

ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЛІ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ КОНКУРЕНТНИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL ASPECTS OF THE ROLE OF THE STATE IN THE FIELD OF COMPETITIVE PUBLIC PROCUREMENT

Швидка Т.І., д.ю.н., професорка, адвокат,
доцентка кафедри господарського права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу інституційних та функціональних аспектів ролі держави у забезпеченні конкурентних засад у сфері публічних закупівель. Публічні закупівлі розглядаються як важливий інструмент державного регулювання економіки, що забезпечує раціональне використання бюджетних коштів та створення рівних умов для всіх учасників ринку. В умовах ринкових трансформацій та євроінтеграційного курсу України держава виконує комплекс взаємопов'язаних функцій, спрямованих на формування прозорого та конкурентного середовища.

Розкрито теоретико-правові основи функцій держави у сфері закупівель, які поєднують регуляторну, контрольну, захисну, стимулюючу, освітню та інформаційну складові. Показано, що нормативно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні ґрунтується на конституційних принципах, Законі України «Про публічні закупівлі», Законі України «Про захист економічної конкуренції» та підзаконних актах, що регламентують порядок проведення торгів і процедури оскарження. Особливо акцентовано увагу на ролі ключових інституцій, зокрема Міністерства економіки України як органу формування політики, Антимонопольного комітету України як органу оскарження та захисту конкуренції, а також Державної аудиторської служби України, яка здійснює моніторинг і аудит процедур. Важливе місце відведено електронній системі Prozorro, що стала інструментом забезпечення прозорості та відкритого доступу до інформації про закупівлі.

Зазначено, що сучасні виклики, зокрема цифровізація економіки, необхідність гармонізації законодавства з правом ЄС, а також вплив воєнного стану на організацію закупівель, вимагають посилення координації державних органів, розвитку автоматизованих інструментів контролю та впровадження кращих європейських практик. Підкреслено стратегічну роль держави у створенні сприятливих умов для участі малого та середнього бізнесу, розвитку інноваційних і «зелених» закупівель, а також підвищенні рівня професійної підготовки замовників і постачальників.

У результаті зроблено висновок, що ефективне забезпечення конкуренції у сфері публічних закупівель можливе лише за умови чіткого визначення функцій держави, налагодженої інституційної взаємодії та системної реалізації політики, спрямованої на формування конкурентного середовища. Запропоновано напрями удосконалення механізмів контролю, цифровізації процедур та стимулювання участі широкого кола суб'єктів господарювання у торгах, що сприятиме економічному розвитку та підвищенню довіри до публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, конкуренція, функції держави, антимонопольне регулювання, інституційне забезпечення, цифровізація, європейська інтеграція.

The article is devoted to the analysis of institutional and functional aspects of the role of the state in ensuring competitive principles in the field of public procurement. Public procurement is considered an important instrument of state economic regulation, ensuring the rational use of budget funds and creating equal conditions for all market participants. In the context of market transformations and Ukraine's European integration course, the state performs a set of interrelated functions aimed at establishing a transparent and competitive environment.

The article reveals the theoretical and legal foundations of state functions in the field of procurement, which include regulatory, control, protective, stimulating, educational, and informational components. It is shown that the regulatory framework for public procurement in Ukraine is based on constitutional principles, the Law of Ukraine "On Public Procurement," the Law of Ukraine "On Protection of Economic Competition," and subordinate acts governing bidding procedures and appeals. Special attention is paid to the role of key institutions, including the Ministry of Economy of Ukraine as the policy-making body, the Antimonopoly Committee of Ukraine as the complaint review and competition protection authority, and the State Audit Service of Ukraine, which conducts monitoring and auditing of procurement procedures. The electronic system Prozorro is highlighted as an important tool ensuring transparency and open access to procurement information.

It is noted that current challenges, including the digitalization of the economy, the need to harmonize legislation with EU law, and the impact of martial law on procurement organization, require strengthening interagency coordination, developing automated control tools, and implementing best European practices. The strategic role of the state in creating favorable conditions for SME participation, developing innovative and "green" procurement, and improving the professional training of contracting authorities and suppliers is emphasized.

The article concludes that effective competition in public procurement can only be ensured through clearly defined state functions, well-established institutional interaction, and systematic implementation of policies aimed at building a competitive environment. The proposed directions for improving control mechanisms, digitalizing procedures, and encouraging wider participation of economic operators in tenders will promote economic development and enhance public trust in public procurement.

