

**Олефір Андрій Олександрович**

*кандидат юридичних наук, асистент Полтавського  
юридичного інституту Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого*

**ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ: СТИМУЛЮВАННЯ  
ІННОВАЦІЙНОСТІ ВИРОБНИЦТВА  
МЕДИЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ**

*Монографія*



**Юстініан  
Київ – 2014**

УДК 35.073.53:346]:615.46/.47(477)  
ББК 67.401.21Укр+67.404Укр+52.81Укр  
О-53

**Рекомендовано до друку рішенням вченої ради  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 11 від 27.06.2014 р.)**

**Рецензенти:**

**Задохайло Д. В.** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, заслужений працівник освіти України;

**Пашков В. М.** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

ISBN 978-617-7039-09-8

Монографію підготовлено на кафедрі господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого і присвячено основним проблемам господарсько-правового забезпечення державних закупівель, стимулювання інноваційного виробництва в Україні. З урахуванням європейського та міжнародного досвіду, досліджуються ключові питання господарсько-правової характеристики механізму державних закупівель, система притаманних йому дисфункцій і правові засоби їх усунення, а також шляхи заохочення інноваційного інвестування.

В монографії наведено не тільки цікаві емпіричні дані, але й сформульовано нові, корисні з практичного та теоретичного поглядів, висновки, пропозиції до законодавства. Подано методологічні підходи і теоретично обґрунтовано досліджувану проблему, що неодмінно стане джерелом нових ідей для читачів.

Розраховано на широке коло фахівців: науковців, викладачів, студентів, юристів, економістів, підприємців, членів комітетів з конкурсних торгів, державних службовців. Праця буде корисною й іншим особам, які цікавляться проблемами правового забезпечення господарських відносин у сферах державних закупівель, захисту національного товаровиробника, інноваційного інвестування та охорони здоров'я.

ISBN 978-617-7039-09-8

ББК 67.401.21Укр+67.404Укр+52.81Укр

© ТОВ «ВО «Юстініан», 2014

# ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....	5
ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика правового регулювання державних закупівель.....	9
1.1. Господарсько-правова характеристика державних закупівель .....	9
1.2. Державні закупівлі в охороні здоров'я як комплексний засіб державного регулювання господарських відносин .....	45
1.3. Основні дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я .....	83
РОЗДІЛ 2. Напрямки удосконалення правового забезпечення механізму державних закупівель .....	126
2.1. Удосконалення правового забезпечення ключових елементів державних закупівель .....	126
2.2. Особливості правового забезпечення удосконалення організації та планування державних закупівель в охороні здоров'я .....	168
2.3. Правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель.....	205
2.4. Перспективи господарсько-правового регулювання державних закупівель за стандартами Європейського Союзу .....	248
РОЗДІЛ 3. Роль і місце механізму державних закупівель у процесі забезпечення інноваційного виробництва .....	277
3.1. Господарсько-правові засади інноваційної політики в Україні.....	277

3.2. Регулювання інноваційного розвитку вітчизняної економіки правовими засобами державних закупівель .....	311
3.3. Державне стимулювання інноваційного розвитку за допомогою механізму закупівель .....	344
ВИСНОВКИ .....	365
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	392
СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ.....	438

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

**АМКУ** – Антимонопольний комітет України

**БКУ** – Бюджетний кодекс України

**ВООЗ** – Всесвітня організація охорони здоров'я

**ВРУ** – Верховна Рада України

**ГКУ** – Господарський кодекс України

**Директива 2004/18/ЄС** – Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про координацію процедур присудження державних контрактів на виконання робіт, на постачання та надання послуг» від 31.05.2004 р.

**ЄС** – Європейський Союз

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**КНР** – Китайська Народна Республіка

**КУ** – Конституція України

**МЕРТУ** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

**МОЗУ** – Міністерство охорони здоров'я України

**Основи** – Основи законодавства України про охорону здоров'я

**ПКУ** – Податковий кодекс України

**РП** – Рахункова палата

**РФ** – Російська Федерація

**СОТ** – Світова організація торгівлі

**США** – Сполучені Штати Америки

**ЦКУ** – Цивільний кодекс України

## ВСТУП

На сучасному етапі Україна має ряд економічних та соціальних проблем, які поки що не одержали належного господарсько-правового забезпечення. Від успішності їх усунення залежить суверенітет нашої держави та відтворюваність нації.

В курсі останніх подій основним завданням для України є відповідальна реалізація приписів Угоди про асоціацію з ЄС та решти інтеграційних договорів, за чіткого усвідомлення всіх позитивних і негативних наслідків глобалізаційних процесів, які в юридичній площині першочергово торкнуться арсеналу засобів і механізмів господарсько-правового регулювання суспільних відносин. Тобто, якщо найближчі роки Україна не стане на рейки інноваційного розвитку, не надасть інноваційному інвестуванню значення найбільш надійного джерела конкурентоспроможності та довгострокових прибутків для суб'єктів господарювання, це означатиме вірогідність песимістичних прогнозів на майбутнє; закріплення за нами статусу сировинної колонії та некваліфікованого споживача, мабуть, уже всерйоз і надовго. Справді, ніхто ні на Заході, тим паче на Сході не є меценатом і не зацікавлений у розвитку реально економічно суверенної, самобутньої України, крім нас самих.

Протягом останніх десятиріч ми втомилися пасивно спостерігати як велика держава з надзвичайним економічним потенціалом планомірно деградувала в майже всіх сферах суспільного життя. Тому слова про українське відродження, інноваційний прорив та економічну мобілізацію закономірно набувають реального змісту. Амбітною метою повинно стати правове забезпечення створення національно-замкнених інноваційних циклів, що дасть змогу задовольняти потреби внутрішніх споживачів, незалежно від коливань зовнішньої кон'юнктури, виробляти та експортувати готову продукцію з високим ступенем доданої вартості, або, принаймні, розвивати окремі конкурентоспроможні ланки (етапи) інноваційного процесу.

