

УДК 342.951:615.1(477)

DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.94.2.76>

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Швидка Т.І.,

*докторка юридичних наук, професорка,
доцентка кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, адвокат
ORCID: 0000-0002-6152-2705
e-mail: Raketa7770@gmail.com*

Шовкопляс О.В.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-2617-8950
e-mail: lekxa21@ukr.net*

Швидка Т.І., Шовкопляс О.В. Контроль і нагляд у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я: адміністративно-правовий аспект.

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правових засад контролю і нагляду у сфері публічних закупівель у галузі охорони здоров'я. Обґрунтовано, що публічні закупівлі медичних і фармацевтичних товарів становлять особливу сферу публічного адміністрування, яка поєднує високий рівень соціальної значущості, підвищені бюджетні ризики та складну систему державного регулювання. У таких умовах контроль і нагляд набувають ключового значення як інструменти забезпечення законності, ефективності та цільового використання публічних коштів.

Наголошено, що у сфері охорони здоров'я контрольні та наглядові повноваження мають не лише фінансово-економічне, а передусім адміністративно-правове спрямування, оскільки реалізуються у формі владних управлінських рішень, адміністративних процедур та індивідуальних адміністративних актів. Рішення замовників у процедурах публічних закупівель, а також рішення контрольних органів щодо результатів перевірок, моніторингу та застосування заходів реагування розглядаються як елементи публічно-владного впливу, що зумовлює необхідність їх оцінки крізь призму принципів адміністративного права.

У статті проаналізовано систему органів контролю і нагляду у сфері публічних закупівель у галузі охорони здоров'я, зокрема співвідношення загального адміністративного контролю та спеціалізованого галузевого нагляду. Підкреслено, що багаторівнева модель контрольної діяльності, яка склалася у сфері закупівель, з одного боку, спрямована на мінімізацію зловживань та порушень, а з іншого – породжує ризики дублювання повноважень, надмірного адміністративного втручання та правової невизначеності для замовників і учасників процедур.

Особливу увагу приділено формам і методам здійснення контролю і нагляду у публічних закупівлях медичних товарів, зокрема превентивному моніторингу, перевіркам, прийняттю приписів та рекомендацій, а також адміністративним наслідкам контрольних рішень. Обґрунтовано, що за своєю правовою природою контроль у сфері публічних закупівель має бути спрямований передусім на попередження порушень та забезпечення належного публічного управління, однак на практиці він нерідко трансформується у квазікаральний механізм, що негативно впливає на оперативність і стабільність управлінських рішень у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: адміністративне право, публічне адміністрування, контроль і нагляд, публічні закупівлі, охорона здоров'я, медична та фармацевтична сфера, адміністративні процедури, контрольні повноваження, принцип пропорційності, правова визначеність.

Shvydka T.I., Shovkopljas O.V. Control and supervision in public procurement in the healthcare sector: administrative-legal aspect.

The article is devoted to the study of the administrative-legal foundations of control and supervision in public procurement in the healthcare sector. It is substantiated that public procurement of medical and pharmaceutical products constitutes a specific sphere of public administration combining high social significance, increased budgetary risks, and a complex system of state regulation. Under such conditions, control and supervision acquire key importance as instruments for ensuring legality, efficiency, and targeted use of public funds.

It is emphasized that in the healthcare sector control and supervisory powers have not only a financial-economic but primarily an administrative-legal orientation, since they are implemented through authoritative managerial decisions, administrative procedures, and individual administrative acts. Decisions of contracting authorities in procurement procedures, as well as decisions of supervisory bodies based on inspections, monitoring, and enforcement measures, are considered elements of public-authority influence and therefore require assessment through the principles of administrative law.

The article analyzes the system of control and supervisory bodies in public procurement in the healthcare sector, particularly the correlation between general administrative control and specialized sectoral supervision. It is highlighted that the multi-level model of control in procurement, while aimed at minimizing violations and abuses, simultaneously creates risks of overlapping powers, excessive administrative interference, and legal uncertainty for contracting authorities and economic operators.

Special attention is paid to the forms and methods of control and supervision in the procurement of medical goods, including preventive monitoring, inspections, issuance of binding instructions and recommendations, and the administrative consequences of control decisions. It is argued that, by its legal nature, control in public procurement should primarily be preventive and aimed at ensuring proper public administration; however, in practice it often transforms into a quasi-punitive mechanism that negatively affects the efficiency and stability of managerial decisions in the healthcare sector.

