів,

що регламентують її повноваження у сфері централізованих закупівель для потреб оборони. Статутні та законодавчі норми надають Агенції право проводити закупівлі у межах затвердженого державного оборонного бюджету, формувати технічні завдання, обирати постачальників та укладати контракти від імені держави [60]. Особливого значення правовий статус набуває в умовах воєнного стану, коли застосовуються спрощені процедури закупівель, а швидкість і ефективність прийняття рішень є критичною для забезпечення безперервності функціонування оборонної інфраструктури та своєчасного постачання необхідних ресурсів.

У межах своєї діяльності Агенція виконує як операційні, так і контрольні функції. З одного боку, вона забезпечує оперативну закупівельну діяльність, включно з міжнародними закупівлями, логістикою та організацією доставки матеріальних ресурсів; з іншого — впроваджує внутрішні антикорупційні та комплаєнс-механізми, що гарантують прозорість, законність і економність використання бюджетних коштів [60]. Завдяки цьому Агенція не лише централізує процес закупівель, але й знижує ризики корупції та неефективного розподілу ресурсів, формуючи стандарти, що наближені до міжнародних і НАТОвських практик.

Таким чином, правовий статус Агенції оборонних закупівель забезпечує поєднання функцій замовника, організатора та контролера в рамках єдиної централізованої системи оборонних закупівель. Він надає державі можливість здійснювати ефективне, прозоре та законне управління ресурсами оборони, забезпечуючи стабільність і стійкість державної системи закупівель навіть в умовах воєнного стану. Агенція виступає ключовим елементом публічного управління у секторі оборони, гарантуючи високий рівень професіоналізації, оперативності та підзвітності в надзвичайно складних і кризових умовах.

Антимонопольний комітет України під час воєнного стану виконує специфічну роль регулятора і наглядового органу у сфері державних закупівель, забезпечуючи дотримання законності та принципів конкурентності навіть за умов спрощених або спеціальних процедур [48]. Хоча у воєнний

період законодавство передбачає можливість застосування прямих договорів та обмеження відкритості інформації з міркувань безпеки, Антимонопольний комітет України залишається ключовим суб'єктом контролю, який запобігає зловживанням, недобросовісній конкуренції та корупційним ризикам у закупівельній сфері.

Передусім Антимонопольний комітет України здійснює контрольні та наглядові функції. Він розглядає скарги учасників закупівель, оцінює законність дій замовників і постачальників, а також визначає порушення конкурентного законодавства. У воєнний період Антимонопольний комітет України адаптує свої процедури до особливих умов закупівель, враховуючи необхідність оперативного постачання оборонних і критично важливих ресурсів, але при цьому зберігає можливість втрутитися у випадках очевидних порушень чи дискримінаційних практик.

Також Антимонопольний комітет України виконує регулятивну функцію, розробляючи методичні рекомендації та роз'яснення щодо застосування правил закупівель у надзвичайних умовах [48]. Це дозволяє замовникам та учасникам процедур діяти у правовому полі, навіть коли використовується спрощена або закрита процедура. Крім того, комітет сприяє формуванню прозорих правил взаємодії між замовниками та учасниками ринку, мінімізуючи ризики зловживань та необґрунтованих відхилень від принципів ефективності й добросовісності.

У воєнний період Антимонопольний комітет України фактично виступає балансуючим органом, який поєднує потребу у швидкому забезпеченні державних та оборонних потреб із принципами конкурентності та законності [48]. Він забезпечує правові рамки для оскарження рішень замовників, контролює ринок та запобігає монополізації або дискримінації постачальників, що особливо важливо в умовах високих ризиків і обмеженої пропозиції товарів і послуг.

Таким чином, роль Антимонопольного комітету України у сфері державних закупівель під час воєнного стану полягає у здійсненні наглядових,

контрольних та регулятивних функцій, які забезпечують дотримання законності, конкурентності та прозорості закупівель, водночас враховуючи специфіку оперативних і секретних процедур, необхідних для ефективного забезпечення оборонних та критично важливих потреб держави.

Рахункова палата України у період воєнного стану відіграє системоутворюючу роль у сфері публічного управління державними закупівлями, оскільки поєднує функції незалежного зовнішнього фінансового контролю з аналітично-експертним супроводом бюджетних процесів, які за умов війни набувають критично важливого значення [64]. Як вищий орган державного аудиту, Рахункова палата України забезпечує оцінку законності, результативності та прозорості використання бюджетних коштів, у тому числі тих, що спрямовуються на оборонні, гуманітарні та відновлювальні закупівлі. Воєнний стан супроводжується переважанням прискорених і неконкурентних процедур, що об'єктивно зумовлене потребою оперативного забезпечення безпеки та життєдіяльності держави, але водночас створює підвищені ризики корупції, неефективності й непрозорості розподілу ресурсів. У цьому контексті діяльність Рахункової палати України набула подвійного значення: вона не лише фіксує фінансові порушення та відхилення від бюджетної дисципліни, а й виступає інструментом забезпечення демократичної підзвітності уряду, формуючи доказову базу для парламентського контролю та суспільної оцінки рішень виконавчої влади [64].

Окремою складовою її ролі є проведення аудитів ефективності закупівель у сферах оборони, логістики, інфраструктурного відновлення та соціального забезпечення, де масштаби видатків різко зросли. Такі аудити дозволяють виявляти системні дисбаланси — завищення цін, недотримання процедур, необґрунтоване розширення прямих контрактів — і формувати рекомендації щодо мінімізації ризиків. Водночас важливою проблемою залишається те, що Рахункова палата не має повноважень щодо примусового виконання власних рекомендацій, і тому ефективність її впливу значною мірою залежить від політичної волі уряду, парламенту та сектору безпеки й оборони [64]. Попри

це, інформаційно-аналітична діяльність Рахункової палати України забезпечує унікальний для воєнного часу рівень незалежної оцінки закупівельних процесів, а її звіти виконують функцію стратегічного орієнтиру для вдосконалення державного управління та формування довіри громадськості до використання публічних коштів у кризових умовах.

У підсумку, Рахункова палата України постає ключовим інститутом підтримання фінансової відповідальності держави у воєнний період. Через поєднання аудиторських, аналітичних і контрольних функцій вона сприяє зниженню корупційних ризиків, оптимізації бюджетних рішень та збереженню цілісності системи публічних закупівель, забезпечуючи баланс між вимогами швидкості державних дій і принципами підзвітності у надзвичайних умовах.

Державна аудиторська служба України у період воєнного стану виконує центральну роль у забезпеченні законності, прозорості та ефективності державних закупівель, виступаючи ключовим інститутом державного фінансового контролю у надзвичайних умовах [51]. Як орган виконавчої влади, уповноважений реалізовувати державну політику у сфері зовнішнього фінансового контролю, Державна аудиторська служба України здійснює широкий спектр інспекційних, ревізійних та аудиторських функцій, спрямованих на оцінку цільового та раціонального використання бюджетних ресурсів [49]. Під час воєнного стану її діяльність набуває особливої значимості, з огляду на суттєве зростання обсягів та швидкості закупівель для потреб оборони, логістики, гуманітарної підтримки та відновлення інфраструктури. Застосування спрощених або прискорених процедур, які характерні для кризових періодів, збільшує ймовірність допущення порушень, що вимагає посиленого аудиту та моніторингу.

В умовах підвищених ризиків Державна аудиторська служба України виконує функції превентивного та постфактум-контролю, перевіряючи відповідність закупівель вимогам законодавства, обґрунтованість укладення договорів і реальність виконання зобов'язань. Аналіз фінансових операцій, здійснюваний аудиторами, дозволяє виявляти завищення вартості товарів і

послуг, недотримання процедур, приховані корупційні ризики й неефективне використання державних ресурсів [51]. Окреме значення має діяльність підрозділів, відповідальних за запобігання корупції та оцінку ризиків у закупівельних процесах, що є особливо актуальним у ситуації високих бюджетних навантажень та обмеженого часу на ухвалення рішень. Водночас зростає вагомість аналітичної складової роботи Державної аудиторської служби України: служба формує рекомендації щодо вдосконалення механізмів закупівель, підвищення рівня прозорості фінансових операцій і поліпшення управлінських рішень у сфері розподілу публічних коштів [51].

Попри широкі повноваження, діяльність Державна аудиторська служба України стикається з низкою інституційних і процедурних обмежень. Основними з них є обмеженість впливу на етапи планування та підготовки закупівель, що часто призводить до домінування постфактум-контролю, а також складності оперативного доступу до певних категорій інформації, особливо у сферах, пов'язаних з обороною та безпекою. Це зумовлює необхідність посилення міжвідомчої координації, вдосконалення системи ризик-індикаторів та запровадження інструментів глибшого превентивного контролю. Проте навіть за наявних умов Державна аудиторська служба залишається критично важливим чинником забезпечення фінансової стійкості держави. Її діяльність сприяє збереженню бюджетних ресурсів, підвищенню довіри громадськості та міжнародних партнерів до державної системи закупівель, а також формує основу для зміцнення системи публічного управління в умовах довготривалих кризових викликів.