Для цього треба, по-перше, налагодити досконалий механізм перерозподілу державних ресурсів без корупційних ризиків, як базову передумову будь-якої економічної підтримки суб'єктів господарювання, що жадає збільшення фінансування.

По-друге, перейти до по-справжньому ефективного непрямого стимулювання інноваційного розвитку вітчизняної сфери господарювання.

Якщо йдеться про пошук правових механізмів публічного інвестування та залучення у господарський обіг «відкритих» інновацій, на перший план виходять державні закупівлі. Навіть під час побіжного огляду вони постають важливим інструментом вирішення особливо значущих завдань соціального та економічного порядків. В умовах незначної частки державної власності в економіці, саме за допомогою конкурсних торгів, коли на демократичній та конкурентній основі проводиться відбір контрагентів, потрібно задовольняти суспільні потреби у товарах, роботах і послугах, забезпечуючи коригування макроекономічних процесів.

Поряд із цим, важливим завданням є розвиток людського потенціалу, як ключового стратегічного ресурсу будь-якої суверенної й розвинутої держави, на який неможливо встановити об'єктивну ринкову ціну, і гарантування якого на поточному етапі дасть змогу в середньо і довгостроковій перспективі суттєво скоротити витрати на освітні, медичні та соціальні послуги, інноваційні розробки та технічне обслуговування тощо. Це об'єктивно підвищує значення охорони здоров'я в системі суспільних пріоритетів. Проте суттєве покращення ситуації зі станом здоров'я та смертністю в соціально-відповідальних державах відбувається на тлі перманентного погіршення цих самих показників в Україні. Своєю чергою, господарсько-правове забезпечення ефективного функціонування сфери охорони здоров'я неможливе без удосконалення системи державних закупівель. У цій царині спостерігаємо дисфункції не лише економічного порядку: нераціональне використання коштів, зниження рівня конкуренції, зростання кількості господарських правопорушень, але й соціального, коли під загрозою опиняється надання громадянам високоякісних лікарських засобів, медичних виробів, медичних і соціальних послуг.

Дисфункціональний механізм державних закупівель, як і будь-який недопрацьований суспільний регулятор, не спроможний успішно діяти, а отже, забезпечувати захист публічно-правових цінностей і реалізацію перспективних цілей реформування системи медичного обслуговування та господарського

комплексу загалом. Це, разом із низкою накопичених проблем ресурсного характеру, ставить завдання з визначення напрямків усунення основних дисфункцій даного правового механізму, гарантування балансу публічних і приватних інтересів, як однієї з передумов для здійснення переходу до інноваційної модернізації економіки.

Вирішення окресленого комплексу надзвичайно актуальних проблем уявляється можливим у рамках господарсько-правового підходу, що ставить перед нами такі дослідницькі завдання: провести всебічну правову характеристику закупівельного механізму, визначити систему притаманних йому дисфункцій, розробити правові засоби їх усунення, а також віднайти способи недискримінаційної та законної підтримки інноваційного розвитку України. Адже правові перетворення у сферах державних закупівель, захисту національного товаровиробника, інноваційного інвестування та охорони здоров'я, без сумніву, належать до абсолютних пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики України.

Автор висловлює щирю подяку своїм учителям – доктору юридичних наук, доценту, завідувачу кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, заслуженому працівнику освіти України *Задихайлу Дмитру Вітольдовичу* та доктору юридичних наук, доценту, завідувачу кафедри цивільного, господарського та екологічного права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого *Пашкову Віталію Михайловичу* за цінні поради, творче спрямування, всебічну допомогу на науковому шляху і в написанні цієї праці. Також автор висловлює подяку офіційним опонентам на захисті кандидатської дисертації – доктору юридичних наук, професору, директору Інституту економіко-правових досліджень НАН України, член-кореспонденту НАПрН України, заслуженому юристу України *Устименку Володимирі Анатолійовичу* і кандидату юридичних наук, доценту, завідувачу кафедри господарсько-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ *Зуєвій Оксані Анатоліївні*, які зробили вельми корисні зауваження та пропозиції, чим стимулювали подальші наукові пошуки.

Автор буде вдячний читачам за відгуки, критичні зауваження та пропозиції (andrii.olefir@gmail.com).



# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

### 1.1. Господарсько-правова характеристика державних закупівель

1. *Історія розвитку державних закупівель в Україні*
2. *Новели закону про здійснення державних закупівель від 10.04.2014 р.*
3. *Основні ознаки та закономірності нормативно-правового регулювання державних закупівель в Україні*
4. *Сфера розповсюдження законодавства про державні закупівлі на господарські відносини, специфіка правового статусу замовників та учасників закупівель*
5. *Поняття (правова характеристика) та порядок (стадії) організації та проведення процедур державних закупівель*
6. *Договірні відносини та господарсько-правовий механізм державних закупівель*
7. *Правові ознаки ринку державних закупівель у сфері охорони здоров'я*
8. *Засади господарсько-договірних відносин державних закупівель у сфері охорони здоров'я*

1. Досягнення цілей державної соціально-економічної політики передбачає виконання поточних завдань, для чого в умовах ринкової економіки потрібно купувати товари, роботи і послуги. Такі господарські операції, за відповідних умов, утворюють відносини закупівель, здійснюючи які держава забезпечує реалізацію своїх економічних й соціальних функцій у всіх сферах суспільного буття.

