

УДК 342.924

Одуха М. В.

**СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

**SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN
UKRAINE**

Під час проведеного нами наукового дослідження ми зробили висновок, що логічною є структура правовідносин «замовник –виконавець», проте законодавство немає традиційної дефініції виконавця, тобто протилежної сторони правовідносин публічної закупівлі, що зумовлює потребу у здійсненні власного формулювання поняття та наданні відповідної пропозиції для можливого внесення змін до закону. Розглядаючи етимологію слова «виконавець», розуміємо, що це особа, яка здійснює певну дію, виконує завдання або що-небудь інше. Якщо розглядати сам процес виконання, то це послідовна зміна якогось предмета чи явища, сукупність таких дій, які відбуваються за закономірним порядком і мають за мету досягнення певних результатів, включаючи зміну стану відповідних об'єктів зі сплином часу. У контексті публічних закупівель поняття «переможець процедури закупівлі» вважаємо недоречним, адже переможець – це той, хто здобув перемогу в певній сфері, хто отримав за це передбачений конкурсом приз, трофей, зрештою саме поняття переможця застосовується як категорія осіб у змагальних сферах життєдіяльності громадян (спортивні змагання, наприклад). У такому разі змагальність як така відсутня, замовник сам обирає із запропонованих варіантів, із ким укласти договір, а від так званого «переможця» не вимагається жодних зусиль для отримання тої самої перемоги, окрім як підготувати відповідний пакет документів. Доречніше було б використати поняття виконавця, адже це той, хто виконує замовлення та надає пропозицію, що становить предмет закупівлі та за якою замовник звернувся до процедур проведення електронних торгів. Тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» (Відомості Верховної Ради України, 2016, № 9, ст. 89) щодо дефініції

протилежної замовникові закупівель сторони – учасника, а саме замінити слова «переможець» на «виконавець» по всьому тексту Закону з урахуванням усіх похідних форм цього слова.

Замовник публічних закупівель – це органи державної влади, фізичні та юридичні особи, що здійснюють підприємницьку, іншу господарську діяльність на території України та електронні закупівлі товарів, робіт і послуг за допомогою електронної системи публічних закупівель Prozzoro. Виконавець (постачальник) публічних закупівель здійснює певну дію, виконує завдання, роботу або надає послуги, товари замовнику за певну плату, заздалегідь визначену аукціоном електронної системи публічних закупівель Prozzoro.

Ключові слова: *адміністративно-правова процедура, виконавець, публічна закупівля, замовник, публічний інтерес, суб'єкт публічних закупівель, тендер, торговельний майданчик, удосконалення.*

During the scientific research conducted by us, we concluded that the structure of the legal relationship "customer - executor" is logical, but the legislation does not have a traditional definition of the executor, i.e. the opposite side of the legal relationship of public procurement, which necessitates the implementation of one's own formulation of the concept and the provision of an appropriate proposal for a possible amending the law. Examining the etymology of the word "performer", it becomes clear that it means a person who carries out a certain action, performs a task or something else. If we consider the execution process itself, it is a sequential change of some object or phenomenon, a set of such actions that take place in a regular order and are aimed at achieving certain results, including the change of the state of the relevant objects over time. In the context of public procurement, we consider the concept of "the winner of the procurement procedure" to be inappropriate, because the winner is the one who won a victory in a certain field, who received the prize, trophy provided for by the competition, in the end, the very concept of the winner is used as a category of persons in competitive spheres of citizens' life (sports competitions, for example).

In this case, there is no competition as such, the customer himself chooses from the offered options with whom to conclude a contract, and the so-called "winner" is not required to make any efforts to obtain the same victory, except to prepare the appropriate package of documents. It would be more appropriate to use the concept of executor, because this is the person who fulfills the order and provides the offer, which is the subject of the purchase and for which the customer applied to the electronic bidding procedures. Therefore, we propose to make changes to the Law of Ukraine "On Public Procurement" (Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2016, No. 9, Article 89) in the part of the definition of the party opposite to the procurement customer - the participant, namely to replace the words "winner" with "executor » throughout the text of the law, taking into account the declension of words.

The public procurement customer is the state authorities, individuals and legal entities that carry out business and other economic activities on the territory of Ukraine and carry out electronic procurement of goods, works and services using the Prozorro electronic public procurement system. The performer (supplier) of public procurement - who carries out a certain action, performs tasks, work or provides services, provides goods to the customer for a certain fee, determined in advance by the auction of the electronic public procurement system Prozorro.

