

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.2.36>

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНИХ ТА ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЇХ ФУНКЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

Турчин Дмитро Миколайович,

<https://orcid.org/0009-0009-2905-5463>

ад'юнкт, старший юрисконсульт відділу договірної та претензійно-позовної роботи управління юридичного забезпечення Національного університету оборони України



У статті досліджено систему суб'єктів публічних закупівель як складну адміністративно-правову конструкцію, що поєднує в собі учасників із різними правовими статусами, функціями та повноваженнями. З'ясовано, що ефективне функціонування системи публічних закупівель в Україні залежить від чіткого розмежування компетенції органів державної влади, замовників, учасників процедур закупівель, контролюючих і наглядових інституцій. Розкрито зміст понять «суб'єкт публічних закупівель» та «адміністративно-правовий статус», визначено основні елементи останнього: правосуб'єктність, повноваження, права, обов'язки, відповідальність та гарантії діяльності.

Особливу увагу приділено аналізу центрального органу виконавчої влади, що формує політику у сфері закупівель, та ролі Державної аудиторської служби як органу зовнішнього контролю. Досліджено адміністративно-правову природу уповноважених осіб замовників, їхню відповідальність за дотримання принципів відкритості, недискримінації та ефективності використання бюджетних коштів. Висвітлено взаємодію між суб'єктами системи закупівель через електронну платформу Prozorro як інструмент забезпечення прозорості й публічного контролю.

Здійснено класифікацію суб'єктів за критеріями правового статусу, рівня управління та характеру участі у процедурі закупівель. Аргументовано, що система суб'єктів публічних закупівель має ознаки адміністративно-правового інституту, у межах якого реалізуються владно-управлінські повноваження держави у сфері економічної політики. У статті здійснено комплексний аналіз правового статусу уповноваженої особи відповідно до законодавства про публічні закупівлі з урахуванням її функцій, повноважень та відповідальності як ключового суб'єкта забезпечення належної організації закупівельного процесу.

Ключові слова: публічні закупівлі, суб'єкти публічних закупівель, адміністративно-правовий статус, публічні кошти, повноваження, контроль, Prozorro, уповноважені особи, державний нагляд.

Turchyn Dmytro. The system of public and defense procurement entities, their functions and administrative and legal status

The article examines the system of public procurement entities as a complex administrative and legal structure that combines participants with different legal statuses, functions, and powers. It has been established that the effective functioning of the public procurement system in Ukraine depends on a clear division of powers between state authorities, customers, participants in procurement procedures, and controlling and supervisory institutions. The content of the concepts of "public procurement entity" and "administrative and legal status" is revealed, and the main elements of the latter are defined: legal capacity, powers, rights, obligations, responsibilities, and guarantees of activity.

Particular attention is paid to the analysis of the central executive body that shapes procurement policy and the role of the State Audit Service as an external control body. The administrative and legal nature of authorized persons of customers, their responsibility for compliance with the principles of openness, non-discrimination, and efficient use of budget funds are examined. The interaction between the entities of the procurement system through the Prozorro electronic platform as a tool for ensuring transparency and public control is highlighted.

The entities are classified according to the criteria of legal status, level of management, and nature of participation in the procurement procedure. It is argued that the system of public procurement entities has the characteristics of an administrative and legal institution within which the state's administrative and managerial powers in the field of economic policy are exercised. This article provides a comprehensive analysis of the legal status of the authorized representative under public procurement law, taking into account their functions, powers, and responsibilities as a key actor in ensuring the proper organization of the procurement process.

Key words: public procurement, public procurement entities, administrative and legal status, public funds, powers, control, Prozorro, authorized persons, state supervision.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі є важливим інструментом реалізації державної політики у сфері економіки, соціального розвитку та національної безпеки. Через механізм закупівель держава здійснює розподіл значних фінансових ресурсів, забезпечуючи суспільні потреби та розвиток пріоритетних галузей. Відтак, належне функціонування системи суб'єктів публічних закупівель, чітке визначення їх адміністративно-правового статусу та повноважень є ключовою умовою прозорості, ефективності та законності закупівельного процесу. Проблематика визначення складу суб'єктів, їх функцій і взаємодії має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки прямо впливає на якість управління бюджетними коштами та запобігання корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження правового статусу суб'єктів публічних закупівель зробили українські науковці – М. Одуха, В. Повидиш, О. Шатковський, С. Яременко, які розглядали класифікацію замовників, учасників і контрольних органів, а також роль електронних майданчиків у системі Prozorro. Окремий напрям досліджень стосується оборонних закупівель (О. Матвеев, Т. Швидка, О. Голота), де наголошується на багаторівневому характері суб'єктної структури та особливому адміністративно-правовому режимі діяльності. Водночас залишається недостатньо опрацьованим питання єдності системи суб'єктів публічних закупівель, з урахуванням як цивільного, так і оборонного сегментів, у контексті їх адміністративно-правових функцій.