Key words: public procurement, competition, state functions, antitrust regulation, institutional framework, digitalization, European integration.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі посідають ключове місце у системі державного регулювання економіки, оскільки забезпечують реалізацію публічних інтересів, раціональне використання бюджетних коштів і створюють умови для розвитку конкурентного середовища. Водночас ця сфера характеризується підвищеними ризиками корупційних зловживань, антиконкурентних узгоджених дій та монополізації ринку, що знижує ефективність державної політики та підриває довіру до органів влади.

Забезпечення добросовісної конкуренції в публічних закупівлях вимагає не лише якісного законодавчого регулювання, а й чіткої реалізації функцій держави, які охоплюють регуляторну, контрольну, захисну, стимулюючу, освітню та інформаційну складові. У сучасних умовах цифрової трансформації та євроінтеграційних процесів

особливої актуальності набуває вивчення інституційних і функціональних аспектів ролі держави, адже саме від їх ефективності залежить рівень прозорості процедур закупівель, розвиток добросовісної конкуренції, залучення малого та середнього бізнесу, а також запобігання корупційним ризикам.

Недостатня координація між органами державного управління, недосконалість механізмів моніторингу та контролю, а також необхідність адаптації до стандартів ЄС формують комплекс проблем, що потребують наукового дослідження та вироблення практичних пропозицій щодо вдосконалення ролі держави у сфері конкурентних публічних закупівель.

Метою статті є дослідження інституційних та функціональних аспектів ролі держави у забезпеченні конкуренції

в сфері публічних закупівель, зокрема аналіз нормативно-правових засад, інституційного забезпечення та ключових функцій держави, спрямованих на формування прозорого та конкурентного середовища, а також визначення основних проблем і перспектив удосконалення державної політики в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика публічних закупівель та їх роль у забезпеченні економічної конкуренції активно досліджується в сучасній науковій літературі. Значний внесок у розвиток цього напрямку зробили українські науковці, зокрема Оврамець Ю. О., Критенко О. О., Железняк Є. В., Петруненко Я. В. та Олєфір А. О. та інші. Загалом проведені дослідження підтверджують, що публічні закупівлі мають комплексну природу, поєднуючи економічні, правові та управлінські аспекти, а їх ефективність значною мірою залежить від якості нормативного регулювання, інституційного забезпечення та рівня дотримання принципів конкуренції.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах формування ринкової економіки та становлення ефективної моделі публічного управління ключовим завданням держави є створення та підтримання умов для добросовісної конкуренції, що виступає фундаментальною основою розвитку національної економіки. Конкуренція забезпечує підвищення якості товарів і послуг, зниження цін, стимулює інноваційний розвиток та ефективне використання ресурсів. Особливої актуальності це завдання набуває у сфері публічних закупівель, яка поєднує в собі ринкові механізми з реалізацією публічних інтересів, адже через державні та муніципальні замовлення щорічно витрачаються значні обсяги бюджетних коштів. Наявність прозорих і рівних умов участі у закупівлях не лише сприяє розвитку підприємництва, а й формує довіру бізнесу та суспільства до органів державної влади. Натомість відсутність належного контролю й ефективних запобіжників призводить до корупційних ризиків, антиконкурентних узгоджених дій, монополізації ринку окремими гравцями та, як наслідок, до неефективного використання фінансових ресурсів. Це знижує ефективність державної політики, гальмує економічне зростання та підриває принципи доброчесності й справедливості у взаєминах між державою та бізнесом. Тому формування дієвої системи забезпечення конкуренції у сфері публічних закупівель має розглядатися не лише як елемент економічної стратегії, але й як складова захисту національних інтересів та гарантія стабільного розвитку країни.

Публічні закупівлі відіграють ключову роль у функціонуванні державної економіки, оскільки безпосередньо пов'язані з витратами бюджетних коштів, що формуються за рахунок податків громадян і бізнесу. Через механізми закупівель реалізуються державні та муніципальні програми, забезпечується функціонування соціальної сфери, інфраструктурних об'єктів, систем охорони здоров'я та оборони. У такому контексті особливого значення набуває забезпечення економічної конкуренції, адже саме вона створює умови для ефективного використання фінансових ресурсів, підвищення якості товарів, робіт і послуг, запобігання монополізації ринків і формуванню штучно завищених цін. Наявність конкурентного середовища у публічних закупівлях виступає гарантією того, що за державні кошти закуповуються найкращі пропозиції з урахуванням як вартості, так і якості, а сама процедура витрачання коштів відбувається прозоро й підзвітно суспільству. Таким чином, економічна конкуренція у сфері закупівель є не лише технічним аспектом організації тендерів, а стратегічним інструментом реалізації державної політики, спрямованої на економічну стабільність, розвиток підприємництва та підвищення довіри до влади.