Keywords: *administrative and legal procedure, executor, public procurement, customer, public interest, subject of public procurement, tender, trading platform, improvement.*

Вступ. Особливістю використання публічних закупівель у розвинених європейських державах є те, що органи публічної адміністрації, а також державні та приватні компанії мають здійснювати закупівлю робіт, товарів і послуг відкрито та прозоро за допомогою встановлених вимог, визначених чинним законодавством. Міжнародний досвід здійснення публічних закупівель доводить, що найефективнішим способом їх здійснення є конкурсні умови для учасників таких закупівель.

Україна обрала шлях до інтеграції всіх правових норм відповідно до вимог Європейського Союзу, і тому виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема у сфері здійснення публічних закупівель, є основним пріоритетним напрямком у сфері державного регулювання та діяльності органів публічної адміністрації.

Тому тема «Суб'єкти публічного адміністрування публічних закупівель в Україні» насправді викликає науковий інтерес. Адже для врегулювання цієї сфери суспільних відносин встановлено норми, відповідно до яких держава регулює питання проведення публічних закупівель.

У дослідженні було проаналізовано праці провідних учених, що досліджували сферу принципів публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. Це зокрема В. Андрейцев, А. Бобкова, Н. Гавриш, А. Гетьман, В. Єрмоленко, І. Каракаш, В. Костицький, М. Краснова, Н. Малишева, О. Погрібний, В. Сидор, Т. Харитонова, Ю. Шемшученко, М. Шульга. Проте названі вчені торкалися цієї проблематики лише опосередковано, досліджуючи суміжні чи більш абстрактні поняття.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства розкрити поняття «суб'єкти публічного адміністрування публічних закупівель в Україні».

Результати дослідження. Із суб'єктивного погляду, можна розкривати поняття суб'єктів публічного адміністрування публічних закупівель за структурою правовідносин типу «замовник – виконавець», однак чинне законодавство передбачає набагато ширше коло суб'єктів публічних закупівель.

Так, учені О. Шатковський та С. Яременко всіх замовників у сфері публічних закупівель поділяють на три групи: 1) «традиційні замовники-бюджетники» – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи-бюджетні установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (наприклад, заклади охорони здоров'я, освіти, науки, культури);

2) «підприємства» – державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з визначених законом ознак;

3) «монополісти» – суб'єкти господарювання (переважно державної або комунальної власності), які займають здебільшого монопольне становище у чітко перерахованих у Законі (п. 4 ст. 1) суспільно важливих видах діяльності (передусім, це комунальні послуги, електропостачання, аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт тощо) [1].

Відповідно до вищезазначеного можемо зробити висновок, що формулювання вченими поняття «замовник» цілком логічне та має право на існування, адже воно ширше розкриває зміст терміна, що надається в чинному законодавстві у сфері публічних закупівель.

Проведений аналіз правового становища замовників та учасників публічних закупівель і здійснення класифікації таких суб'єктів за різними критеріями доводить існування суперечливих положень законодавства, що визначають їх місце, функції і призначення у процесі закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Зрозуміло, що публічні закупівлі є одним із важливих чинників формування належного середовища для стійкого розвитку національної сучасної економіки й забезпечення притоку інвестицій у ті галузі господарювання, які є пріоритетними. З огляду на це, питання належного регулювання правового становища замовників та учасників публічних закупівель як основних суб'єктів вказаної процедури наразі є актуальними і потребують належного правового впорядкування та підвищеної уваги науковців до вирішення теоретичних проблем правового становища замовників (державних замовників) закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку полягають у потребі внесення змін і доповнень до законодавства України з метою законодавчого врегулювання окремих питань у сфері державних закупівель [2].

Таким чином, слід зазначити, що публічні закупівлі є одним із засобів регулювання закупівлі товарів і послуг різними суб'єктами господарювання, що безпосередньо позитивним чином впливають на розвиток економіки України.

В. Повидиш вважає, що суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель є суб'єкти публічних закупівель та органи, що здійснюють державне регулювання й контроль у сфері закупівель. У їх контексті слід звернути увагу на статус низки дещо нових суб'єктів правовідносин, передусім операторів авторизованих електронних майданчиків, діяльність яких потребує додаткового законодавчого врегулювання [3].

Дещо погоджуємося з думкою автора, однак, на нашу думку, таке твердження не є повним і потребує дещо ширшого підходу до вищезазначеного поняття.

Що стосується галузевого законодавства, то відповідно до ст. 2 ч.1 Закону України «Про публічні закупівлі» до замовників, які здійснюють закупівлі, належать: 1) органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової влади) та правоохоронні органи держави, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад; 2) Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття; 3) юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями та їх об'єднаннями, що забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак: юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка

акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; 4) юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання [5].