Метою статті є визначення системи суб'єктів публічних закупівель України, характеристика їх функцій та розкриття адміністративно-правового статусу кожної категорії, з урахуванням положень

Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII та Закону України «Про оборонні закупівлі» № 808-IX.

Виклад основного матеріалу. Система суб'єктів публічних закупівель в Україні є складним адміністративно-правовим утворенням, у межах якого взаємодіють органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, підприємства, а також приватні учасники господарського обороту.

Кожен із них виконує специфічні функції, спрямовані на досягнення мети Закону України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII (далі – Закон № 922), яка полягає у забезпеченні ефективності, прозорості та створенні конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [1].

Система суб'єктів публічних закупівель включає комплекс державних, комунальних і приватних структур, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

Закон № 922 визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

Відповідно до статті 2 Закону № 922 суб'єктів публічних закупівель можна об'єднати в такі групи:

1. Замовники у системі публічних закупівель:

Замовники є центральними суб'єктами системи публічних закупівель, адже саме вони ініціюють закупівлю, визначають її предмет, обсяг, очікувану вартість і несуть відповідальність за ефективне використання бюджетних коштів.

До кола замовників відповідно до статті 2 Закону № 922 належать:

– органи державної влади та правоохоронні органи, органи влади АР Крим,

органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад; державні фонди, зокрема – Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, їх територіальні органи; – юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями та забезпечують потреби держави або територіальної громади; – юридичні особи, які провадять діяльність в окремих сферах господарювання.

Адміністративно-правовий статус замовників характеризується поєднанням владних та управлінських повноважень. Вони виступають розпорядниками публічних коштів, тому їх діяльність підпорядковується нормам публічного права. При здійсненні закупівель Замовники зобов'язаний дотримуватися принципів публічності, зокрема, добросовісної конкуренції серед учасників, недискримінації учасників та рівного ставлення до них, запобігання корупційним діям та зловживанням визначених статтею 5 Закону № 922, а також забезпечити документальне та електронне підтвердження усіх процедур через систему "Prozorro".

Згідно з частиною першою статті 11 Закону № 922 для організації закупівельної діяльності замовники визначають або призначають відповідальних за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі уповноважених осіб.

Відповідно до пункту 35 частини першої статті 1 Закону уповноважена особа (особи) – службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель згідно з цим Законом на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту).

Особливого значення набуває питання відповідальності уповноважених осіб. Відповідно до частини другої статті 44 Закону № 922, за порушення вимог законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема за здійснення закупівель без проведення передбачених процедур або з їх порушенням, уповноважені особи поряд із службовими (посадовими) особами та керівниками замовників несуть

відповідальність згідно із законами України. Така відповідальність може мати дисциплінарний, адміністративний, цивільно-правовий або кримінальний характер залежно від виду та наслідків правопорушення.

Отже, уповноважена особа замовника є спеціальним суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель, який поєднує ознаки працівника та носія публічно-владних управлінських функцій. Її правовий статус характеризується підвищеним рівнем відповідальності за забезпечення законності, прозорості та ефективності закупівель.

Поряд з цим Закон України "Про оборонні закупівлі" від 17.07.2020 № 808-IX (далі – Закон 808) у статті 1 визначає, що державні замовники у сфері оборони – є центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, військові формування, утворені відповідно до законів України [2]. Вони планують і здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення; укладають державні контракти (договір) від імені держави; складають трирічні та річні плани закупівель.

Ця категорія є центральною у системі оборонних закупівель – саме вони формують потреби та проводять закупівлі у секторі безпеки й оборони.

Окремо слід зазначити, що під час воєнного стану роль замовників набуває особливої ваги. У зв'язку з введенням з 24.02.2022 в Україні воєнного стану, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 28.02.2022 № 169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» (далі – постанова № 169), якою було визначено особливий порядок здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану.

Публічні закупівлі здійснювались відповідно до постанови № 169 до набрання чинності 19.10.2022 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 «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» (далі – постанова № 1178) [3], прийнятої на виконання пункту 37 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону.

Постановою № 1178 затверджено особливості 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 (далі – Особливості), які встановлюють порядок та умови здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом № 922, із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування.