Місцеві органи виконавчої влади під час воєнного стану відіграють комплексну та багатовимірну роль у сфері державних закупівель, виступаючи одночасно замовниками, координаторами, контролерами та виконавцями рішень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальних громад і підтримку обороноздатності держави (наприклад, місцеві державні адміністрації [57]). Їхня діяльність визначається необхідністю оперативного реагування на потреби населення, військових формувань і критичної

інфраструктури в умовах підвищеної невизначеності, обмежених ресурсів та значних ризиків порушення логістичних ланцюгів. У воєнний час місцеві державні адміністрації та інші територіальні органи центральних органів виконавчої влади здійснюють планування та організацію закупівель для забезпечення оборонних, гуманітарних, медичних і комунальних потреб, а також здійснюють координацію між органами влади, бізнесом, волонтерами й державними підприємствами, що дозволяє підтримувати безперервність роботи критично важливих систем.

Для швидшого і більш точного збирання інформації у кожній з областей України створюються територіальні органи державної статистики, однією з функцій яких є збирання та упорядкування інформації про закупівлі за державні кошти на підприємствах окремої області. Координацією діяльності територіальних органів державної статистики займається Головне міжрегіональне управління статистики у м. Києві. На основі даних обласних управлінь статистики Головне міжрегіональне управління статистики складає зведені статистичні звіти по Україні. Вони передаються у Верховну Раду, Кабінет Міністрів, Апарат Президента України. Оброблення статистичних даних на всіх рівнях – автоматизовано.

З метою вдосконалення процесу збору та оприлюднення інформації при Держкомстаті створено постійно діючу комісію з питань впровадження та удосконалення форм державних статистичних спостережень та первинної облікової документації – дорадчий орган, створений з метою координації робіт із впровадження й удосконалення форм державних статистичних спостережень та первинної облікової документації, необхідної для їх проведення, шляхом їх уніфікації, спрощення та оптимізації кількості статистичних формулярів.

Прискорення процесу обробки статистичної інформації та виокремлення статистики держзакупівель в окрему галузь, посприяли б підвищенню рівня прозорості і відкритості торгів, а також посилили б контроль у цій сфері. Але

головним є не швидкість надходження інформації, а її відповідність реальному перебігу подій.

Особливо важливою складовою їхньої ролі є забезпечення гнучкості та швидкості закупівель у межах нормативних спрощень, передбачених законодавством на період воєнного стану. Завдяки таким інструментам місцеві органи можуть оперативно закуповувати товари й послуги, необхідні для оборони територій, евакуації населення, надання соціальної допомоги, ремонту інфраструктури, медичного забезпечення та відновлення після обстрілів. Водночас це створює потенційні ризики непрозорості та зловживань, тому на місцевому рівні важливим аспектом стають внутрішній контроль і забезпечення належної звітності перед державними органами фінансового контролю та перед громадськістю. Місцева влада фактично поєднує виконавчу функцію з елементами первинного контролю, оскільки саме на цьому рівні приймаються рішення щодо доцільності, пріоритетності та обсягів закупівель.

Наступною ланкою управління в системі державних закупівель щодо реалізації функції контролю є відділи державних закупівель при головних управліннях економіки обласних державних адміністрацій, які часто поєднують завдання щодо здійснення міжрегіональних економічних зв'язків, реалізації стратегічних програм у частині ефективного використання матеріальних ресурсів та, зокрема, займаються координацією закупівель товарів, робіт і послуг обліком закупівель, підготовкою звітів щодо державних закупівель. Але на жаль така ситуація в цілому не відповідає напрямку концентрації здійснення дорученої їм функції контролю (у зазначених її складових) на регіональному рівні.

Реалізація функції контролю Державною аудиторською службою України, Державною службою статистики України, Державним казначейством України, Рахунковою палатою України, Антимонопольним комітетом України, є переважно адміністративною, наглядовою, на відміну від багатовекторності

функцій, що здійснює уповноважений орган – Міністерство економіки України.

Реалізація контрольних і наглядових завдань цими органами обумовлені безпосередньо їх функціональним навантаженням, однак є деяке дублювання функцій щодо фінансового контролю. Виявлена проблема набагато масштабніша, ніж її прояви в системі державних закупівель товарів, робіт.

Крім того, місцеві органи виконують ключову роль у взаємодії з Державною аудиторською службою, Рахунковою палатою, антикорупційними інституціями та правоохоронними органами, забезпечуючи доступ до документів, організовуючи аудит, усуваючи виявлені порушення та реалізуючи рекомендації щодо підвищення ефективності закупівель. Вони також виступають платформою для впровадження інноваційних практик управління, зокрема електронних інструментів моніторингу, прозорих процедур логістики та залучення громадськості до нагляду. У підсумку роль місцевих органів виконавчої влади у сфері державних закупівель під час воєнного стану є визначальною для збереження функціональності держави на базовому рівні: вони забезпечують швидку реакцію на потреби територій, дотримання бюджетної дисципліни, мінімізацію ризиків та підтримання стійкості публічного управління в умовах екстремальних викликів.

Органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану набувають особливо вагомої ролі у сфері державних закупівель, оскільки саме на локальному рівні зосереджені ключові потреби територіальних громад, а також реалізуються значні обсяги матеріально-технічного забезпечення для оборони, гуманітарної підтримки та забезпечення життєдіяльності населення у відповідності до положень Конституції України [30] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [56]. Як представницькі та виконавчі інституції територіальних громад, органи місцевого самоврядування виконують функції замовників закупівель, адміністраторів ресурсів та координаторів взаємодії між місцевими інституціями, комунальними підприємствами, волонтерським сектором і державними структурами. У

межах своєї компетенції вони приймають рішення про використання бюджетних коштів, планують потреби громади, визначають пріоритети закупівель та організовують їх проведення відповідно до спрощених процедур, запроваджених на період воєнного стану.

В умовах воєнної небезпеки органи місцевого самоврядування забезпечують оперативність та адаптивність закупівель, що дозволяє швидко реагувати на зміни безпекової ситуації та потреби військових, цивільного населення чи критичної інфраструктури. До таких закупівель можуть належати товари подвійного призначення, обладнання для захисних споруд, медикаменти, паливо, транспорт, будівельні матеріали для термінових ремонтів, засоби зв'язку та інше майно, необхідне для стійкості громади. Завдяки гнучким тимчасовим нормам вони здатні здійснювати закупівлі поза стандартними тендерними процедурами, що пришвидшує процес, але водночас підвищує вимоги до внутрішнього контролю, прозорості та обґрунтованості витрат. У цьому контексті на органи місцевого самоврядування покладається відповідальність за належне документальне оформлення закупівель, збереження фінансової дисципліни та запобігання корупційним зловживанням у критичних умовах.

Важливою є й їхня роль у забезпеченні підзвітності та доступності інформації для органів державного фінансового контролю, громадських організацій та мешканців громади. Місцеве самоврядування виступає ключовим партнером Державної аудиторської служби, Рахункової палати та антикорупційних органів у частині надання даних, виконання рекомендацій та усунення порушень, виявлених під час перевірок. Крім того, органи самоврядування дедалі активніше застосовують електронні системи управління, модулі аналітики та відкриті дані для підвищення прозорості закупівель і зменшення ризиків. У сукупності ці функції роблять місцеве самоврядування важливим елементом стійкості держави: через ефективне й відповідальне управління закупівлями на місцях забезпечується безперервність базових послуг, підтримка обороноздатності та відновлення

територій, що робить їх діяльність фундаментальною складовою публічного управління під час війни.

Роль замовників у сфері державних закупівель в умовах воєнного стану набуває стратегічного значення, оскільки саме вони безпосередньо ініціюють, планують, організовують і здійснюють придбання товарів, робіт і послуг, необхідних для належного функціонування держави й забезпечення обороноздатності. На відміну від мирного часу, коли діяльність замовників чітко регламентована процедурними вимогами та тривалими конкурентними механізмами, у воєнних умовах вони діють у ситуації високої невизначеності, дефіциту ресурсів та потреби у максимально швидкому прийнятті рішень. Це ставить перед ними комплексні завдання, пов'язані з дотриманням законодавства, оперативністю закупівель і мінімізацією ризиків зловживань.

Замовники виступають первинними суб'єктами, відповідальними за формулювання потреб, визначення технічних характеристик, обсягів і пріоритетів закупівель у відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» [62]. Саме на цьому етапі закладається ефективність усього закупівельного процесу, адже від грамотного обґрунтування потреб залежить раціональність використання бюджетних коштів. У період воєнного стану замовники часто працюють за спрощеними або спеціальними процедурами, передбаченими для нагальних закупівель, що дозволяє істотно скоротити строк від планування до поставки. Одночасно такі спрощення збільшують відповідальність замовників за дотримання принципів економності, об'єктивності та пропорційності при виборі постачальників, особливо коли конкурентні процедури неможливо застосувати через обставини форс-мажору.