Крім того ст. 2 ч. 4 визначає категорії замовників: 1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) органи соціального страхування, зазначені; 3) підприємства, установи, організації; 4) юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання [4].

Відповідно до вищезазначеного замовники – це органи державної влади, фізичні та юридичні особи, що здійснюють підприємницьку й іншу господарську діяльність на території України та здійснюють електронні закупівлі товарів, робіт і послуг за допомогою електронної системи публічних закупівель Prozzoro.

Загалом суб'єктів публічних закупівель можна об'єднати в такі групи: 1. Замовники – органи державної влади та правоохоронні органи, органи влади АР Крим та органи місцевого самоврядування; Пенсійний фонд України й органи соціального страхування; юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади; юридичні особи, які провадять діяльність в окремих сферах господарювання; 2. Учасники – фізичні особи; фізичні особи-підприємці; юридичні особи – резиденти або нерезиденти; об'єднання учасників; 3. Органи контролю – Мінекономіки; Держказначейство; Рахункова палата; Антимонопольний комітет; Офіс фінансового контролю (раніше – Держаудитслужба) [5].

Згідно із Законом № 922 основним критерієм віднесення замовника до тих, хто застосовує процедури публічних закупівель, є покладення на нього обов'язку забезпечення суспільних потреб. Усіх замовників умовно можна розділити на три групи: 1) традиційні «замовники-бюджетники» – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи – установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (заклади охорони

здоров'я, освіти, науки, культури тощо); 2) підприємства – державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з таких ознак [5].

Згідно з вищезазначеним виконавець (постачальник) публічних закупівель здійснює певну дію, виконує завдання, роботу або надає послуги, товари замовнику за певну плату, заздалегідь визначену аукціоном електронної системи публічних закупівель Prozzoro.

Висновок. Логічною є структура правовідносин «замовник – виконавець», проте законодавство не має традиційної дефініції виконавця, тобто протилежної сторони правовідносин публічної закупівлі, що зумовлює потребу в здійсненні власного формулювання поняття та наданні відповідної пропозиції для можливого внесення змін до закону. Розглядаючи етимологію слова «виконавець», стає зрозумілим, що під ним розуміють особу, яка здійснює певну дію, виконує завдання або що-небудь інше. Якщо розглядати сам процес виконання, то це послідовна зміна якогось предмета чи явища, сукупність таких дій, які відбуваються за закономірним порядком і мають за мету досягнення певних результатів, включаючи зміну стану відповідних об'єктів зі сплином часу. У контексті публічних закупівель поняття «переможець процедури закупівлі» вважаємо недоречним, адже переможець – це той, хто здобув перемогу в певній сфері, хто отримав за це передбачений конкурсом приз, трофей, зрештою саме поняття переможця застосовується як категорія осіб у змагальних сферах життєдіяльності громадян. У нашому випадку змагальність як така відсутня, замовник сам обирає із запропонованих варіантів, із ким укласти договір, а від так званого «переможця» не вимагається жодних зусиль для отримання тої самої перемоги, окрім як підготувати відповідний пакет документів. Доречніше було б використати поняття «виконавець», адже це той, хто виконує замовлення та надає пропозицію, що становить предмет закупівлі та за якою замовник звернувся до процедур проведення електронних торгів.

Тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо дефініції протилежної замовникові закупівель сторони – учасника, а саме замінити слово «переможець» на «виконавець» по всьому тексту Закону з урахуванням його відмінюваних форм.

Відповідно до вищезазначеного логічно буде зробити такі висновки: замовник публічних закупівель – це органи державної влади, фізичні та юридичні особи, що здійснюють підприємницьку, іншу господарську діяльність на території України та здійснюють електронні закупівлі товарів, робіт і послуг за допомогою електронної системи публічних закупівель Prozzoro; виконавець (постачальник) публічних закупівель здійснює певну дію, виконує завдання, роботу чи надає послуги, товари замовнику за певну плату, заздалегідь визначену аукціоном електронної системи публічних закупівель Prozzoro.

Список використаних джерел:

1. Шатковський О., Яременко С. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. Гармонізація системи публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. Грудень, 2016. 131 с.

2. Юдіцький О. Види та проблеми правового становища суб'єктів державних закупівель. 2012. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/242.pdf

3. Повидиш В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. 2018. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2018/6/tom_2/19.pdf

4. Про публічні закупівлі. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 9. С. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

5. Публічні закупівлі: суб'єкти публічних закупівель. 2020. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/situation-doc/SB081524>