Практика придбання державою товарів, робіт і послуг для гарантування власної діяльності та виконання зобов'язань перед суспільством була ще за часів стародавнього Риму. Тоді вважалося, що держава (римський народ) має майнову правоздатність, не пов'язану з приватними правами громадян, і володіє правом вступу у приватноправові відносини, зокрема купувати майно [299, с. 33, 34]. На території сучасної України перехід від вольового до економічного підходу у відносинах між державою і виробниками

(постачальниками) матеріальних ресурсів розпочався у XVII – XVIII ст. Першим системним документом, що регламентував порядок закупівель для державних потреб, був прийнятий 1721 р. в Російській імперії Регламент Адміралтейства і Верфі, згідно з яким закупівлі проводилися публічно й підприємці на власний розсуд приймали рішення щодо участі в торгах [50, с. 26 – 30]. У царській Росії державні закупівлі мали назву «казенні підряди і поставки», ці договори укладалися відповідно до загальних норм, але поряд із цим більш детальні спеціальні правила містилися у положеннях про казенні підряди та поставки [478, с. 542, 543]. З урахуванням розвитку продуктивних сил і засобів обміну інформацією ці норми з високим ступенем деталізації були закріплені в Положенні про підряди та поставки від 1866 р. [183, с. 105–107]. Тогочасні нормативні приписи, що регламентували порядок організації та проведення закупівельних процедур були концептуально аналогічні сучасним [350, с. 3–96]. У СРСР практика закупівель розвивалася у роки «нової економічної політики», а поняття «державне замовлення», як прообраз «державних закупівель», було вперше використане під час розробки проекту народногосподарського плану на 1988 р. [472, с. 22, 23].

*Як відомо, з історико-економічним розвитком роль держави не зменшується, а змінюються лише форми та методи управління економікою [434, с. 264] в бік посилення публічного впливу на сферу господарювання, у тому числі за допомогою наділення ринковою владою мегаекономічних суб'єктів – об'єднань підприємств (агентів впливу держав у комерційних, некомерційних й міжнародних відносинах). До основних факторів розгортання господарських відносин закупівель належить конкурсний порядок задоволення державних потреб і наявність у господарських організацій приватного сектору економіки права на власний розсуд приймати рішення стосовно участі в закупівлях. Передумовою для формування широкої практики і зростання економічного значення державних замовлень є стійка тенденція до збільшення державного споживання, яка посилюється у США і ЄС [345, с. 8; 395, с. 110; 467, с. 453]. Базові правові засоби закупівель є незмінними з часу виникнення практики розміщення замовлень для задоволення державних потреб, як-от: специфічне коло замовників, планування закупівель, диференційовані порядки проведення закупівельних процедур, їх конкурсний характер, система*

*критеріїв оцінки пропозицій і кваліфікаційних вимог, що ставляться до учасників, публічне оприлюднення інформації про закупівлі тощо. При цьому, спеціальне нормативне регулювання свідчить про суттєву значущість і специфічність організації сфери закупівель, викремлення її у межах системи права.*

Стосовно історії незалежної України, то розвідки [192, с. 14; 339, с. 11–15; 472, с. 22–33], в яких увагу приділяють нормативному регулюванню закупівель, мають поверховий характер. Розвиток нормативно-правового регулювання цього питання, як це є в системах права ЄС [113], КНР [185, с. 38], РФ [89, с. 38, 39], США [331, с. 35], Франції [122, с. 33], відбувся у загальному ключі, з мінімальними винятками стосовно запровадження особливого порядку здійснення закупівель в окремих сферах народного господарства. Першим актом регулювання державних закупівель у незалежній Україні була постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21.10.1993 р., в якій визначалися види тендерних процедур, порядок їх проведення, предмет закупівель тощо, а досягнення мінімального рівня контрактних цін і вибір найбільш сприятливих умов реалізації контракту на основі конкуренції між offerентами оформилися в ідеологічний концепт вітчизняних закупівель. До суттєвих негативних рис слід віднести відсутність переліку замовників, підстав для застосування й особливостей проведення різновидів конкурсних торгів. Протягом 2-ої пол. 90-х рр. ХХ ст. нормативне регулювання закупівель неодноразово змінювалося [286, с. 360–363], були спроби запровадити децентралізоване господарсько-правове регулювання цих відносин, коли Раді міністрів Автономної Республіки Крим і місцевим органам виконавчої влади доручали розробити положення про закупівлі для регіональних потреб.

Формування структури сучасної системи державних закупівель слід пов'язувати з Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р., в якому детально й системно визначався порядок організації та проведення закупівель. Подальша модернізація правового регулювання у цій сфері, що отримала форму постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., супроводжувалася запровадженням

універсальної системи кваліфікаційних вимог до учасників конкурсів, встановленням пріоритетності здійснення закупівель у вітчизняних виробників та їх офіційних представників. Не залишилися непоміченими недостатня деталізація й невисокий рівень структурованості нормативних положень цієї постанови. Результатом еволюції нормативного регулювання стало прийняття Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., який попри значну кількість позитивних відгуків на момент ухвалення, за чотири роки суттєво «деградував» [284, с. 36–72; 285; 287, с. 29–38].

2. Новий Закон України «Про державні закупівлі» від 10.04.2014 р. вже, мабуть, десятий за ліком з-поміж тих, що були прийняті за часів незалежності України. У цьому контексті можна виокремити деякі характерні риси вітчизняного закупівельного законодавства. По-перше, це супроводження зміни вищого представництва політичної еліти ухваленням нової редакції закону. По-друге, всі редакції законів за часів незалежності України містили суттєву корупційну складову. По-третє, поряд із прийняттям у перших редакціях загалом позитивних законів (як для свого часу), в майбутньому вони поступово перетворювалися на уособлення всього того негативного, що є в системі права України. Остання тенденція набула особливої динаміки останніми роками, коли протягом 2010–2014 рр. до базового закону зміни були внесені 33 рази. Як результат, державні закупівлі стали «центром публічної корупції» (свою роль зіграла прозорість (відкритість) державних закупівель, як одне з засадничих положень закупівельного законодавства).

Згідно з останньою обставиною, на нове законодавство про державні закупівлі покладалися завеликі сподівання і в учасників ринку, і в замовників, і в науково-дослідницької спільноти, яка вже просто втомилася відмічати існуючі колізії, що послідовно ігнорують уповноважені адресати. Проте нервовість ухвалення закону про державні закупівлі стала лакмусовим папірцем стосовно його змісту.