Ключовою функцією замовників у воєнний час є забезпечення належної прозорості та підзвітності навіть у ситуаціях, коли дані про закупівлі можуть бути частково обмежені з міркувань безпеки. Замовники повинні документально підтверджувати всі етапи процесу – від обґрунтування потреби до виконання договору – забезпечуючи тим самим можливість подальшого контролю з боку органів державного фінансового нагляду та громадськості

[62]. Вони також несуть відповідальність за управління ризиками: вибір надійних постачальників, оцінку їхньої спроможності виконати зобов'язання в умовах війни, уникнення завищених цін та недобросовісних практик.

У ширшому розумінні замовники в умовах воєнного стану стають важливими учасниками системи кризового управління. Вони забезпечують стійкість критичних сфер – оборони, медицини, енергетики, логістики, соціального забезпечення – за допомогою вчасного й ефективного проведення закупівель, що безпосередньо впливає на функціонування державних інституцій і виживання громад. Тому їхня роль виходить за межі формального виконання законодавчих процедур: замовники фактично стають операторами швидкої ресурсної підтримки держави, на яких покладено відповідальність за високий рівень якості управлінських рішень, фінансової дисципліни та доброчесності в умовах крайньої нестабільності.

Уповноважені особи замовників у сфері державних закупівель в умовах воєнного стану виконують ключову, фактично системоутворюючу роль, оскільки саме вони забезпечують практичну реалізацію закупівельного процесу в умовах правової гнучкості, часових обмежень та підвищених ризиків. Вони виступають професійними відповідальними суб'єктами, які поєднують юридичні, організаційні та аналітичні функції, забезпечуючи безперервність, законність і оперативність закупівель, котрі безпосередньо впливають на обороноздатність держави та життєдіяльність громад.

У період воєнного стану уповноважені особи здійснюють формування потреб замовника, підготовку технічних завдань, вибір відповідних процедур, комунікацію із постачальниками та супровід договорів у рамках спрощених і спеціальних режимів закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» [62] та іншими актами чинного законодавства. Через значне скорочення строків на підготовку та проведення процедур саме вони забезпечують оперативне ухвалення рішень, здатних максимально швидко забезпечити армію, інфраструктуру, медичні та соціальні установи необхідними ресурсами. Уповноважені особи також повинні враховувати

обмеження, пов'язані з воєнною таємницею, безпекою учасників ринку, логістичними ризиками й нестабільністю постачань, що вимагає високого рівня фахової підготовки, гнучкості мислення та відповідальності.

Не менш важливою є їхня роль у забезпеченні законності та прозорості закупівель. Навіть коли частина інформації може бути тимчасово неоприлюдненою з міркувань безпеки, уповноважені особи зобов'язані вести повну документацію та обґрунтовувати кожне рішення, що створює основу для подальшого державного фінансового контролю й захисту замовника у випадку перевірок чи спорів. Вони забезпечують відповідність дій замовника чинним правовим вимогам, у тому числі тимчасовим воєнним регулюванням, що часто змінюються, а також здійснюють первинне управління ризиками: оцінюють добросовісність потенційних постачальників, аналізують цінові пропозиції, перевіряють відповідність товарів і послуг критичним потребам.

У ширшому контексті уповноважені особи стають ключовим елементом системи стійкості публічних закупівель у кризових умовах. Вони фактично виступають операторами швидкої відповідальної реакції держави, забезпечуючи баланс між вимогою оперативності та принципами доброчесності й економності. Завдяки їх компетентності, професіоналізму й здатності діяти в умовах надзвичайного тиску забезпечується ефективне використання бюджетних ресурсів, підтримка базових державних функцій і зміцнення довіри до публічного управління. У такий спосіб уповноважені особи стають одним із ключових гарантійних механізмів стійкості та правової визначеності системи державних закупівель під час воєнного стану.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану здійснюють Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України; Міністерство оборони України та інші органи сектору безпеки й оборони; Антимонопольний комітет України (орган оскарження); Рахункова палата України; Державна аудиторська служба України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого

самоврядування; замовники – суб'єкти, на яких поширюється дія положень Закону України «Про публічні закупівлі»; уповноважені особи замовників.

2.2. Інструменти публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану

Умови воєнного стану накладають на державну систему публічних закупівель особливі вимоги, що зумовлюють необхідність застосування спеціальних інструментів управління, спрямованих на забезпечення оперативності, ефективності та прозорості процесів.

Першим рівнем такого управління є правова та нормативна база, яка визначає рамки діяльності державних органів у кризових умовах. В умовах воєнного стану держава може запроваджувати спрощені процедури закупівель, що мінімізують бюрократичні бар'єри та прискорюють процеси забезпечення критично важливих товарів і послуг. Крім того, нормативні акти дозволяють встановлювати гнучкі умови контрактів та ціноутворення, що забезпечує швидку адаптацію до змін обставин та мінімізує ризики дефіциту ресурсів, особливо в таких критичних сферах, як медицина, оборона та енергетика.

Другим рівнем є інформаційно-аналітичні інструменти, які забезпечують контроль та прозорість закупівельних процесів. Використання електронних платформ закупівель дозволяє проводити тендери навіть за умов обмеженої мобільності та розривів логістичних ланцюгів. Аналітичні системи моніторингу та інтеграція з державними реєстрами дозволяють оперативно оцінювати наявність ресурсів, ефективність постачальників та ризики корупційних проявів, що особливо актуально при застосуванні спрощених процедур.

Фінансово-економічні інструменти публічного управління в умовах воєнного стану передбачають пріоритизацію бюджетних видатків на критично важливі закупівлі, використання гнучких механізмів оплати, включаючи авансові платежі та передоплати, що забезпечує швидке постачання ресурсів.

Поряд із цим запроваджується контроль за економічними ризиками та ефективністю використання коштів, що дозволяє мінімізувати втрати та забезпечити стабільне функціонування державної системи забезпечення.

Організаційно-управлінські інструменти включають створення координаційних центрів закупівель, які дозволяють оперативно приймати рішення на рівні центральних та регіональних органів влади, а також формування мобілізаційних планів, що визначають пріоритетність та критичність закупівельних процедур для забезпечення обороноздатності та життєзабезпечення населення [37]. Взаємодія з приватним сектором і громадськістю дозволяє залучати додаткові ресурси, що значно підвищує ефективність системи в умовах обмежених державних можливостей.

Водночас застосування спрощених процедур та оперативних механізмів не позбавлене ризиків. Високі ризики корупції, можливі логістичні збої та необхідність балансування між швидкістю закупівель і прозорістю процесів залишаються суттєвими викликами для публічного управління. Таким чином, ефективна система державних закупівель у воєнний час базується на інтегрованому використанні правових, інформаційно-аналітичних, фінансово-економічних та організаційно-управлінських інструментів, що забезпечує своєчасне задоволення критично важливих потреб держави та населення при збереженні прозорості та контролю [17, с. 6].

Система державних закупівель у воєнний час функціонує як комплексний механізм, що інтегрує правові, інформаційно-аналітичні, фінансово-економічні та організаційно-управлінські інструменти. Вона спрямована на забезпечення критично важливих потреб держави та населення, одночасно підтримуючи принципи прозорості, ефективності та доброчесності [29, с. 33]. Оптимальне поєднання цих інструментів дозволяє забезпечити своєчасну мобілізацію ресурсів, зменшити ризики дефіциту та підвищити адаптивність державної системи в умовах воєнних загроз.

Процедури публічних закупівель являють собою комплекс організаційно-правових, фінансових та управлінських заходів, спрямованих на забезпечення

державних та муніципальних органів товарами, роботами та послугами, що відповідають вимогам ефективності, прозорості та доброчесності. Вони покликані гарантувати оптимальне співвідношення ціни і якості продукції, забезпечити економію бюджетних коштів та мінімізувати ризики корупційних проявів. Публічні закупівлі можуть здійснюватися у різних формах, що відрізняються рівнем відкритості, конкуренції та складністю процедур. Найпоширенішими є відкриті торги, які забезпечують максимальну прозорість і можливість участі всіх зацікавлених постачальників; закриті торги або обмежені конкурси, що застосовуються для закупівель специфічних товарів або послуг, доступних обмеженому колу постачальників; переговорна процедура, яка дозволяє державним органам безпосередньо укладати контракти з обраними постачальниками у разі невідкладних або унікальних закупівель; а також спрощені або прискорені процедури, що застосовуються у кризових ситуаціях, включно з воєнним станом, для швидкого задоволення критично важливих потреб [44, с. 101].