Особливості містять низку положень, які направлені на оперативне та швидке, ефективне та гнучке забезпечення потреб замовників в умовах воєнного стану шляхом проведення закупівель в прозорий та конкурентний спосіб із використанням механізмів та інструментів закупівель, реалізованих в електронній системі закупівель.

У цих умовах замовники отримали ширші дискреційні повноваження, проте залишаються підконтрольними державним органам аудиту.

Водночас Постанова № 1275 [4] установила специфіку оборонних закупівель, де застосовуються закриті процедури та особливий порядок допуску учасників. За її нормами державні замовники закуповують більшість товарів, робіт і послуг без застосування конкурентних процедур, визначених Законами України «Про оборонні закупівлі» та «Про публічні закупівлі», укладаючи натомість прямі договори. Винятками є деякі товари, які з 1 січня 2023 року мають закуповувати через рамкові угоди.

Ці акти підтверджують, що навіть у надзвичайних умовах держава зберігає адміністративно-правові механізми забезпечення законності закупівель.

2. До учасників публічних закупівель (виконавців) належать:

- фізичні особи;
- фізичні особи-підприємці;
- юридичні особи – резиденти або нерезиденти;
- об'єднання учасників – до об'єднання учасників належать:

окрема юридична особа, створена шляхом об'єднання юридичних осіб – резидентів; окрема юридична особа, створена шляхом об'єднання юридичних осіб (резидентів та нерезидентів); об'єднання юридичних осіб – нерезидентів із створенням або без створення окремої юридичної особи [5].

Закон № 808 визначає учасника відбору, як суб'єкта господарювання незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, які в установленому порядку надали цінову пропозицію для участі у відборі, оголошеному державним замовником.

На думку М. Одухи [6], у контексті публічних закупівель поняття «переможець процедури закупівлі» є недоречним, адже переможець – це той, хто здобув перемогу в певній сфері, 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. Тобто, термін «виконавець» точніше відображає правову природу цих відносин, оскільки зобов'язання полягають не у перемозі у конкурсних торгах, а у виконанні умов договору про закупівлю.

Адміністративно-правовий статус учасників відрізняється приватно-правовою природою. Вони діють у межах господарської компетенції, однак підпорядковуються публічним правилам, встановленим Законами № 922, № 808 і тендерною документацією. Таким чином, їх статус має подвійний характер – одночасно приватний і публічний.

Функції учасників полягають у забезпеченні конкуренції, наданні економічно вигідних пропозицій, виконанні договірних

зобов'язань. Вони мають право на оскарження рішень замовника до Антимонопольного комітету України, що є гарантією рівності сторін у процедурі закупівель.

3. Окрему категорію становлять органи контролю у сфері публічних закупівель:

- Мінекономіки довкілля та сільського господарства;
- Держказначейство;
- Рахункова палата; – Антимонопольний комітет;
- Державна аудиторська служба.

Перераховані органи реалізують контрольні, аналітичні, санкційні та інші специфічні адміністративно-наглядові функції, серед яких:

Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України – формує політику у сфері закупівель, адмініструє електронну систему "Prozorro" та у відповідності до статті 8 Закону № 922 надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель та надає безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу [1].

Державна казначейська служба України – організовує та контролює виконання Державного бюджету України, управляє всіма державними коштами, боргом і фінансуванням видатків. Також веде бюджетний облік і звітність, розподіляє доходи між бюджетами та встановлює обов'язкові методичні правила для обліку й використання бюджетних коштів.

Рахункова палата є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту), діяльність якого ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Вона здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) ефективності використання бюджетних коштів, зокрема оцінює законність, результативність і економність витрат у сфері публічних закупівель [7].

Антимонопольний комітет України, зокрема, здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і при-

пинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції. контролює дотримання конкурентного законодавства у сфері публічних закупівель, запобігає та припиняє антиконкурентні дії, забезпечує розвиток добросовісної конкуренції й належне конкурентне середовище. Крім того, АМКУ виконує функції органу оскарження та розглядає скарги учасників на рішення, дії чи бездіяльність замовників у процедурах закупівель [8].

Державна аудиторська служба – реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює державний фінансовий контроль, спрямований на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, досягнення економії бюджетних коштів, внесення Міністру фінансів пропозицій щодо формування державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, формують систему інституційного контролю у сфері публічних закупівель та здійснюють відповідні контрольні функції в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Зазначені органи виконують взаємодоповнюючі функції, що забезпечують багаторівневий контроль у сфері публічних закупівель: від попередження порушень і захисту конкуренції до подальшого аудиту ефективності використання публічних фінансів.