Key words: administrative law; public administration; control and supervision; public procurement; healthcare; medical and pharmaceutical sector; administrative procedures; supervisory powers; principle of proportionality; legal certainty.

Постановка проблеми. Публічні закупівлі у сфері охорони здоров'я (лікарські засоби, медичні вироби, витратні матеріали, послуги, пов'язані з медичним забезпеченням) є однією з найбільш соціально чутливих і фінансово значущих ділянок публічного адміністрування. У цій сфері управлінські рішення замовника прямо впливають не лише на ефективність використання бюджетних коштів, а й на безперервність надання медичної допомоги, доступність препаратів і безпеку пацієнтів. Саме тому контроль і нагляд у закупівлях для потреб охорони здоров'я набувають особливого значення як механізми забезпечення законності, прозорості та підзвітності управлінських дій.

Водночас контрольна діяльність у закупівлях має подвійний ефект. З одного боку, вона покликана запобігати порушенням, мінімізувати корупційні ризики та гарантувати дотримання процедурних стандартів. З іншого – надмірна інтенсивність контролю, фрагментарність підходів різних органів, дублювання контрольних і наглядових функцій, а також нечіткість меж дискреції контрольних суб'єктів здатні трансформувати контроль із гарантії законності у чинник, що ускладнює або блокує управлінські рішення замовників. Для медичної сфери це створює додаткові загрози: затримки постачання критично важливих товарів, формалізацію процедур на шкоду результату, а також підвищення конфліктності та спорів.

Проблема також полягає у відсутності єдиного доктринального підходу до визначення адміністративно-правової природи контролю і нагляду у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я: співвідношення превентивної та санкційної складових, процедурних гарантій для замовників і учасників, правової визначеності наслідків контрольних рішень та стандартів їх обґрунтованості. Це зумовлює потребу комплексного дослідження контролю і нагляду як форм публічного адміністрування в закупівлях медичного призначення та вироблення підходів до вдосконалення правового регулювання в цій сфері.

Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правових засад контролю і нагляду у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я, визначення їх правової природи, форм і методів реалізації, а також виявлення проблем правозастосування і формулювання пропозицій щодо удоско-

налення нормативно-процедурного забезпечення контрольної діяльності з урахуванням принципів законності, пропорційності, правової визначеності та балансу публічних і приватних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового регулювання у медичній та фармацевтичній сфері посідають помітне місце в сучасній юридичній науці. У працях, присвячених публічному адмініструванню охорони здоров'я, досліджуються правові засади організації державного управління, механізми реалізації публічної політики, питання дозвільних процедур, ліцензування, а також інститут адміністративних послуг у медичній та фармацевтичній сферах. Зазначені дослідження формують теоретичне підґрунтя для розуміння специфіки управлінських процедур, владних повноважень та стандартів адміністративного впливу у соціально значущих секторах.

Окрему групу наукових праць становлять дослідження проблем правового регулювання фармацевтичної діяльності. Так, аналізу адміністративно-правових, організаційних і правозастосовних аспектів фармацевтичної сфери присвячені роботи І.М. Алексєєвої, С.В. Васильєва, Н.О. Гурторової, В.М. Пашкова, І.Я. Сенюти, В.Ю. Стеценка, С.Г. Стеценка, О.М. Шевчука та інших учених. У цих працях розкриваються питання державного регулювання фармацевтичної діяльності, доступу до ринку, стандартів якості, безпеки лікарських засобів та адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я.

Водночас у межах загальної доктрини адміністративного права питання адміністративно-правового регулювання традиційно досліджуються в працях провідних учених-адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, Ю.М. Козлова, О.М. Мельника, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.В. Петришина, М. В. Цвіка та інших. Їхні дослідження заклали фундаментальні підходи до розуміння публічного адміністрування, адміністративних процедур, контролю та нагляду як форм реалізації владних управлінських повноважень держави.

Окремий масив наукових робіт присвячено правовому регулюванню публічних закупівель. У таких дослідженнях увага зосереджується на процедурних аспектах закупівель, механізмах оскарження, відповідальності за порушення законодавства, антикорупційних інструментах, цифровізації закупівель та забезпеченні добросовісної конкуренції. При цьому контроль у сфері публічних закупівель переважно розглядається як інструмент виявлення та припинення порушень у процесі витрачання публічних коштів.