Стандартна процедура публічних закупівель передбачає декілька взаємопов'язаних етапів. На першому етапі здійснюється планування закупівлі, що включає визначення потреб органу влади, обсягів та термінів постачання, а також формування фінансування з бюджету. Далі відбувається оголошення та публікація закупівлі через електронні системи, що забезпечує доступність інформації для всіх потенційних учасників. На наступному етапі відбувається подання пропозицій постачальників, перевірка їх відповідності встановленим критеріям та вимогам. Після цього здійснюється оцінка пропозицій та вибір переможця на основі порівняння цінових, якісних та технічних характеристик, а також перевірки на відповідність нормам доброчесності. Завершальним етапом є укладання контракту та контроль за його виконанням, що включає фінансовий і логістичний моніторинг.

Процедури публічних закупівель ґрунтуються на кількох фундаментальних принципах, серед яких прозорість, що забезпечує відкритий доступ до інформації та мінімізацію корупційних ризиків; конкурентність, що

створює рівні умови для всіх постачальників; ефективність та економність, що гарантують оптимальне використання бюджетних ресурсів; а також доброчесність і законність, що передбачають суворе дотримання норм законодавства та етичних стандартів у взаємодії з учасниками ринку.

У кризових умовах, таких як воєнний стан, стандартні процедури адаптуються до специфічних викликів. Застосовуються спрощені та прискорені механізми закупівель, скорочуються строки оцінки пропозицій, дозволяється використання переговорної процедури та запроваджуються спеціальні критерії пріоритетності закупівель. Незважаючи на такі зміни, головною метою залишається забезпечення безперебійного постачання критично важливих товарів і послуг при збереженні прозорості, контролю та ефективності використання бюджетних ресурсів.

Таким чином, процедури публічних закупівель є комплексним механізмом, що поєднує правові, організаційні та фінансові інструменти, забезпечує систематизований підхід до планування, проведення та контролю закупівель, стимулює конкуренцію, гарантує прозорість процесів та дозволяє адаптуватися до кризових ситуацій. Оптимальне поєднання цих процедур забезпечує своєчасне задоволення потреб держави та населення, мінімізує ризики неефективного використання ресурсів та підтримує стабільність системи публічних закупівель у будь-яких умовах.

З урахуванням того, що конкурсні торги є основним способом проведення публічних закупівель слід окремо зупинитись на їх аналізові. Словосполучення «конкурсні торги» можна вважати прикладом плеоназму, що полягає у надлишковості засобів, які використовуються для передачі лексичного чи граматичного змісту висловлювання, оскільки торги, за своєю природою, проводяться на конкурсній основі. Тому більш доцільним вбачається вживання словосполучення «конкурсні закупівлі», що може вважатися синонімом терміну «торги».

Зважаючи на розширення меж міждержавної торгівлі, у світовій практиці більш широко використовується поняття «міжнародні торги» в рамках розвитку єдиної торговельної політики.

Міжнародні торги це також спосіб закупівлі товарів, розміщення замовлень та їх видачі, який ставить за мету залучення до певного, раніше визначеного строку пропозицій від декількох постачальників чи підрядників різних країн і укладення контрактів з тим із них, пропозиція якого найбільш вигідна для організаторів торгів (за ціною або іншим критерієм) [19, с. 402].

Найбільш часто як метод закупівель міжнародні торги застосовується країнами, що розвиваються. На частку країн, що розвиваються, приходить до 80 % загальної кількості торгів на машини та обладнання, що закуповуються зарубіжними країнами [37].

Широке застосування торгів у вказаних країнах тісно пов'язане з посиленням державного втручання як у сферу виробництва, так і в сферу зовнішньої торгівлі. В більшості країн, що розвиваються, законодавство зобов'язує імпортерів закупати за кордоном товари, особливо обладнання, вартість якого перевищує певну суму, лише через торги.

У залежності від процедури проведення, доступу до участі та інших специфічних риз торги поділяються на дві основні форми: відкриті та закриті.

Відкрита процедура визнається основною формою організації торгів. У відкритих торгах мають право брати участь всі зацікавлені особи, інформація про майбутній контракт повинна бути публічно оприлюднена. Відкриті торги передбачаються й положення актів Європейського Союзу, які Україна зобов'язалась імплементувати у національне законодавство, а тому вважаються пріоритетною формою проведення торгів.

Закриті торги, на відміну від відкритої процедури, передбачають кількісне обмеження учасників. До участі в них запрошуються визначені компанії, які або вже є постачальниками, або виступають як претенденти на контракт в минулому, а іноді також ті, які самі звертаються до органу-замовника з проханням внести їх до списку претендентів.

У свою чергу Організація країн економічного співробітництва і розвитку ділить торги за ступенем свободи закупівельних органів на автоматичні і дискреційні.

При автоматичних торгах оприлюднюються основні умови майбутнього контракту, і замовлення передається тій фірмі, яка, гарантуючи дотримання всіх оприлюднених умов, пропонує найменшу ціну.

При дискреційних торгах оприлюднюється лише частина умов майбутнього контракту. З погляду розвитку конкуренції переважні дискреційні торги, оскільки вони надають більше свободи як державним органам – замовникам, так і потенційним постачальникам.

Договірна процедура (або прямі переговори) має місце в тому випадку, якщо державні органи замовники радяться з потенційними постачальниками про їх вибір і домовляються про умови контракту з одним або декількома з них. При цьому договірна процедура є винятком.

Зокрема застосування договірної процедури можливе:

1) якщо у відповідь на оголошення про відкритий або закритий тендер не були одержані тендерні заявки;

2) якщо товари або послуги можуть бути представлені або роботи можуть бути виконані конкретним постачальником з технічних або професійних причин або через ексклюзивні права;

3) якщо предметом замовлення є продукція, виготовлена лише для наукових досліджень, навчання або експериментів;

4) якщо характер робіт і послуг, а також пов'язаних з ними ризиків не дозволяє встановити заздалегідь граничні ціни;

5) внаслідок того, що тендери з відкритою і закритою процедурою проводяться нерегулярно або внаслідок того, що тендери не відповідають нормам національного права, узгодженими з положеннями Директиви, яка встановлює критерії якісного відбору підрядчиків;

б) у разі крайньої необхідності, якщо в результаті не передбачених органами влади подій ліміт часу, визначений для відкритої, закритої процедури, не може бути дотриманий.

На державному ринку послуг організатори торгів мають право провести і додатковий конкурс серед кандидатів, виходячи з конкретних намірів і цілей. Але за видимою простотою і дешевизною приховуються недоліки, які не дозволяють застосовувати їх до закупівель всіх товарів.

По-перше, на відміну від конкурсних торгів на біржових торгах можна закуповувати лише простий стандартизований товар. Це пов'язано з особливостями процедури торгів: замовник має можливість ознайомитися і оцінити якість товару лише під час укладання угоди, тому товар повинен бути стандартизованим, тобто мати чіткі і однозначні описи кількісних, якісних і інших характеристик відповідно до національних стандартів, міжнародних стандартів та інших стандартів і технічних умов.

По-друге, в умовах біржових торгів неможливо встановити спеціальні вимоги до постачальників, зокрема щодо забезпечення особливої якості продукції, збереження конфіденційності угоди або спеціальних вимог до перевезення і зберігання продукції. Оскільки біржа, залучаючи постачальників до участі в конкурсі, формує вимоги до їх кваліфікації на підставі загальних єдиних критеріїв і процедур [76, с.46].

По-третє, проведення біржових торгів в умовах жорсткого ліміту часу не дозволяє прийняти продумане і обґрунтоване рішення. У найкоротший час постачальник повинен оцінити свої можливості, ухвалити рішення про зниження ціни, і все це в умовах браку "свіжої" інформації про динаміку зниження ціни, активності окремих учасників.

По-четверте, неможливість існування в системі біржових торгів альтернативних пропозицій, тобто тих, які містять дещо інші, ніж передбачені замовником, технічні характеристики і умови поставки. Коли проводяться біржові торги, замовник у заявці чітко визначає всі умови майбутніх поставок продукції, окрім ціни, яка визначається під час торгів, в умовах, коли у

замовника немає можливості оцінити декілька пропозицій, що відрізняються, наприклад, термінами поставки і величиною відстрочки. Тоді як на конкурсних торгах замовник може дозволити надання альтернативних пропозицій, які можуть бути вельми цікавими для нього.

Що стосується біржової ціни. На біржових торгах ціна виступає єдиним критерієм вибору постачальника, тоді, як при конкурсних торгах можливе встановлення додаткових критеріїв, що дозволяють максимально економно витратити кошти замовників (експлуатаційні витрати, подальше обслуговування) [23, с. 41].