Як зазначає Оврамець Ю. О., здійснення публічних закупівель державою дає змогу сформувати оптимальний,

з погляду співвідношення ціни та якості, набір товарів, робіт і послуг, необхідних для задоволення потреб населення та виконання функцій публічного управління. Ефективність реалізації цього завдання можлива лише за умови проведення відкритого та неупередженого конкурсного відбору постачальників, що забезпечує рівні можливості для учасників і запобігає проявам корупції чи дискримінації [3].

Не можна не погодитися з позицією Критенко О. О., яка справедливо зазначає, що здійснення державних закупівель переслідує головну мету забезпечення безперервного функціонування держави, реалізації стратегічних напрямів її соціально-економічного розвитку та виконання соціально значущих функцій [4]. Система публічних закупівель виступає інструментом формування економічної стабільності, задоволення базових потреб суспільства та стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки. Вона забезпечує ефективний розподіл бюджетних ресурсів, спрямованих на підтримку інфраструктурних проєктів, охорони здоров'я, освіти, оборони та інших сфер, які визначають рівень соціальної безпеки та добробуту громадян. У цьому контексті публічні закупівлі слід розглядати не лише як технічний процес придбання товарів, робіт і послуг, але і як стратегічний інструмент державного управління, що безпосередньо впливає на якість державних послуг та рівень конкурентоспроможності національної економіки.

На думку Железняка Є. В., публічні закупівлі є одним із фундаментальних інструментів державної економічної політики, який забезпечує відновлення рівноваги між попитом і пропозицією на національному ринку певних видів продукції. Сутність публічних закупівель як інструменту економічного регулювання проявляється в механізмі повернення до суб'єктів господарювання частини акумульованих державою фінансових ресурсів: податків та зборів, сплачених населенням і бізнесом, що формують Державний бюджет України та бюджети замовників. Ці кошти надходять переважно за процедур закупівель як оплата за поставлені товари, виконані роботи чи надані послуги. У результаті реалізації такого механізму держава не лише задовольняє власні функціональні потреби, а й стимулює ділову активність, підтримує виробництво, створює робочі місця та забезпечує розвиток внутрішнього ринку. Водночас суспільство отримує суспільно значущі блага – від інфраструктурних об'єктів і медичних послуг до освітніх програм і систем соціального захисту, що безпосередньо впливає на рівень соціальної стабільності та добробуту громадян [5]. Таким чином, публічні закупівлі виступають не лише інструментом забезпечення державних потреб, а й важливим чинником економічного розвитку та підтримання соціально-економічної рівноваги.

Функції держави у сфері забезпечення конкуренції визначаються її роллю як організатора, регулятора і гаранта рівних умов господарської діяльності. В економіці перехідного типу, де одночасно присутні ринкові та адміністративні механізми управління, держава виконує подвійне завдання: з одного боку, формує правові правила поведінки суб'єктів ринку, а з іншого – безпосередньо виступає учасником договірних відносин у ролі замовника.

У сфері публічних закупівель ця подвійність проявляється особливо яскраво, адже держава виступає найбільшим замовником товарів, робіт і послуг. Саме через це виникає потреба у створенні таких механізмів, що дозволяють поєднати публічні інтереси із ринковими принципами конкуренції, забезпечуючи баланс між ефективністю використання бюджетних коштів та рівними можливостями для всіх учасників ринку. Ці механізми мають не лише регулювати процедури проведення закупівель, а й створювати умови для запобігання корупційним проявам, недопущення дискримінаційних вимог і сприяння максималь-

ній участі бізнесу, у тому числі малого та середнього. Вони включають законодавчо визначені прозорі правила, сучасні електронні платформи, такі як система Prozorro, механізми оскарження рішень замовників, а також інституційну спроможність контролюючих органів. Ефективне функціонування таких механізмів дає змогу гармонізувати публічний інтерес – забезпечення суспільних потреб – із приватними економічними інтересами бізнесу, що стимулює конкуренцію, інновації та підвищення якості товарів і послуг, закуплених за державні кошти.