Загалом, у межах традиційних (мінімальних) очікувань, він справляє позитивне враження, але: (а) не йдеться про реформування, а лише про ухвалення нового закону, оскільки за структурою, вузловими приписами це віддзеркалення попереднього акту;

(б) низка нормативних приписів потребує тлумачень (п. 9 ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 39, ч. 5 ст. 40 Закону тощо), які, по-перше, не вирішують наявних проблем, а, по-друге, знаючи формальний підхід МЕРТУ до їх надання, не внесуть достатньої ясності; (в) знову не врахована специфічність задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах і послугах, принаймні, в таких істотних питаннях, як оцінювання пропозицій учасників (використовують формальний ціновий критерій, без урахування якісних властивостей продукції; недостатність спеціальних якісних критеріїв і підстав для їхнього застосування; методики оцінки складають замовники на власний розсуд, що тягне зрозумілі зловживання, особливо якщо застосовано різні критерії оцінювання) і кваліфікаційний відбір (участь некомпетентних постачальників, які нездатні належним чином виконати взяті зобов'язання), вимоги до підготовки документації конкурсних торгів і технічних специфікацій у разі закупівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних послуг, чим, зрештою, і обмежується раціональна спеціалізація у правовому регулюванні цих суспільних відносин.

*Тому позитивна реакція громадськості на начебто відсутність чогось дуже поганого не зовсім відповідає дійсності, адже не в кількості винятків зі сфери здійснення закупівель і не у строках їх проведення полягають основні проблеми сфери державних закупівель, а простої (та неповної) протидії корупції відверто недостатньо для розвитку економіки України.*

Підійшовши впритул до проблематики державного регулювання господарських відносин, зазначимо, що інноваційно-конкурентній моделі організації ринку відповідають консенсусні та саморегулювальні засади впорядкування правовідносин. Адміністративні ж підходи у регулюванні мають тенденцію до зміцнення та посилення. *Беззаперечними завданнями держави є, з одного боку, підтримка ринкових інститутів, а, з другого боку, коли закономірні сумніви виникають стосовно патріотичності національної економічної еліти, ідентифікація та господарсько-правове забезпечення фактичного втілення стратегічних напрямків розвитку, які б, насамперед, відповідали суверенним інтересам.*

*За ознакою «стимулювання розвитку національної економіки» новий закон про державні закупівлі є «порожнім», на відміну, наприклад, від постанови КМУ від 2008 р. У ньому немає акцентів,*

що відображали б ті чи інші засоби активізації економічної політики держави (системного характеру це набуло починаючи з 2010 р., оскільки до цього, принаймні, заходи протекціонізму були). Цей висновок зумовлений тим, що засадою даного закону закріплено забезпечення вільного переміщення товарів і послуг, натомість підтримка певних груп суб'єктів підприємництва чи інноваційний розвиток загалом (до речі, в Директиві 2004/18/ЄС є таке поняття, як «резервні договори», коли держави-члени можуть зарезервувати право на участь у процедурі державної закупівлі для організацій, в яких в основному працюють інваліди, фізично неповноцінні люди тощо; навіть відверто ліберальна Угода про державні закупівлі СОТ передбачає спеціальний і диференційований режим для країн, що розвиваються чи потребують підтримки платіжного балансу, для запровадження якого потрібна відповідна правова підстава в національному законі), що можливо робити і без дискримінації суб'єктів господарювання за національною ознакою, не згадуються. *Враховуючи недостатню конкурентоспроможність вітчизняного підприємництва, застосування законодавчого підходу хоча й сприятиме певній тактичній економії ресурсів, але в той же час ліквідує стратегічні перспективи формування тих самих ресурсів.* У цьому контексті негативно сприймається втрата чинності закону про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб.

На підставі вищевикладеного знаходять підтвердження дві думки: як правило, українські уряди не діють у національних інтересах; у зв'язку з ситуацією, що склалася, альтернатива європейській інтеграції відсутня, оскільки навіть в ЄС національних товаровиробників захищають більше, ніж в Україні, а в силу української специфіки правових перетворень, доречним є використання жорстких дорожніх карт, за виконанням яких здійснюватиметься незалежний контроль.

*Надавши загальну характеристику Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 р., слід зупинитися на його основних новелах.*

2.1. Оприлюднення інформації про організацію та проведення державних закупівель обов'язково здійснюють у мережі Інтернеті на веб-порталі МЕРТУ, а в решті видань, у тому числі, друкованих, факультативно.

2.2. Скорочено (від 4 до 10 днів) строки організації та проведення процедур закупівель: (2.2.1) річний план закупівель, зміни до нього обов'язково безоплатно оприлюднюються на веб-порталі МЕРТУ протягом 5 робочих днів з дня його затвердження або внесення змін, а також на власному веб-сайті замовника чи головного розпорядника бюджетних коштів; (2.2.2) оголошення про проведення процедури закупівлі – не пізніше як за 20 (минула редакція – 30) робочих днів до дня розкриття пропозицій конкурсних торгів; (2.2.3) документація конкурсних – не пізніше як за 20 (минула редакція – 30) робочих днів до дня розкриття пропозицій конкурсних торгів; (2.2.4) строк для подання пропозицій конкурсних торгів не може бути меншим, ніж 20 (минула редакція – 30) робочих днів з дня оприлюднення оголошення про проведення торгів; (2.2.5) договір про закупівлю не може бути укладено раніше, ніж через 10 (минула редакція – 14) днів з дати оприлюднення на веб-порталі МЕРТУ повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів; (2.2.6) у разі обґрунтованої нагальної потреби у закупівлі продукції харчової промисловості, лікарських засобів і виробів медичного призначення (минула редакція – харчової промисловості, продуктів харчування, послуг з організації харчування, лікарських засобів і виробів медичного призначення) строк для подання пропозицій конкурсних торгів може бути скорочено до 10 (минула редакція – 15) робочих днів; (2.2.7) строки для адміністративного оскарження в порядку, передбаченому ст. 18 Закону – 10 (минула редакція – 14) робочих днів. *Процедура оскарження загалом не змінилася. Принагідно відзначимо, що до ключових недоліків цієї процедури варто віднести такі: (а) високовартісність (ціна подання скарги від 5 тис. грн); (б) недостатність строку для подання обґрунтованої скарги (збирання доказів); (в) поверховість розгляду скарги (у межах одного засідання), коли замовник априорі перебуває у більш вигідному становищі, ніж учасник.*

2.3. Розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів скорочено до 0,5 % (минула редакція – 1) очікуваної вартості закупівлі для робіт, 3 % (минула редакція – 5) – для товарів і послуг.