Крім того, пропонуючи ту або іншу знижку на первинну ціну, постачальники орієнтуються, перш за все, на миттєву кон'юнктуру торгів, тобто на первинний і поточний рівень ціни, на динаміку цих показників, перелік учасників торгів і їх активність, структуру всіх замовлень на закупівлю аналогічної продукції. Тобто, якщо через які-небудь фактори торги пройдуть неактивно, то існує небезпека одержати завищені ціни або під впливом фактору азарту учасники торгів можуть узяти на себе нездійсненні зобов'язання.

І нарешті, біржові торги не припускають наявності системи заходів із захисту вітчизняного виробника, тоді, як при здійсненні державних закупівель діє система заходів із захисту окремих категорій учасників процедури (преференції національним виробникам, пільги внутрішнім постачальникам тощо). Необхідно звернути увагу і на такий момент. Не можна вважати розгляд цінових пропозицій в прайс-листах і офіційних виданнях процедурою запиту цінових пропозицій (котирувань). Звернення до прайс-листів може свідчити лише про бажання замовника визначитися з потенційними постачальниками, а запит цінових пропозицій.

З аналізу актів та рекомендацій Світової організації торгівлі (СОТ) вбачається можливим виокремити наступні види торгів, за такими критеріями, а саме:

- 1) за складом учасників:

– відкриті – них можуть брати участь будь-які організації, які дізнаються про їх проведення із офіційного опублікування оголошень замовників торгів, у зв'язку із чим у рамках цих торгів конкурентна боротьба між учасниками гострішає. Зазвичай такий тип торгу вибирається у випадку, коли для замовника питання ціни переважає над темою якості;

– закриті – проводять тільки для спеціально запрошених компаній, відібраних організаторами торгів. При проведенні конкурсних торгів з обмеженою участю список претендентів на одержання замовлення організаторам заздалегідь не відомий, але обмежений якимись умовами, наприклад, наявністю спеціального допуску, ліцензії, приналежністю до певної держави і т. ін. Такий тип торгів використовується переважно у випадках, коли виконання замовлення пов'язане зі сферою, що регулює спеціальні правила і нормативи;

2) за допустимістю зміни конкурсних вимог:

– одноетапні торги – соба, яка бажає взяти участь у конкурсних торгах, подає одночасно документи для визначення учасників конкурсу та його переможця. У даному виді торгів переговори заборонені. Доля замовлення вирішується в чесній боротьбі під час торгів);

– двоетапні або двоступеневі торги – проходять у два етапи із проведенням на першому етапі переговорів щодо технічної частини пропозицій постачальників. Процедура двоетапного торгу передбачає, що організатор торгів на першому етапі розробляє первісний (примірний) варіант технічного завдання, на основі якого постачальники готують первісні конкурсні заявки (без вказівки ціни та інших комерційних умов). Далі організатор торгу проводить переговори, на яких погоджуються різні варіанти вирішення завдання, запропоновані постачальниками, за результатами яких організатор торгу готує остаточний варіант технічного завдання [52, с. 63].

Важливе значення у системі державних закупівель займає планування. Функція планування в системі державних закупівель здійснюється згідно з вимогами бюджетного процесу. Наприклад, органи місцевого самоврядування

та державної влади, як виконавці соціального замовлення, щорічно формують калькуляцію витрат, у котрій фіксують цільові статті витрат та одержувачів державних коштів. Одержувачами бюджетних коштів є, як правило, установи охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, соціального захисту, підприємства, що займаються благоустроєм територій. Кожна з цих установ обумовлює свою потребу та подає заявку щодо певного виду товару, робіт та послуг замовникові.

В свою чергу, відомчі відділи – замовники – формують зведений перелік потреб та передають його головному розпорядникові бюджетних коштів – територіальному управлінню, наприклад, через відділ міського замовлення. Відділ міського замовлення формує в цілому перелік товарів, робіт та послуг, який затверджує міський голова, після чого цей документ передають у комітет [72, с. 80].

Етапи планування державних закупівель – це створення точної, структурованої і придатної до реалізації, системи норм для подальших дій при проведенні конкурсних закупівель:

- точне формулювання цілей при проведенні закупівлі;
- постановка проблем, що виникають при проведенні закупівлі;
- пошук можливих альтернатив досягнення поставлених цілей;
- прогнозування наслідків ухвалення тих або інших рішень;
- оцінка і ухвалення найкращого рішення (вибір оптимальної альтернативи для досягнення поставленої мети з врахуванням побічних умов);
- аналіз отриманих результатів.

При ухваленні рішень в процесі проведення конкурсних закупівель слід виділити наступні етапи:

- попереднє формування завдання;
- забезпечення підбору критеріїв оцінки ефективності прийнятих рішень;
- відбір даних для уточнення завдання;
- вироблення завдання;
- складання варіантів вирішення по критерію ефективності;

- ухвалення рішень.

З урахуванням цього, планування публічних закупівель є фундаментальним етапом закупівельного процесу, що визначає ефективність, раціональність та результативність подальших процедур. Воно виступає системним видом управлінської діяльності, спрямованим на формування обґрунтованої потреби державних органів у товарах, роботах і послугах, а також на забезпечення оптимального використання бюджетних ресурсів [32]. Планування включає визначення обсягів, термінів і пріоритетності закупівель, розрахунок необхідних фінансових витрат, аналіз ринку та формування стратегічних підходів до забезпечення потреб органу в кратко- та довгостроковій перспективі.

Основним змістом планування є формування річного плану закупівель, який визначає перелік необхідних товарів, робіт і послуг, їх орієнтовну вартість, джерела фінансування та орієнтовні строки проведення процедур. На цьому етапі здійснюється аналіз фактичного стану забезпечення діяльності органу, виявляються дефіцити матеріальних ресурсів, прогнозуються можливі ризики, пов'язані з коливанням цін чи нестабільністю постачання [3, с. 71], а також оцінюється можливість альтернативних способів задоволення потреби. Важливим елементом планування є дослідження ринку, яке дозволяє визначити потенційних постачальників, оцінити рівень конкуренції, наявність інноваційних рішень і тенденцій зміни вартості товарів чи послуг.

Планування публічних закупівель передбачає також бюджетне прогнозування і погодження витрат відповідно до наявних фінансових можливостей. Державні органи мають узгоджувати свої закупівельні наміри з бюджетними обмеженнями, що забезпечує фінансову дисципліну й недопущення перевищення кошторисів. Водночас планування дозволяє рівномірно розподіляти закупівлі протягом бюджетного року, уникати пікових навантажень та забезпечувати логічну послідовність поставок.

Важливою складовою планування є визначення очікуваної вартості закупівлі, яка розраховується на основі аналізу ринкових цін, даних попередніх

закупівель, інформації з відкритих джерел та консультацій із суб'єктами ринку. Коректність цього розрахунку має ключове значення, оскільки він визначає вибір процедури закупівлі, її складність та обсяг участі потенційних постачальників. Крім того, планування включає визначення технічних, якісних і функціональних характеристик майбутніх предметів закупівлі, що гарантує відповідність придбаних товарів чи послуг реальним потребам замовника [44, с. 85].

Планування виступає також механізмом забезпечення прозорості та прогнозованості закупівельної діяльності. Публікація річного плану у відкритих електронних системах інформує учасників ринку про майбутні потреби держави, дозволяє їм заздалегідь підготувати виробничі чи логістичні ресурси та сприяє підвищенню конкуренції. Таким чином, планування створює передбачуване та прозоре середовище для взаємодії держави й бізнесу.

У кризових або надзвичайних умовах, зокрема під час воєнного стану, планування може набувати адаптивного характеру. У таких випадках передбачається можливість оперативного коригування планів, зміни пріоритетів закупівель та перерозподілу бюджетних ресурсів відповідно до актуальних потреб оборонного й соціального забезпечення [28]. Попри підвищену динамічність і невизначеність ситуації, ключові принципи раціональності, прозорості та обґрунтованості залишаються основою процесу.

Отже, планування публічних закупівель є стратегічним інструментом державного управління, який забезпечує логічну, фінансово зважену й потребоорієнтовану основу для всієї системи закупівель. Його якісне здійснення визначає ефективність використання бюджетних коштів, рівень конкуренції на закупівельному ринку, прозорість державної діяльності та здатність системи оперативно реагувати на потреби суспільства в умовах як стабільності, так і криз.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що інструменти публічного управління системою державних закупівель набувають особливої стратегічної значущості, оскільки забезпечують швидке, безперебійне та контрольоване

постачання критично важливих ресурсів. Правові механізми дозволяють оперативно адаптувати процедури, інформаційно-аналітичні інструменти забезпечують прозорість і моніторинг, фінансово-економічні – ефективний розподіл та мобільність бюджетних ресурсів, а організаційно-управлінські – узгодженість та координацію дій державних інституцій. Комплексне застосування цих інструментів дозволяє мінімізувати ризики, підвищити оперативність ухвалення рішень та забезпечити стійкість системи закупівель в умовах воєнної невизначеності.