Водночас ці органи не мають права втручатися у проведення процедур закупівель, а їхній контроль спрямований на забезпечення законності, прозорості, конкурентності та ефективності використання бюджетних коштів.

Громадський контроль є важливою складовою системи забезпечення прозорості публічних закупівель. Він ґрунтується на принципах відкритості, підзвітності та участі громадськості у процесі нагляду за використанням публічних коштів. Відповідно до Закону № 922, громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації, щодо публічних закупівель, яка

підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, зокрема шляхом здійснення аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органи, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель [6]. Громадяни та громадські організації мають можливість здійснювати аналіз і моніторинг оприлюднених даних, а також інформувати органи контролю про виявлені порушення.

Залучення громадськості до контролю здійснюється згідно із законами України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про відкритість використання публічних коштів». Такий нормативний комплекс формує правові гарантії відкритості й дозволяє громадським інституціям відігравати роль додаткового механізму контролю.

Водночас Закон № 922 прямо передбачає обмеження: громадяни, громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі або спрощену закупівлю. Це забезпечує баланс між контролем і недопущенням стороннього впливу на здійснення закупівель.

Вважаю, що участь громадськості сприяє зниженню корупційних ризиків і підвищенню ефективності системи закупівель, але потребує чітких механізмів взаємодії з органами влади.

Таким чином, перераховані інституції утворюють вертикаль адміністративного контролю, яка забезпечує законність, прозорість і підзвітність процесів закупівель. Саме ця підсистема формує адміністративно-наглядний рівень публічних закупівель.

Як вбачається з праці О. Матвєєва [9], у системі закупівель простежується ієрархічна структура суб'єктів, де Кабінет Міністрів України виступає координатором політики, а державні замовники й виконавці реалізують конкретні контракти. Така модель може бути використана як аналог для побудови ефективної системи цивільних публічних закупівель.

Загалом адміністративно-правовий статус суб'єктів публічних закупівель визна-

чається поєднанням їх прав, обов'язків та підзвітності. Замовники наділені владними повноваженнями, тоді як учасники діють у межах приватно-правових інтересів, але підпорядковуються публічним правилам. Такий дуалізм є характерною рисою системи публічних закупівель.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що система суб'єктів публічних закупівель в Україні є складним багаторівневим утворенням адміністративно-правового характеру, у межах якого взаємодіють замовники, учасники, органи контролю, оскарження та регулювання. Кожен із цих суб'єктів виконує чітко визначені функції, спрямовані на забезпечення ефективного, законного та прозорого використання публічних коштів.

Сучасна система публічних закупівель виконує не лише інструментальну роль у забезпеченні державних потреб, а й стратегічну – як важливий механізм реалізації державної політики, формування конкурентного середовища та зміцнення довіри до органів публічної влади. Вона поєднує правові, економічні та управлінські елементи, що свідчить про її комплексний характер та належність до ключових інститутів адміністративного права.

У контексті воєнного стану система публічних закупівель демонструє здатність до гнучкої адаптації та реформування, що дозволяє оперативно задовольняти нагальні потреби в тому числі і оборонного сектору, зберігаючи при цьому принципи ефективності, прозорості та доброчесності. Це підтверджує, що публічні закупівлі є не лише процедурним інструментом, а й важливим елементом забезпечення національної безпеки.

Отже, подальший розвиток системи суб'єктів публічних закупівель має відбуватися шляхом удосконалення правового регулювання, підвищення рівня професійної підготовки уповноважених осіб, розширення електронних інструментів контролю та гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами. Такий підхід сприятиме посиленню ефективності державного управління, зміцненню довіри до публічної влади та забезпеченню сталого соціально-економічного розвитку країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 10.01.2026);
2. Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 20.02.2026).
3. Постанова КМУ від 12.10.2022 № 1178 «Про особливості здійснення публічних закупівель під час дії воєнного стану» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF> (дата звернення: 20.01.2026).
4. Постанова КМУ від 11.11.2022 № 1275 «Про оборонні закупівлі в умовах воєнного стану» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2026).
5. Публічні закупівлі: суб'єкти публічних закупівель. 2020. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/situation-doc/SB081524>.
6. Одуха М. В. Суб'єкти публічного адміністрування публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права* : збірник наукових праць. 2020. № 4. С. 82–89.
7. Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII «Про Рахункову палату» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19%20#Text> (дата звернення: 04.04.2026).
8. Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII «Про Антимонопольний комітет України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 08.04.2026).
9. Матвеев О. М. Суб'єкти оборонних закупівель: правовий статус та особливості взаємодії. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 3. С. 424–430. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.1.64>



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дата першого надходження статті до видання: 09.04.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 06.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026