Разом із тим у науковій літературі залишається недостатньо розробленим комплексний адміністративно-правовий підхід до контролю і нагляду саме у публічних закупівлях для потреб охорони здоров'я. Поза належною увагою залишаються питання співвідношення контрольної та наглядової діяльності у закупівлях медичних і фармацевтичних товарів, меж дискреції контрольних органів та стандартів мотивування їх рішень, процедурних гарантій для замовників і учасників закупівель, а також критерії пропорційності контрольного втручання з урахуванням ризиків для безперервності медичного забезпечення.

Саме наявність зазначених прогалин у наукових дослідженнях та зростання практичної значущості контролю і нагляду у сфері публічних закупівель в умовах підвищених соціальних і фінансових викликів зумовлюють актуальність цієї статті та визначають її наукову спрямованість.

Виклад основного матеріалу. Публічні закупівлі у сфері охорони здоров'я за своєю правовою природою виходять за межі виключно господарських відносин, оскільки їх здійснення пов'язане з реалізацією владних управлінських повноважень замовників та спрямоване на задоволення публічного інтересу. Під час закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та пов'язаних товарів замовник виступає не як рівноправний учасник ринку, а як суб'єкт публічної адміністрації, уповноважений державою на прийняття обов'язкових для інших осіб управлінських рішень. З огляду на це закупівельні процедури у медичній сфері доцільно розглядати передусім як адміністративну процедуру, регламентовану нормами публічного права.

Специфіка публічних закупівель у цій сфері зумовлена особливостями фармацевтичного ринку. Його об'єктний склад охоплює лікарські засоби, медичні імунобіологічні препарати, активні фармацевтичні інгредієнти, допоміжні речовини, а також пов'язані з ними нематеріальні активи – результати досліджень і розробок, реєстраційні дос'є, торговельні найменування, патенти та інші об'єкти інтелектуальної власності [3; 10]. Від умов їх створення, реєстрації, обігу та закупівлі залежить ефективність функціонування фармацевтичного ринку і рівень забезпечення населення лікарськими засобами, що зумовлює підвищений рівень державного регуляторного впливу.

Суб'єктний склад фармацевтичного ринку є багаторівневим і включає виробників, імпортерів, дистрибуторів, аптечні заклади, заклади охорони здоров'я та суб'єктів наукових досліджень. Як слушно

зазначають В.М. Пашков та А.О. Олефір, кожна із зазначених груп виконує специфічну економічну функцію та перебуває у різних правових режимах державного впливу, що обумовлює диференційований характер правового регулювання їх діяльності [12; 13].

Нормативною основою такого регулювання виступають, зокрема, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», положення якого визначають вимоги до суб'єктів медичної та фармацевтичної діяльності, а також Закон України «Про лікарські засоби», що регламентує правовідносини, пов'язані зі створенням, реєстрацією, виробництвом, контролем якості та реалізацією лікарських засобів [2; 3]. Вказані акти формують правову рамку функціонування ринку та визначають зміст управлінських повноважень держави, у тому числі у сфері закупівель.

Адміністративно-правова природа закупівель у сфері охорони здоров'я проявляється у процедурному характері дій замовника, які здійснюються в чітко визначеній законом послідовності та супроводжуються прийняттям владних рішень. Рішення щодо визначення переможця, відхилення тендерної пропозиції, відміни закупівлі або визнання її такою, що не відбулася, мають ознаки індивідуальних адміністративних актів: вони приймаються односторонньо, ґрунтуються на нормах публічного права, породжують юридичні наслідки для конкретних суб'єктів і є обов'язковими для виконання.

Звертаючись до доктринального розуміння категорії адміністративно-правового регулювання, слід враховувати, що у науковій літературі відсутнє його єдине універсальне визначення. Як зазначає А. Матвійчук, різноманіття підходів до визначення адміністративно-правового регулювання зумовлене різними концепціями праворозуміння та відмінним баченням сутності правового регулювання як загальної юридичної категорії [16, с. 122]. Відтак зміст цього поняття розкривається через сукупність ознак, притаманних публічно-владному впливу держави на суспільні відносини.