2.3. Процедура проведення державних закупівель в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану в Україні державні закупівлі проводяться за спрощеними або спеціальними процедурами, що відрізняються від звичайного мирного режиму.

Правовою базою здійснення закупівель в умовах воєнного стану, як вже було зазначено є положення Закону України «Про публічні закупівлі» [62] та постанова Кабінету Міністрів України «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» від 12.10.2022 № 1178 [50] було затверджено зазначені Особливості.

Під час воєнного стану закупівлі можуть здійснюватися як через електронну систему Prozorro, так і прямим укладенням договорів без тендерів. Залежно від вартості та характеру закупівлі застосовуються різні процедури. Для невеликих закупівель, нижчих за певні пороги, можливе використання електронного каталогу або спрощених процедур через ESZ. Якщо вартість перевищує встановлені пороги (для товарів і послуг понад 100 тисяч гривень, для послуг з поточного ремонту понад 200 тисяч гривень, для робіт понад 1,5

млн гривень), застосовуються відкриті торги з особливостями або пряме укладення договору, якщо це необхідно через особливості оборони або критичної інфраструктури. При цьому відкриті торги з особливостями дозволяють навіть укласти договір за участі одного учасника, а вимоги до оформлення документації значно спрощені.

Пряме укладення договорів без застосування конкурсних процедур застосовується у випадках, коли закупівля є терміною або пов'язана з оборонними потребами, відновленням критичної інфраструктури, ремонтами після бойових дій. Такі закупівлі повинні бути документально обґрунтовані рішенням замовника та погодженням керівника, а за вартістю понад 50 тисяч гривень — оприлюднені у Prozorro після укладення договору, якщо інформація не є секретною. Незважаючи на спрощення процедур, замовники зобов'язані дотримуватися фундаментальних принципів державних закупівель: ефективності, економності, прозорості та недискримінації.

Таким чином, в умовах воєнного стану державні закупівлі поєднують оперативність і спрощеність процедур з необхідністю документального обґрунтування та прозорості, що дозволяє швидко забезпечувати державні потреби, водночас зберігаючи базові принципи контролю та відповідальності.

Також слід зазначити, що до цього діяла постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» від 28.02.2022 № 169 [18], яку також слід охарактеризувати.

Але, слід розуміти, що проблеми здійснення закупівель в умовах воєнного стану продовжують існувати. Так, умови воєнного стану створюють надзвичайно складне середовище для здійснення державних закупівель, оскільки традиційні механізми тендерів не здатні швидко реагувати на критично важливі потреби держави та суспільства. Однією з ключових проблем є терміновість і оперативність закупівель: стандартні процедури, передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» [62], включають багатоступеневу підготовку тендерної документації, оголошення конкурсу,

подачу пропозицій та укладання договорів, що в умовах воєнного стану може затримати отримання необхідних ресурсів. Невідкладні потреби держави, такі як ремонт інфраструктури, забезпечення військових підрозділів, постачання медичного обладнання та життєво необхідних матеріалів, потребують скорочення строків і спрощення процедур, що потенційно може суперечити звичайним законодавчим вимогам.

Іншою проблемою є логістика та доступність ресурсів. Зруйнована або заблокована інфраструктура, руйнування транспортних шляхів, обмежений доступ до окремих регіонів і дефіцит певних товарів створюють серйозні перешкоди для своєчасного забезпечення замовників необхідними ресурсами. Ускладнюють ситуацію і обмеження взаємодії з постачальниками з держав-агресорів. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50], а також чинні санкційні механізми забороняють закупівлі, що суттєво обмежує коло потенційних постачальників, підвищує ризик зростання цін і зменшує конкуренцію на ринку.

Проблема прозорості та контролю є ще одним критичним аспектом. В умовах воєнного стану, коли можливе застосування спрощених процедур закупівель, зокрема укладання договорів без конкуренції або з участю одного постачальника, виникає підвищений ризик корупційних зловживань і постачання товарів або послуг неналежної якості. Крім того, доступ аудитів та контролюючих органів до регіонів, де відбуваються закупівлі, обмежений через небезпеку та руйнування інфраструктури. У поєднанні з правовою невизначеністю, що виникає через адаптацію законодавчих норм під особливі умови воєнного часу, це створює потенційні конфлікти між необхідністю швидкого реагування та дотриманням законних процедур.

Суттєвими проблемами також є обмежена кількість постачальників та доступність цифрової інфраструктури. Багато підприємств у воєнний час не працюють або знаходяться у зоні бойових дій, що зменшує конкуренцію і змушує замовників укладати договори з обмеженим колом учасників. Водночас електронні системи закупівель, такі як Prozorro, можуть бути

недоступні через проблеми з інтернет-зв'язком або зруйновану інфраструктуру, що ускладнює публікацію тендерів, звітів та забезпечення підзвітності.

Нарешті, існує ризик зниження якості та ефективності закупівель. Прискорені процедури не завжди дозволяють ретельно перевіряти якість товарів і послуг, що особливо критично у випадку медичних препаратів, техніки для армії та матеріалів для відновлення критичної інфраструктури. Таким чином, проблеми державних закупівель в умовах воєнного стану можна охарактеризувати як поєднання оперативної невідкладності, дефіциту ресурсів, обмеженої конкуренції, підвищених ризиків корупції, правової невизначеності, логістичних труднощів і потенційного зниження якості продукції. Усі ці фактори підкреслюють необхідність балансування між швидкістю закупівель і забезпеченням прозорості та підзвітності, що й було покликано вирішити законодавчими ініціативами, зокрема постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50].

Насамперед, слід згадати, що постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169 [18] була ухвалена у відповідь на запровадження правового режиму воєнного стану в Україні та мала на меті забезпечити державні органи інструментами для оперативного реагування на потреби оборони, безпеки та відновлення критично важливої інфраструктури. Цей нормативний акт запроваджував спрощений режим здійснення закупівель, дозволяючи державним замовникам укладати договори без проведення стандартних процедур, передбачених Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі».

Умови воєнного стану в Україні вимагали від держави термінового та ефективного реагування на потреби сектору безпеки, оборони та критично важливої інфраструктури, у зв'язку з цим, постановою від 28.02.2022 № 169 [18] було встановлено особливий, спрощений режим закупівель, що дозволяв державним замовникам здійснювати придбання товарів, робіт і послуг без застосування стандартних конкурсних процедур та тендерів, передбачених

законодавством мирного часу. Головною метою постанови було забезпечення оперативності процесу закупівель та можливість негайного задоволення критичних потреб держави, що виникли внаслідок широкомасштабної агресії. З урахуванням цього основною метою постанови було зменшення бюрократичних бар'єрів та прискорення процесу придбання товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення функціонування державних структур у надзвичайних умовах.

Згідно з положеннями постанови від 28.02.2022 № 169 [18], замовники отримували можливість самостійно визначати обсяги та характер закупівель відповідно до нагальних потреб сектору безпеки і оборони або інших критично важливих сфер державного управління. Відповідно, пряме укладання договорів без проведення конкурсних процедур або тендерів стало легальною практикою, що дозволяло оперативно задовольняти потреби у військовій техніці, озброєнні, засобах захисту, матеріалах для відновлення інфраструктури та інших ресурсах, необхідних у кризовій ситуації. При цьому підкреслювалась важливість документального обґрунтування закупівель та прийняття рішень керівниками замовників, що забезпечувало хоча б базову форму контролю і підзвітності.

Постанова від 28.02.2022 № 169 [18] мала тимчасовий характер і втратила чинність у листопаді 2022 року, коли її замінила нова постанова уряду, що уточнювала процедури оборонних закупівель під час воєнного стану. Вона продемонструвала необхідність балансування між швидкістю прийняття рішень та прозорістю процедур, адже відмова від конкурсів і тендерів підвищувала ризики непрозорості, можливих зловживань і недостатнього контролю за ефективністю витрат державних коштів. У науково-аналітичному сенсі цей нормативний акт є прикладом надзвичайного регулювання, що дозволяє державі адаптувати механізми публічних закупівель до умов надзвичайної ситуації, зберігаючи при цьому мінімальні стандарти документального оформлення та підзвітності.

Порівняно з нормами мирного часу, постановою від 28.02.2022 № 169 [18] було суттєво скорочено адміністративні бар'єри: відсутність конкурсних процедур, відмова від публікації оголошень та участі декількох учасників, спрощене документальне оформлення. Водночас залишався обов'язок забезпечити мінімальний рівень підзвітності та обґрунтування прийнятих рішень. Таким чином, цей нормативний акт є прикладом адаптивного правового регулювання, що дозволяє державі оперативно реагувати на надзвичайні виклики, зберігаючи базові принципи прозорості та підзвітності у сфері державних закупівель.

Станом на теперішній час є чинною постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50], якої до речі і було скасовано попередню постанову від 28.02.2022 № 169 [18].