Функції держави в цій площині мають комплексний і багаторівневий характер, адже охоплюють широкий спектр діяльності, спрямованої на забезпечення стабільності та добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель. Вони реалізуються через поєднання правотворчої діяльності, що передбачає розробку та ухвалення нормативно-правових актів, які визначають принципи і правила проведення закупівель; регуляторної функції, що забезпечує впровадження цих правил у практику та створює передумови для відкритого і конкурентного ринку; контрольної функції, яка здійснюється шляхом моніторингу процедур, аналізу дотримання замовниками і учасниками встановлених вимог та застосування відповідних санкцій у разі їх порушення; забезпечувальної функції, спрямованої на створення інституційних та організаційних умов для ефективної роботи системи закупівель, зокрема розвиток електронних платформ і механізмів оскарження; а також правоохоронної функції, що передбачає виявлення, запобігання та припинення правопорушень у цій сфері. Такий комплексний підхід дозволяє державі одночасно формувати правила гри, забезпечувати їх виконання та захищати публічні інтереси, сприяючи сталому розвитку конкурентного середовища.

Правотворча функція держави у сфері публічних закупівель є базовою та визначальною, адже саме від якості нормативно-правового регулювання залежить ефективність усього механізму забезпечення конкуренції. Ця функція полягає у розробленні, ухваленні та вдосконаленні законів, підзаконних нормативних актів, методичних рекомендацій і стандартів, що визначають правила та процедури проведення закупівель.

У контексті публічних закупівель правотворча діяльність охоплює: *прийняття базових законів* (зокрема Закону України «Про публічні закупівлі»), які встановлюють основні принципи конкурентності, відкритості та недискримінації; *розробку підзаконних актів і методичних документів*, що деталізують процедури проведення тендерів, критерії відбору учасників, порядок оскарження та контролю; *гармонізацію національного законодавства з міжнародними стандартами*, зокрема директивами Європейського Союзу, що особливо актуально в умовах євроінтеграційного курсу України; *врахування практики та рекомендацій міжнародних організацій* (ОECD, Світового банку, Transparency International) для запровадження кращих світових практик.

Правотворча функція не обмежується лише прийняттям нових актів, а передбачає їх постійний аналіз та адаптацію до динамічних умов ринку, впровадження цифрових інновацій, протидію корупційним ризикам і реагування на виклики кризових періодів (зокрема воєнного стану). Таким чином, правотворча функція створює нормативну основу для реалізації інших функцій держави – регуляторної, контрольної та правоохоронної – і забезпечує системність та передбачуваність закупівельних процедур.

Регуляторна функція держави у сфері публічних закупівель полягає у створенні дієвого механізму впровадження правових норм і процедур, що забезпечують прозорість, рівність умов для учасників та ефективне витрачання бюджетних коштів. Якщо правотворча діяльність формує нормативну базу, то регуляторна функція забезпечує її практичне застосування на всіх рівнях державного управління та господарської діяльності.

Регуляторна діяльність держави у цій сфері охоплює: *встановлення процедур закупівель* (відкритих торгів, переговорних процедур, конкурентного діалогу тощо) та правил їх застосування залежно від очікуваної вартості закупівлі, категорії замовника та специфіки предмета закупівлі; *визначення критеріїв відбору та оцінки пропозицій*, які гарантують добросовісну конкуренцію та запобігають дискримінаційним умовам; *впровадження електронних інструментів регулювання* (зокрема системи Prozorro, яка забезпечує рівний доступ до інформації та можливість електронної подачі пропозицій); *розроблення та затвердження типових тендерних документів і методичних рекомендацій*, які уніфікують вимоги та спрощують підготовку пропозицій; *координацію діяльності замовників і контрольних органів* для забезпечення належного дотримання встановлених процедур.

Завдяки реалізації регуляторної функції формується передбачуване та стабільне конкурентне середовище, в якому постачальники можуть планувати свою участь у тендерах, а держава отримує найкращі пропозиції за співвідношенням ціни та якості. Ця функція також сприяє підвищенню довіри до системи закупівель, залученню малого та середнього бізнесу та розвитку добросовісної конкуренції як базового принципу економічної політики.

Контрольна функція держави у сфері публічних закупівель має ключове значення для забезпечення добросовісної конкуренції та прозорості процесів витрачання бюджетних коштів. Вона полягає у постійному нагляді за дотриманням встановлених правил, запобіганні порушенням та застосуванні заходів відповідальності у випадках зловживань або недобросовісної поведінки учасників чи замовників.