2.4. Голова, секретар та інші члени комітету з конкурсних торгів можуть за бажанням (не обов'язково) пройти навчання з питань організації та здійснення закупівель (минула редакція – обов'язок для голови та членів комітету з конкурсних торгів).



2.5. Скасовано процедуру електронного реверсивного аукціону [296, с. 34–44], а замовникам надано право використовувати електронні засоби під час проведення закупівель, але за умови, що вони будуть загальнодоступними. Особливості застосування цих засобів, скоріше за все, в найближчий час визначить КМУ, тому *потенційним учасникам процедур державних закупівель треба терміново створювати правові та організаційні передумови для активного використання в господарській діяльності електронних документів.*

2.6. Як додаткову підставу для заборони участі пов'язаних осіб у закупівлях передбачено: якщо учасник торгів є пов'язаною особою не лише з іншими учасниками процедури закупівлі, а й з членом (членами) комітету з конкурсних торгів замовника. Очевидно, це далеко не повний перелік таких випадків і його варто було б доповнити, про що йтиме мова в наступних параграфах [283].

2.7. Не визначено обов'язкових підстав застосування тих чи інших конкурентних процедур і засобів юридичної відповідальності за їх неналежне використання, а процедуру закупівель в одного учасника перейменовано в процедуру переговорів, як це є у праві ЄС. Скасовано такі підстави для проведення процедури переговорів, як: закупівлі товарів на біржах і у разі припинення господарської діяльності, зокрема внаслідок банкрутства, за домовленістю з кредиторами. Натомість було додано закупівлю юридичних послуг. Але найбільш широко розповсюджена підстава («нагальна потреба в здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин...») у майже недоторканому вигляді залишилася, більше того, до її праворозуміння додалися нові проблеми, на чому зупинимося далі.

2.8. Суттєво скорочена кількість винятків з закону про здійснення державних закупівель, але залишено, зокрема такий із них, як придбання, оренда землі, будівель, іншого нерухомого майна або майнових прав на землю, будівлі, інше нерухоме майно. З-поміж іншого, за чинним законом замовники зобов'язані закуповувати послуги з медичного обслуговування населення, що надають за договором, укладеним відповідно до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 р., а також послуги з провадження наукової, науково-технічної діяльності, які фінансуються на конкурсній основі.



2.9. Змінено підхід до визначення замовників – суб'єктів господарського права, зобов'язаних проводити державні закупівлі. Замовники – це органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які 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 одержувачем бюджетних коштів та уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, у межах такого фінансування; 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 %. Зауважемо, що ця норма майже дослівно запозичена з тексту Директиви 2004/18/ЄС, хоча інші корисні приписи цього документу про «невичерпний перелік органів і категорій органів, що керуються публічним правом» не знайшли відображення у законі України.

3. Господарсько-правове регулювання державних закупівель на сучасному етапі є багаторівневим. Це пов'язано насамперед із тим, що господарське право, а відтак, і господарське законодавство характеризуються складним предметом відносин, які регулюються, системно-синтетичною природою і надзвичайною динамікою розвитку [140, с. 177], тому соціальне значення і специфіка господарських відносин об'єктивно зумовлюють особливе правове регулювання [219, с. 37]. По-перше, це законодавство, що регламентує відносини з організації та проведення процедур закупівель, ядром якого є закон про здійснення державних закупівель, прийняті на його підставі підзаконні акти, листи-роз'яснення МЕРТУ. По-друге, це нормативні акти, які є основою правового забезпечення відносин у сфері економіки, зокрема, мовиться про КУ, ГКУ, ЦКУ, Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р., «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. та інші акти, що застосовують за умови, якщо у законі про здійснення державних закупівель відповідні питання не врегульовані. По-третє, це законодавство, що визначає особливості

здійснення закупівель у певних сферах народного господарства, наприклад, це Закон України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 р., постанови КМУ «Про Порядок закупівлі лікарських засобів закладами та установами охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету» від 05.09.1996 р., «Питання декларування зміни оптово-відпускних цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, які закуповуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів» від 13.08.2012 р. та ін. По-четверте, це державні цільові програми соціально-економічного розвитку, на виконання яких замовники купують товари, роботи і послуги. У сфері охорони здоров'я це Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2009–2015 роки» від 21.10.2009 р., постанова КМУ «Про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року» від 27.12.2006 р. та ін.

*Отже, господарсько-правове регулювання державних закупівель в Україні характеризується поступальністю формування, а пошук способів удосконалення є постійним. Історично здійснення закупівель не спрощувалося до безсистемного їх проведення, натомість еволюційним чином було вироблено складний, багатоетапний порядок їх організації та проведення, що підпорядкований сукупності важливих соціально-економічних завдань, які відображені у принципах закупівель.* О. В. Шаповалова наголошує, що на етапі формування інституційного середовища адекватного ринковому потрібно вивчати можливості законодавства в системному розв'язанні проблем подолання нестійкості економічного розвитку [469, с. 87].