Загальний аналіз положень постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50] засвідчує, що її положеннями та затвердженими нею Особливостями встановлено особливий порядок публічних закупівель для державних та публічних замовників на період дії правового режиму воєнного стану в Україні, а також протягом 90 днів після його припинення або скасування.

Видається, що основною метою постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50] було надання державним органам і замовникам гнучкі, оперативні механізми здійснення закупівель за умов воєнного стану, коли традиційні процедури тендерів можуть бути неприйнятними через надзвичайну ситуацію – з урахуванням потреб безпеки, логістики, швидкого реагування.

Серед ключових новацій постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50] та Особливостей, затверджених зазначеною постановою необхідно зазначити наступні.

Перше, встановлено низку заходів, спрямованих на спрощення закупівель. Так, замовникам заборонено укладати публічні закупівлі з юридичними чи фізичними особами, які є резидентами російської федерації

або республіки білорусь, або з компаніями, кінцевими бенефіціарами яких є такі резиденти. Також заборонено закупівлю товарів, робіт і послуг походженням з цих країн, за винятком випадків, коли йдеться про ремонт чи обслуговування майна, придбаного до набрання чинності постановою.

Якщо закупівля проводиться без використання електронної системи (з огляду на обмеження, пов'язані з воєнним станом), замовник має зобов'язання опублікувати звіт про договір, усі додатки та зміни до нього протягом 90 днів з дня припинення або скасування воєнного стану – якщо звіт не було оприлюднено до набрання чинності постановою.

Закупівлі, розпочаті до набрання чинності постановою, можуть бути завершені за старими правилами, тобто за процедурою, яка діяла до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50]. Замовники, зокрема медичні заклади або структурні підрозділи охорони здоров'я, при закупівлі лікарських засобів та медичних виробів – якщо їх вартість перевищує певний поріг можуть використовувати електронні каталоги відповідно до спеціальних правил, з врахуванням винятків та особливостей, визначених постановою. Зокрема, для здійснення закупівель через електронну систему (наприклад, Prozorro) введено «спрощений» або «прискорений» формат процедури, що передбачає скорочення строків, а також можливість укладання договорів навіть за участю одного учасника, на відміну від звичайної практики, де вимагалася конкуренція не менше ніж 2 пропозицій.

Друге, оновлення вимог до порядку розроблення і затвердження, а також змісту тендерної документації. У відповідно до цього тендерна документація повинна формуватись відповідно до вимог статей відповідного закону (наприклад, стандартів, які передбачені у статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі» [62], але з урахуванням Особливостей, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50]. Замовники також можуть вказувати підстави для відмови в участі у торгах за новими критеріями (п. 47 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178

[50])). Учасники можуть підтверджувати відсутність підстав для відхилення через самодекларацію в системі.

Третє – щодо укладення договорів за результатами таких закупівель: якщо вони здійснені за новими правилами (п. 10 і 13 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50]), то договір укладається з урахуванням законодавства, з врахуванням частини положень Закону України «Про публічні закупівлі», але з обмеженням: істотні умови договору не можуть змінюватися після підписання до повного виконання сторонами, за винятком випадків, чітко передбачених постановою.

Загалом слід зазначити, що постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 № 1178 [50] відіграла та продовжує відігравати критичну роль у забезпеченні держави та публічного сектору України необхідними товарами, роботами та послугами в умовах воєнного стану. Вона дає змогу державним замовникам оперативно реагувати на нагальні потреби – ремонтувати інфраструктуру, здійснювати закупівлі засобів, необхідних для безпеки, життєзабезпечення, медичного забезпечення, енергетики, логістики тощо – без багатомісячних тендерів. Одночасно документ спрямований на мінімізацію економічної взаємодії з країнами-агресорами.

Водночас спрощення процедур, зменшення конкуренції (наприклад, можливість договору з одним учасником), скорочення строків створює ризики: можлива знижена конкуренція, корупційні чи не надто прозорі закупівлі, зловживання, недостатня якість товарів чи робіт. Тому важливим є обов’язок оприлюднювати договори, звіти, додатки після завершення воєнного стану щоб забезпечити прозорість і підзвітність.

З моменту прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50], до її положень неодноразово змінювався і доповнювався, що свідчить про постійну роботу, спрямовану на удосконалення закупівель в умовах правового режиму воєнного стану. Наприклад, у 2025-му доповнено переліки, зокрема щодо спрощеної закупівлі

медичних засобів та медичних виробів, уточнено порядок, в якому такі закупівлі можуть здійснюватися.

Підсумовуючи слід зазначити, що постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 [50] це не усталений, статичний документ, а достатньо динамічний правовий механізм, адаптований під реалії воєнного стану. Вона дає державі інструменти залишатися функціональною в кризових умовах, а також, за можливості, гарантувати прозорість і контроль навіть у спрощеному режимі.

ВИСНОВКИ

Встановлено, що публічне управління системою державних закупівель у воєнний період є не лише адміністративною діяльністю у вузькому значенні, а й механізмом забезпечення стійкості держави, що поєднує правові, організаційні та управлінські компоненти в єдину адаптивну модель реагування на загрози. Його сутність полягає у створенні умов для максимально ефективного та контрольованого використання державних ресурсів, спрямованого на досягнення пріоритетних оборонних і гуманітарних потреб, а також у забезпеченні прозорості й підзвітності навіть у надзвичайних умовах.

Визначено, що принципи публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану виступають системою орієнтирів, взірців для усіх учасників закупівель та органів державної влади, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням законодавства під час їх проведення, та дозволяють забезпечити швидке, ефективне та контрольоване управління закупівлями, не порушуючи базових засад державного управління. До принципів публічного управління державними закупівлями в умовах воєнного стану віднесено: оперативність і прискореність процедур; гнучкість та адаптивність; прозорість і відкритість; ефективність і економність; пріоритет національної безпеки; рівність та недискримінація учасників; запобігання корупції та зловживанням; пропорційність та доцільність.

Встановлено, що правові засади публічного управління системою державних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану складаються з актів, ухвалених як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародних актів. Обґрунтовано, що національне законодавство складається з законів України, серед яких основне місце займають Закони України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», та підзаконних актів. Акцентовано увагу на адаптації національного законодавства у сфері публічних закупівель до вимог та стандартів Європейського Союзу.

Акцентовану увагу на тому, що ефективність публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану напряду залежить від ефективності діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати повноваження в цій сфері. Встановлено перелік суб'єктів публічного управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану та охарактеризовано їх статус.

Обґрунтовано, що публічне управління системою державних закупівель в умовах воєнного стану здійснюють Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України; Міністерство оборони України та інші органи сектору безпеки й оборони; Антимонопольний комітет України (орган оскарження); Рахункова палата України; Державна аудиторська служба України; місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; замовники – суб'єкти, на яких поширюється дія положень Закону України «Про публічні закупівлі»; уповноважені особи замовників

Визначено, що інструменти публічного управління системою державних закупівель набувають особливої стратегічної значущості, оскільки забезпечують швидке, безперервне та контрольоване постачання критично важливих ресурсів. Правові механізми дозволяють оперативно адаптувати процедури, інформаційно-аналітичні інструменти забезпечують прозорість і моніторинг, фінансово-економічні – ефективний розподіл та мобільність бюджетних ресурсів, а організаційно-управлінські – узгодженість та координацію дій державних інституцій. Комплексне застосування цих інструментів дозволяє мінімізувати ризики, підвищити оперативність ухвалення рішень та забезпечити стійкість системи закупівель в умовах воєнної невизначеності.

Встановлено, що специфіка воєнного стану в Україні обумовила проведення закупівель за спрощеними або спеціальними процедурами, що відрізняються від звичайного мирного режиму. З'ясовано, що в умовах воєнного стану державні закупівлі поєднують оперативність і спрощеність

процедур з необхідністю документального обґрунтування та прозорості, що дозволяє швидко забезпечувати державні потреби, водночас зберігаючи базові принципи контролю та відповідальності. Визначено, що запроваджені особливості проведення закупівель в умовах воєнного стану спрямовані на пристосування законодавства, що регулює порядок проведення публічних закупівель, до сучасних викликів, а також подоланні проблем, які обумовлені введенням та дією правового режиму воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова); видавництво «Юридична думка», 2004. Т.1, 584 с.
2. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.; видавництво «Юридична думка», 2007. Т.1, 592 с.
3. Азаренкова Г., Буряченко А., Жибер Т. Антикорупційна ефективність у публічних закупівлях. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2020. Том 2. № 33. С. 66-73.
4. Алгоритм проведення відкритих торгів за новим Законом. Радник у сфері публічних закупівель. *Radnuk*. 2023. URL: <https://radnuk.com.ua/zhurnaly/alhorytm-provedennia-vidkrytykh-torhiv-zapovum-zakonom/> (дата звернення 10.10.2025).
5. Аль-Атті І.В. Публічне управління: сутність і визначення. *Аспекти публічного управління*. 2018. № 8. С. 35-41.
6. 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 (дата звернення 10.10.2025).
7. Берзіна С. Заходи із захисту довкілля в системі публічних закупівель. *Радник в сфері державних закупівель*. 2019. № 8 (95). С. 8–12.
8. Борисенко А. Академія професійних закупівель. *Academy*. 2024. URL: <https://academy-pz.com.ua/> (дата звернення 10.10.2025).
9. Борисенко А., Дьячук М. Адміністративні процедури у сфері публічних закупівель. *Law. State. Technology*. 2023. № 2. Р. 30–35.
10. Бровдій А. М. Організація публічних закупівель: навч. посібник. Харків, 2018. 184 с. URL: <http://surl.li/juxpy> (дата звернення 10.10.2025).