Реалізація контрольної функції здійснюється за такими основними напрямками як *моніторинг закупівельних процедур*, який дозволяє оперативно виявляти ризикові закупівлі, дискримінаційні умови, ознаки антиконкурентних узгоджених дій або нераціонального використання бюджетних коштів; *проведення аудитів та перевірок* органами державного фінансового контролю, зокрема Державною аудиторською службою України (ДАСУ), яка аналізує відповідність проведених закупівель вимогам законодавства; *розгляд скарг учасників* та прийняття рішень уповноваженим органом оскарження – Антимонопольним комітетом України (АМКУ), що забезпечує поновлення порушених прав та відновлення конкурентних умов; *застосування заходів впливу*, включно з накладенням штрафів, скасуванням результатів процедур або зобов'язанням усунути виявлені порушення; *публічний контроль* через відкриті електронні дані системи Prozorro, яка дозволяє громадськості, журналістам і громадським організаціям відстежувати дії замовників і учасників.

Забезпечувальна функція держави у сфері публічних закупівель полягає у створенні та підтриманні організаційних, технічних та інституційних умов, необхідних для ефективного функціонування системи закупівель та забезпечення добросовісної конкуренції. Ця функція виступає практичним підґрунтям для реалізації інших державних функцій – правотворчої, регуляторної, контрольної та правоохоронної.

Завдяки забезпечувальній функції держави створюється комплекс умов, за яких реалізація принципів відкритості, прозорості та рівності учасників у публічних закупівлях стає реальною і дієвою. Вона дозволяє перетворити нормативні вимоги на практичний інструмент розвитку конкуренції та ефективного управління бюджетними коштами.

Правоохоронна функція держави у сфері публічних закупівель спрямована на виявлення, запобігання та припинення правопорушень, пов'язаних із проведенням закупівель, а також на притягнення винних осіб до відповідальності. Її зміст полягає у забезпеченні дотримання вимог законодавства всіма суб'єктами процесу – як замовниками, так і учасниками.

Ключові аспекти реалізації правоохоронної функції проявляються у виявленні порушень, зокрема у вигляді перевірок, розслідувань та аналітичних процедур, спрямованих на встановлення фактів змови учасників, зловживань з боку замовників або нецільового використання коштів. Також **притягнення до відповідальності**, що реалізується через механізми адміністративних штрафів, анулювання результатів тендерів, відсторонення учасників від участі у процедурах на певний строк або, у випадку серйозних зловживань, кримінальне переслідування. **Запобіжна діяльність** охоплює заходи щодо недопущення повторення порушень, удосконалення нормативної бази, використання електронних інструментів і відкритих даних, що ускладнюють приховані домовленості та маніпуляції. **Співпраця з правоохоронними органами**. Так, Національна поліція, прокуратура та антикорупційні структури (НАБУ, САП) взаємодіють із контролюючими органами у випадках складних та системних порушень.

Правоохоронна функція має не лише каральний, а й превентивний характер: саме ризик невідворотності покарання виступає важливим чинником стримування потенційних зловживань і забезпечення добросовісної конкуренції.

Висновки

1. Функції держави у сфері публічних закупівель є взаємопов'язаними та формують єдину систему забезпечення добросовісної конкуренції, прозорості та ефективного використання бюджетних коштів.

2. Правотворча функція створює нормативну основу закупівель; регуляторна забезпечує практичне впровадження правил; контрольна спрямована на моніторинг і виявлення порушень; забезпечувальна формує інституційні та технічні умови; правоохоронна гарантує невідворотність відповідальності.

3. Комплексна реалізація цих функцій сприяє формуванню конкурентного середовища, запобігає корупційним і дискримінаційним практикам та підвищує рівень довіри до системи закупівель.

4. Функціональна роль держави виходить за межі управлінської діяльності та має стратегічне значення для економічного розвитку, підтримки підприємництва і євроінтеграції України.

5. Ефективність реалізації функцій залежить від узгодженості дій органів влади, розвитку цифрових інструментів, вдосконалення законодавства та посилення інституційної спроможності системи закупівель.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. No 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 24.07.2025)
2. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01. 2001 р. № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text> (дата звернення: 24.07.2025)
3. Оврамець Ю. О. Адміністративно-правові процедури публічних закупівель в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2023. 282 с. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u145/dis_ovramec.pdf (дата звернення: 24.07.2025)
4. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С. 19–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2014_1_5 (дата звернення: 24.07.2025)
5. Железняк Є.В. Визначення сутності поняття публічних закупівель в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 5. 2024. С. 619-621 URL: http://lsej.org.ua/5_2024/156.pdf (дата звернення: 24.07.2025)
6. Петруненко Я.В. Проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів: господарсько-правовий аспект: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 416 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/0107f1b4-f6b4-4233-bb70-ac21874050c6> (дата звернення: 24.07.2025)
7. Сайт електронної системи публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua>
8. Сайт DOZORRO – громадський моніторинг закупівель. URL: <https://dozorro.org>