В.В. Галунько наголошує, що адміністративно-правове регулювання має цілеспрямований і організаційний характер, виступає інструментом упорядкування суспільних відносин та реалізується за допомогою спеціальних юридичних засобів. Воно характеризується наявністю визначеної сфери правового впливу, спрямованістю на досягнення публічної мети та здійснюється через стадії правової регламентації, виникнення прав та обов'язків і їх подальшу реалізацію [14, с. 45].

Отже, адміністративно-правове регулювання передбачає владно-організаційний вплив держави на поведінку суб'єктів шляхом встановлення обов'язкових правил та контролю за їх виконанням. Саме така природа правового впливу проявляється у сфері публічних закупівель охорони здоров'я, де замовник діє як суб'єкт публічної адміністрації, а закупівельна процедура набуває ознак адміністративної діяльності.

Підвищений рівень нормативного регулювання у сфері охорони здоров'я зумовлений високою соціальною значущістю предмета закупівлі та потенційними ризиками для життя і здоров'я людини. Результати закупівель лікарських засобів безпосередньо впливають на безперервність медичної допомоги та доступність лікування, що обумовлює посилену увагу держави до законності й обґрунтованості управлінських рішень.

У таких умовах адміністративний контроль у сфері публічних закупівель набуває системного характеру і спрямовується не лише на виявлення порушень, а й на забезпечення належної реалізації публічної функції замовника. Контроль охоплює перевірку дотримання процедурних вимог, обґрунтованість дискреційних рішень та відповідність управлінських актів принципам законності, пропорційності й правової визначеності.

Отже, публічні закупівлі у сфері охорони здоров'я слід розглядати як особливий об'єкт адміністративного контролю, у межах якого реалізується публічно-владний вплив держави на процес витрачання бюджетних коштів і забезпечення соціально значущих результатів.

Система контролю і нагляду у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я формується як складовий елемент публічного адміністрування та характеризується багаторівневістю і функціональною диференціацією. Така модель обумовлена поєднанням фінансових, організаційних та соціальних ризиків, притаманних медичній і фармацевтичній діяльності, а також необхідністю забезпечення належного використання бюджетних коштів при одночасному гарантуванні доступності медичної допомоги.

Контроль у цій сфері реалізується через систему органів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють владний вплив на діяльність замовників у межах адміністративно-правового регулювання. Йдеться не лише про фінансову перевірку витрачання коштів, а про комплексну оцінку законності управлінських рішень, дотримання процедурних вимог і відповідності закупівель державній політиці у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється уповноваженими державними органами шляхом моніторингу про-

цедур закупівель, перевірок і прийняття обов'язкових для виконання рішень [1]. За своєю правовою природою такі рішення є індивідуальними адміністративними актами, оскільки вони приймаються суб'єктом владних повноважень односторонньо та безпосередньо впливають на права і обов'язки замовника.

Поряд із загальним контролем у сфері публічних закупівель функціонує галузевий нагляд, пов'язаний зі специфікою медичної та фармацевтичної діяльності. Законодавство про охорону здоров'я і про лікарські засоби встановлює спеціальні вимоги до безпеки, якості та обігу медичної продукції, а отже контроль у закупівлях охоплює не лише процедуру придбання, але й відповідність предмета закупівлі встановленим державним стандартам. Таким чином, закупівельні правовідносини перетинаються з відносинами державного нагляду у сфері обігу лікарських засобів, що розширює межі адміністративного контролю.

Особливе місце посідає процедурний контроль, спрямований на забезпечення принципів відкритості, недискримінаційності та рівного доступу до участі у закупівлях. Його зміст полягає у перевірці обґрунтованості рішень замовника, правильності застосування кваліфікаційних критеріїв і недопущенні штучного обмеження конкуренції. У медичній сфері значущість такого контролю посилюється тим, що навіть формально правомірне, але необґрунтоване рішення може призвести до порушення безперервності лікувального процесу.

Багаторівнева структура контрольних і наглядових повноважень забезпечує комплексне охоплення ризиків, проте водночас створює проблему дублювання компетенції та неоднакового тлумачення правових норм. На практиці це проявляється у паралельних перевірках, різних підходах до оцінки одних і тих самих управлінських рішень та підвищеній регуляторній невизначеності для замовників.