11. Бублій М. П. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель. Теорія та практика державного управління. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_4_7 (дата звернення 10.10.2025).
12. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
13. Галуцько В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2017. Вип. 1. С. 4-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/snslnnp_2017_1_3 (дата звернення 10.10.2025).
14. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила². Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
15. 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. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303555/295611> (дата звернення 10.10.2025).
16. Гарбінська-Руденко А.В., Покутній О.О., Шимко В.Р. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 413-417.
17. Грузький Ю.О. Становлення інституту публічних закупівель в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка». 2021. № 23 (51). С. 4-9. DOI: 10.25264/2311-5149-2021-23(51)-4-9 (дата звернення 10.10.2025)
18. Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169. Дата оновлення: 15.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2025) (втратила чинність).

19. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 № 903. Дата оновлення: 21.07.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF/ed20250721#Text> (дата звернення 10.10.2025).

20. Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС від 26.02.2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_052-14#Text (дата звернення 10.10.2025).

21. Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/25/ЄС від 26 лютого 2014 року про здійснення суб'єктами закупівель у водній, енергетичній, транспортній галузях та в галузі поштових послуг і про скасування Директиви 2004/17/ЄС. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_053-14#Text (дата звернення 10.10.2025).

22. 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 (дата звернення 10.10.2025).

23. Духневич О.В. Особливості проведення контролю за здійсненням публічних закупівель. *Ефективність державного управління*. 2023. Вип. 4 (73). С. 40–45. DOI <https://doi.org/10.36930/507306> (дата звернення 10.10.2025).

24. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

25. Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришин, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2020. 568 с.

26. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
27. Здирко Н.Г. Аналіз та державний аудит публічних закупівель: теорія, методологія, організація: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.09. Київ, 2020. 39 с.
28. 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> (дата звернення 10.10.2025).
29. Кіндзерський Ю. В. Інститут державного замовлення в Україні: причини та наслідки функціональної деградації. *Вісник КНТЕУ*. 2014. № 2. С. 28–50.
30. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2025).
31. Кошелева Л.Є. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С.13-19.
32. Кошкіна К.О. Актуальні проблеми бюджетного фінансування та відповідальності учасників проведення публічних закупівель в Україні. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 37. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-82> (дата звернення 10.10.2025).
33. Малолітнева В.К. Особливості правового регулювання публічних закупівель в умовах воєнного стану та післявоєнного періоду (за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 29 червня 2022 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2022. № 8. С. 64-70.
34. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції*: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р.,

м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77 – 78.

35. Міняйло О.І. Державні закупівлі товарів і послуг у системі регулювання національної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Київ, , 2011. 21 с.

36. Нижній Т. Публічні закупівлі у системі електронного урядування. *Державне управління*. 2017. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2017/24.pdf (дата звернення 10.10.2025).

37. Нинюк І.І. Публічні закупівлі та державні фінанси в Україні. *Актуальні питання економічних наук*. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15073249> (дата звернення 10.10.2025).

38. Одуха М. В. Адміністративно-правовий статус адміністративних органів, які здійснюють публічне адміністрування публічних закупівель в Україні. *Право і суспільство*. № 2. 2024. 361-366. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.50> (дата звернення 10.10.2025).

39. Одуха М. В. Інструменти публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. *Knowledge. Education. Law. Management*. № 1 (61). Р. 142-147. URL: <https://doi.org/10.32782/kelm.2024.1.142> (дата звернення 10.10.2025).

40. Одуха М. В. Поняття та зміст публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 26. С. 162-167. URL: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.26.22> (дата звернення 10.10.2025).

41. Одуха М.В. Публічне адміністрування публічних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2024. 220 с.

42. Осьмірко І. В., Синиця Т. В., Золотухіна Т. В. Аналітичний моніторинг системи публічних закупівель. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «Економіка»*. 2021. № 3. С. 98–119.

43. Пантелеймоненко А., Мілька А., Павленко О. Публічні закупівлі в Україні в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 51.

URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-51-20> (дата звернення 10.10.2025).

44. Пивовар Ю. І., Новаковець В. М. Фінансово-правове регулювання публічних закупівель в Україні : монографія. Київ : ТОВ «Три К», 2012. 224 с.

45. Підгірський О. Огляд та оцінка тендерних пропозицій з 19.05.2023. GOSZAKUPKA. 2023. URL: <https://goszakupka.com.ua/blog/rozhlyad-ta-ocinka-tendernih-propozicij#:~:text=%D0%A0%D0%BE%D0%B7> (дата звернення 10.10.2025).

46. Повидиш В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 87-93. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/6/tom_2/19.pdf (дата звернення 10.10.2025).

47. 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 (дата звернення 10.10.2025).

48. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення 10.10.2025).

49. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. Дата оновлення: 20.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення 10.10.2025).

50. 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 № 1178. Дата оновлення: 27.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2025).

51. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. Дата

оновлення: 07.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2025).

52. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. Дата оновлення: 24.07.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2025).

53. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 № 236/96-ВР. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2025).

54. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення: 30.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 10.10.2025).

55. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Дата оновлення: 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення 10.10.2025).

56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2025).

57. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Дата оновлення: 08.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 10.10.2025).

58. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. Дата оновлення: 26.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення 10.10.2025).

59. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Дата оновлення: 12.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2025).

60. Про питання управління державним підприємством Міністерства оборони України «Агенція оборонних закупівель»: наказ Міністерства оборони України від 16.12.2024 № 839. URL: <https://lexinform.com.ua/militarylex/nakaz-839-vid-16-12-2024-pro-pytannya-upravlinnya-derzhavnym-pidpryyemstvom-ministerstva-oborony-ukrayiny-agentsiya-oboronnyh-zakupivel/> (дата звернення 10.10.2025).

61. Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі: Закон України від 16.03.2016 № 1029-VIII. Дата оновлення: 16.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-19#Text> (дата звернення 10.10.2025).

62. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. Дата оновлення: 08.08.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#top> (дата звернення 10.10.2025).

63. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. Дата оновлення: 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2> (дата звернення 10.10.2025).

64. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Дата оновлення: 01.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення 10.10.2025).

65. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України; Регламент від 10.02.2010 № 1861-VI. Дата оновлення: 01.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення 10.10.2025).

66. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

67. Публічне управління: термінол. слов. / Уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

68. Рожак Н. Система публічних закупівель як ефективний інструмент електронного урядування для подолання корупції в Україні в контексті

впровадження електронної демократії. *Публічне управління у цифровому суспільстві*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, від 25 червня 2020 року). 2020. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/774> (дата звернення 10.10.2025).

69. 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/Vetr_2013_42_6 (дата звернення 10.10.2025).

70. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133.

71. Славкова О., Соколов М. Теоретичні підходи до визначення поняття публічне управління. *Bulletin of Sumy National Agrarian University*. 2019. № 1 (79). С. 77-80. URL: <https://doi.org/10.32845/bsnau.2019.1.14> (дата звернення 10.10.2025).

72. Стащук О. В., Проць Н. В. Проблеми та перспективи здійснення бюджетного контролю публічних заку-півель в Україні. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. Луцьк : Вежа Друк, 2021. No 2(26). С. 79–86.

73. Теорія держави і права. Politics. 2001. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1687.html> (дата звернення 10.10.2025).

74. Теорія держави та права: навч. посіб. / за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

75. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. Дата оновлення: 14.10.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 10.10.2025).

76. Угода про державні закупівлі від 15.04.1994. Дата оновлення: 16.03.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050#Text (дата звернення 10.10.2025).

77. Чучаліна К. Принципи публічних закупівель: що варто знати. Держзакупівля. Платформа. 2023. URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/911-shcho-varto-znati-pro-printsipi-publichnikh-zakupivel> (дата звернення 10.10.2025).

78. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 1. С. 5-9.

79. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

80. Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/81/oj/eng> (дата звернення 10.10.2025).

81. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj/eng> (дата звернення 10.10.2025).