Стосовно міжнародних зобов'язань України, то у межах СОТ, згідно з Протоколом про вступ України до СОТ, ратифікованим Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10.04.2008 р., *Україна зобов'язалася стати спостерігачем згідно з Угодою про державні закупівлі СОТ та розпочати переговори про приєднання до цієї Угоди, тобто про обов'язкову ратифікацію не йдеться* [406; 430]. Проте законодавець уже задовольнив базову вимогу цієї Угоди – в односторонньому порядку закріпив у ст. 3 і 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель» принцип участі на рівних умовах у закупівлях

*вітчизняних та іноземних учасників*. До речі, учасниками Угоди про закупівлі є лише 40 економічно розвинених держав [355, с. 9]. Загалом ця Угода містить норми засадничого характеру, спрямовані насамперед на гарантування недискримінації та відкритості на ринках [430]. Стосовно питань правового забезпечення відкритості внутрішнього ринку закупівель для міжнародної конкуренції, то вони пояснювалися в попередніх працях [155, с. 273–317; 286, с. 289–301; 291, с. 355–359; 290, с. 46–63].

У процесі нормативного регулювання господарських відносин закупівель слід зважати на узгодження і запозичення закордонного досвіду, на що звертають увагу у спеціальній літературі [67, с. 15, 16; 205, с. 214–224; 266, с. 101–107]. Це стосується найбільш поширених стандартів регулювання ринків закупівель, до яких належать нормативно-правові акти Канади [46, с. 42, 43], РФ [14, с. 39], США [331, с. 35–37], Франції [330, с. 34, 35] та інших країн, а також законодавство ЄС, яке головним чином заявлено трьома Директивами про державні закупівлі [117; 118; 119]. Предметний досвід ЄС актуалізується не лише з огляду на норми правових актів, а й з урахуванням того, що правовий режим ЄС є одним із найстаріших і найбільш широко врегульованих, він вплинув на формування інших режимів, особливо це стосується Угоди про державні закупівлі СОТ [531, с. 152, 153]. Передбачають, що після ратифікації та набрання чинності Угоди про Зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, Україна буде зобов'язана адаптувати законодавство до права ЄС протягом п'яти, а деколи й більше років. В Угоді є окремий розділ «Державні закупівлі», який передбачає різні терміни адаптації норм національного законодавства до Директив ЄС [471, с. 13]. Таке співробітництво спрямоване, передусім, на поглиблену економічну інтеграцію [408].

Незважаючи на відповідність фактичному змісту української правової політики слів П. М. Рабіновича про те, що вітчизняне право є динамічним явищем, яке характеризується рухом до європейського праворозуміння [365, с. 12–14], в цьому процесі варто першочергово орієнтуватися на національну господарсько-правову традицію, прогнозувати наслідки адаптації зарубіжних підходів до вітчизняного економічного середовища, оскільки різка адаптація нормативної бази, сформованої для інших економічних умов (навіть якщо вона мала ефективні результати застосування), може

призвести до негативних наслідків [213, с. 123]. На думку фахівців, ліберальні норми треба імплементувати поступово, створюючи умови для таких змін [236, с. 6, 7].

*Зрештою, закони розвитку економіки та системи права не можуть бути однаковими для всіх (багатих і бідних) держав, як «сім нот у музиці»: те, що добре, наприклад, для США, погано для України і навпаки. Універсальні наукові постулати мають «сумнівну якість» і подекуди розробляються лише з експортною метою, свідченням чого є, з одного боку, пропагована ідея про всезагальну шкідливість державного регулювання економічних процесів, а з другого, активне втручання держави в соціально-економічні відносини у США та ЄС. У цьому контексті характер імовірних перешкод матимуть такі фактори: (1) вибіркова імплементація нормативних конструкцій, що не дасть змоги досягти поставлених цілей регулювання; (2) закріплення таких ліберальних правил, які за існуючого стану правопорядку в певних сферах господарювання перетворюються на джерело конкурсних зловживань учасників; (3) суперечливість ідеї максимального відкриття ринку для міжнародної конкуренції, як основної парадигми Угоди про державні закупівлі СОТ та Директив ЄС про закупівлі, суверенним інтересам національної господарсько-правової політики.*

4. *Господарські відносини, що підпадають під дію спеціальних правил організації та проведення процедур закупівель, становлять сферу розповсюдження законодавства про державні закупівлі. Виокремлення цього правового явища зумовлене тим, що кожен нормативний акт має власний предмет регулювання, а законодавство про закупівлі не може охоплювати невизначене коло праввідносин і тому має чіткі межі. Разом із цим закономірно виникають запитання: (1) чи правильно встановлювати спеціальний порядок використання саме державних коштів?; (2) якою є мета запровадження і сфера дії цього порядку?*

По-перше, на думку дослідників, спеціальне регулювання закупівель зумовлено тим, що власником суспільних коштів є держава, яка й організовує розпорядження ними [366, с. 29]. Г. Ф. Шершеневич зазначав, що з-поміж публічних юридичних осіб найбільш помітне місце займає казна – представник держави з господарського боку [478, с. 122]. Система державних коштів умовно складається

з трьох основних ланок фінансової системи: бюджетної, кредитної та загальнообов'язкового державного соціального страхування. *Якщо приватні фінанси формуються як результат роботи громадян і здійснення господарської діяльності конкретними суб'єктами господарювання, то джерелами формування державних коштів є сплата громадянами і підприємствами загальнообов'язкових платежів, адміністративних платежів, доходи від провадження господарської діяльності, продажу державної та комунальної власності. У зв'язку з тим, що ці кошти виступають загальносуспільним ресурсом, а призначенням держави і сенсом її буття є представництво та захист інтересів усіх громадян і господарських організацій, встановлення спеціального порядку використання державних коштів є обґрунтованим.* Як пише П. Д. Юркевич, з поняття права ми виводимо поняття про наші вимоги до держави і про обов'язки щодо неї [497, с. 261]. Зіставлення у цьому контексті неприпустиме, оскільки немає його раціонального підґрунтя та істотними є розбіжності об'єктів, що порівнюють.