З позицій адміністративного права ефективність такої системи визначається не кількістю залучених суб'єктів контролю, а узгодженістю їх повноважень та дотриманням принципів пропорційності, правової визначеності і недопущення надмірного втручання у дискрецію адміністрації. Контроль повинен забезпечувати законність публічного управління, не підміняючи собою управлінські рішення замовника та не блокуючи виконання соціально значущих функцій у сфері охорони здоров'я.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що публічні закупівлі у сфері охорони здоров'я за своєю правовою природою не можуть розглядатися виключно як різновид господарських правовідносин, оскільки вони здійснюються у формі реалізації владних управлінських повноважень замовника та спрямовані на задоволення суспільно значущих потреб. У зв'язку з цим закупівельна процедура у медичній сфері виступає різновидом адміністративної процедури, а рішення замовника мають ознаки індивідуальних адміністративних актів, що обумовлює поширення на них принципів адміністративного права – законності, пропорційності, правової визначеності та обґрунтованості.

Специфіка фармацевтичного ринку, складність об'єктного і суб'єктного складу та високий рівень соціальних ризиків зумовлюють підвищений ступінь державного регуляторного впливу на закупівельні правовідносини. Відповідно адміністративний контроль у цій сфері спрямований не лише на перевірку формальної відповідності процедур, а на забезпечення належної реалізації публічної функції держави – гарантування доступності та безперервності медичного забезпечення населення.

Система контролю і нагляду у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я має комплексний характер та включає органи загальної і спеціальної компетенції. Її особливістю є поєднання процедурного контролю за дотриманням законодавства про публічні закупівлі та галузевого нагляду за обігом і якістю медичної продукції. Така модель забезпечує комплексне охоплення ризиків, проте водночас породжує проблему дублювання повноважень, різного тлумачення правових норм та надмірного втручання у дискреційні повноваження замовників.

З адміністративно-правової точки зору контроль у сфері закупівель повинен мати переважно превентивний і коригуючий характер, а не перетворюватися на інструмент ретроспективного покарання. Надмірна формалізація контрольних процедур здатна негативно впливати на оперативність прийняття управлінських рішень і створювати ризики порушення безперервності медичного забезпечення, що суперечить публічній меті функціонування системи охорони здоров'я.

Отже, подальше вдосконалення правового регулювання контролю і нагляду у публічних закупівлях у сфері охорони здоров'я має бути спрямоване на чітке розмежування компетенції контрольних органів, уніфікацію підходів до оцінки управлінських рішень, закріплення стандартів обґрунтованості контрольних актів та посилення превентивної складової публічного адміністрування. Такий підхід забезпечить баланс між законністю використання бюджетних коштів і ефективним виконанням державою соціальної функції у сфері охорони здоров'я.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
3. Про лікарські засоби: Закон України від 28 липня 2022 р. № 2469-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-20#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації лікарських засобів: Закон України від 12 лютого 2025 р. № 4239-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4239-20#Text>.
5. Про додаткові заходи щодо забезпечення доступності лікарських засобів для українців: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 лютого 2025 р., введене в дію Указом Президента України від 12.02.2025 № 82/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006525-25#Text>.
6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення здійснення медичних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2011-п#Text>.
7. Деякі питання здійснення закупівель лікарських засобів, медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622-2015-п#Text>.
8. Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і виробу медичного призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2009-п#Text>.
9. Деякі питання закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них: постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/216-2022-п#Text>.
10. Деякі питання забезпечення ефективного функціонування системи закупівель лікарських засобів: постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172-2019-п#Text>.
11. Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби: постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2025 р. № 439. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2025-п#Text>.
12. Пашков В. М. Глобалізація фармацевтичного ринку: проблеми та перспективи. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 1 (16). С. 148–160. URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/12/1-148-160.pdf>.
13. Пашков В. М., Олефір А. О. Зарубіжний досвід правового регулювання реклами лікарських засобів. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 129–135. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/issue/view/62/1-2017-pdf>.
14. Галуцько В. В., Пономаренко Г. О., Шкарупа В. К. Теорія держави та права: конспект лекцій / за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.
15. Матвійчук А. В. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121–124. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/24.pdf>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.03.2026

Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 23.04.2026

Дата публікації: 10.05.2026

© Швидка Т.І., Шовкопляс О.В., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0