*По-друге, спеціальний порядок використання державних коштів не є самоціллю. Він підпорядкований низці завдань, якими, згідно зі спеціальним правовим режимом державних закупівель, є створення конкурентного середовища у сфері закупівель, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів.*

*Загальну сферу дії законодавства про закупівлі складають усі норми, що регламентують їх здійснення, але характер основних правил мають такі: (1) вимоги стосовно мінімальної оціночної вартості предмета закупівель; (2) правовий статус замовників та учасників конкурсних процедур; (3) зміст категорії «державні кошти»; (4) розмір обов'язкової частки державних коштів у фонді оплати за господарським договором про закупівлю; (5) предмет закупівель. Тобто це нормативні положення, основні з яких закріплені у ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель», за допомогою яких можна визначити чи потрібно в конкретному випадку проводити закупівлі.*

*Здійснення витрат державних коштів на задоволення суспільних потреб передбачає присутність уповноваженого суб'єкта – замовника, який проводить оплату за господарськими договорами за рахунок цих коштів, і саме до його юридично значущих дій ставлять*

*вимоги щодо раціонального використання відповідних ресурсів. Тобто, якщо в господарській організації зі статусом замовника виникає потреба у придбанні товарів, робіт або послуг певної вартості за рахунок державних коштів, обов'язково має бути дотриманий спеціальний порядок здійснення закупівель. Інакше кажучи, за наявності підстав для організації та проведення процедури закупівлі, замовник не має права придбати товари, роботи чи послуги у будь-який інший спосіб, аніж передбачений спеціальним законом про державні закупівлі.*

*Отже, якщо для суб'єкта господарювання вступ у господарські відносини закупівель у ролі учасника є правом, то для замовника характер обов'язку має здійснення закупівлі з метою задоволення власних потреб. Але у межах такого цільового призначення застосування конкурсних процедур і з урахуванням нормативно встановлених обмежень, замовник також реалізує диспозитивні елементи правового статусу обираючи вид процедури закупівлі, час її проведення та деякі інші організаційні умови. Тобто йдеться про специфічну, з погляду правових засобів закріплення, форму обмеження договірної свободи замовника, хоча, на думку В. С. Мілаш, у комерційному обороті лише відносно виявляється дія принципу свободи договору [256, с. 7]. А. В. Луць вказує, що свобода договору полягає не тільки у вільному укладенні договору, виборі контрагента та визначенні його умов сторонами, але й у свободі вибору форми договору, праві на укладення «непойменованих», «змішаних» договорів, можливості встановлювати форми відповідальності за порушення зобов'язань тощо [230, с. 47], а межі свободи договору передусім пов'язані з потребою для сторін підпорядковуватися імперативним нормативним правилам [229, с. 19]. Дослідники визнають, що проблема меж договірної свободи полягає у визначенні співвідношення актів законодавства і договору [458, с. 87].*

Розпорядників державних коштів, яке можуть набувати статус замовників, слід розподілити на чотири групи: (1) органи публічної влади, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування; (2) суб'єкти господарювання публічного права, суб'єкти господарювання приватного права (господарські товариства), у статутному фонді яких державна або комунальна частка перевищує 50 %, а також їхні дочірні підприємства; (3) негосподарюючі суб'єкти публічного права; (4) об'єднання підприємств.

Стосовно ринку охорони здоров'я, то на ньому представлені такі основні види замовників: (1) органи публічної влади; (2) фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування; (3) заклади охорони здоров'я; (4) суб'єкти, що надають соціальні послуги; (5) спеціалізовані підприємства-постачальники; (6) фармацевтичні підприємства; (7) інші господарські організації (суб'єкти господарювання, які основний вид діяльності провадять у сферах народного господарства, не пов'язаних з охороною здоров'я); (8) об'єднання підприємств [286, с. 115, 132–153]. У сфері охорони здоров'я в Україні господарські організації державної та комунальної власності переважно представлені негосподарюючими суб'єктами публічного права, що, як правило, діють на правах бюджетних установ, і суб'єктами некомерційного господарювання публічного права, про що свідчать дослідження у цій царині [313, с. 8; 328]. Прикладами господарчого забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів є закупівля обладнання, устаткування, підручників, меблів тощо для їх використання у навчальній та науково-дослідній роботі [487, с. 11]. Науковці відзначають, що законодавство України активно проявляє універсальність правових норм, які охоплюють діяльність негосподарюючих і некомерційних суб'єктів [346, с. 41].

Зміст поняття «учасник процедури закупівлі» полягає в тому, що особа, яка підтвердила намір узяти участь у закупівельній процедурі через подання конкурсної пропозиції, набуває додаткових ознак правового статусу: прав, гарантій діяльності та обов'язків у відносинах закупівель. Як відомо, суб'єктний склад суспільних відносин визначається характером цих відносин [219, с. 38]. Незважаючи на те, що згідно з п. 31 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», учасниками процедур закупівель можуть бути як юридичні особи й фізичні особи-підприємці, так і фізичні особи (аналогічний підхід закріплений у законодавстві РФ [439] і ЄС [119]). Взявши до уваги нормативно закріплену мінімальну вартість предмета закупівлі та особливий режим обігу товарів і послуг на ринку охорони здоров'я, організувати реалізацію чи надання замовникам таких товарів і послуг у законний спосіб мають змогу тільки суб'єкти господарювання. На думку А. В. Бризгаліна, для визначення юридичної сутності суб'єкта підприємництва необхідно встановити матеріальні та організаційно-



правові вимоги до заснування підприємництва [42, с. 74]. Тому не випадково до суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність в охороні здоров'я, відносять саме громадян-підприємців і господарські організації [114, с. 3, 4].

*Крім загальної сфери застосування законодавства про державні закупівлі, нормативно встановлено два спеціальних правила розповсюдження його дії на правовідносини. По-перше, визначено групи господарських відносин, на які законодавство про закупівлі не поширюється, незважаючи на те, що вони охоплюються його загальною сферою. Їх перелік представлений у ч. 3 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель». По-друге, у ч. 4 ст. 2 цього закону передбачена можливість встановлення на рівні окремих законів особливих порядків закупівель, що стосуються, як правило, придбання окремих товарів народного споживання і продукції виробничо-технічного призначення.*

*Отже, сферу дії законодавства про державні закупівлі слід визначати на трьох рівнях: (1) загальна сфера застосування законодавства; (2) особливий порядок здійснення закупівель для окремих груп господарських відносин; (3) господарські відносини, на які законодавство про закупівлі не поширюється. Якщо базовий закон про здійснення державних закупівель не поширюється на діяльність певної господарської організації, то вона не набуває статусу замовника та не зобов'язана проводити закупівлі, а також вести звітність і подавати стандартну конкурсну документацію, як того вимагає спеціальне законодавство. Закріплення винятків із загальної сфери дії законодавства, у тому числі стосовно сфери охорони здоров'я, має бути мінімальним, на що звертають увагу фахівці [105, с. 6; 462, с. 6], адже такі зміни правового регулювання суттєво обмежують правореалізацію публічних інтересів у суспільних відносинах, на що спрямована дія закону про державні закупівлі, тобто призводять до додаткових витрат державних коштів, зменшення економічної ефективності закупівель, розширення підстав для проведення процедури переговорів, збільшення можливостей для корупційних зловживань замовниками, зниження рівня конкуренції між постачальниками, тінізації публічних фінансів і проведених за їх рахунок господарських операцій. За умови, якщо державне фінансування розподілятиметься за директивним принципом, то, наприклад, важливий перехід до закупівель державою послуг у закладів*



охорони здоров'я на контрактній основі та забезпечення конкурсного доступу до державного фінансування не будуть досягнуті, оскільки кошти отримуватимуть державні та комунальні заклади, що не стимулюватиме пошук нових рішень, запровадження нових технологій лікування. Також не буде усунуто такі недоліки національної моделі організації охорони здоров'я, як схильність до монополізму і безадресність фінансування, що ставить кількість коштів, виділених на охорону здоров'я, в залежність від політичної ситуації [410, с. 11].

5. Під державною закупівлею, згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель», розуміють придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому законодавством. *Це поняття є таким, що не містить усіх істотних ознак закупівель*, хоча за змістом саме така дефініція була у попередніх актах регулювання закупівель в Україні, крім постанови КМУ «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28.06.1997 р., в якій наводилися такі додаткові ознаки, як суспільне призначення і конкурсний характер торгів. Окрім цих рис, у понятті «державна закупівля» також має відобразитися складна і комплексна природа цього господарсько-правового явища, плановість організації, принцип конкурсного відбору учасників й спрямованість здійснення.

Налагоджене матеріальне і товарне забезпечення є умовою нормальної діяльності будь-якої організації [363, с. 16]. П. Самуельсон і р. Магрейв довели, що саме на державу покладено реалізацію функції забезпечення населення суспільними благами (у сферах охорони здоров'я і навколишнього середовища, освіти, наукових досліджень), оскільки ринок не здатний робити це через брак у приватного виробника такої зацікавленості [189, с. 30]. Закупівлі, насамперед, здійснюються для підтримання життєдіяльності держави, як найбільшого замовника і споживача продукції [494, с. 433], на належному рівні [67, с. 16]. Вони є засобом задоволення публічних потреб за рахунок суспільних коштів [335, с. 113], джерелом розвитку національного виробництва [66, с. 87] через стимулювання створення конкурентоздатних товарів і підтримання виробників [13, с. 2; 512, с. 38], зокрема за допомогою державних договорів розв'язують соціально-економічні проблеми і впроваджують

новітні технології [425, с. 83]. На думку Ф. Мартіна, закупівлі слід розглядати не як мету уряду, а лише як один із інструментів втілення соціальних чи економічних цілей [512, с. 40]. *Тому їх проводять не тільки з метою надання суспільству потрібних ресурсів на максимально вигідних умовах, але й для досягнення інших цілей, тобто реалізації визначених у ст. 10 ГКУ основних напрямків економічної політики.* Оскільки призначення будь-якої соціально-економічної системи, як правило, аналізують крізь призму соціального ефекту, який досягається завдяки її функціонуванню, та визначають роль такої системи в економіці [270, с. 13–16], *у вузькому розумінні під державними закупівлями варто розуміти безперервний процес забезпечення потреб певної сфери суспільних відносин чи господарського комплексу загалом у товарах, роботах і послугах.*

В Україні закупівлі здійснюють на трьох рівнях: державному, регіональному і місцевому [261, с. 46]. Структуру господарських потреб сфери охорони здоров'я, що задовольняють у межах механізму державних закупівель, слід визначати крізь призму функціональної ролі замовників у цьому процесі, яка до певної міри визначена в законодавстві і працях, присвячених питанню правового статусу учасників відносин у сфері охорони здоров'я [40, с. 648–664; 306, с. 17–28; 324, с. 16–19].

*Залежно від характеру первинного використання предмета закупівель, замовників доцільно класифікувати на три групи: (1) замовники, які здійснюють закупівлі тільки з метою гарантування права на охорону здоров'я працівників власних структурних підрозділів, співробітників підпорядкованих господарських організацій або матеріального забезпечення функціонування внутрішньої системи закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги (органи публічної влади, об'єднання підприємств, інші господарські організації); (2) замовники, які здійснюють закупівлі з метою використання придбаних товарів, робіт, послуг під час організації провадження власної господарської діяльності у відносинах охорони здоров'я (заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги, фармацевтичні підприємства); (3) замовники, які здійснюють закупівлі з метою забезпечення потреб інших господарських організацій або громадян у товарах, роботах, послугах (органи публічної влади, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги,*

*спеціалізовані підприємства-постачальники, фармацевтичні підприємства, об'єднання підприємств). Як правило, замовники одного виду належать одночасно до декількох груп, що свідчить про їх поліфункціональність, а також про розгалуженість вітчизняної системи господарських засобів задоволення потреб соціальної сфери.*

Державні закупівлі здійснюються за допомогою організації та проведення конкурсних процедур, за результатами яких укладають господарські договори про закупівлю. У цьому процесі слід виділяти дві складові: організацію і проведення. На думку вчених-господарників, один лише договірний (приватноправовий) аспект відносин з поставки продукції для державних потреб прирікає аналіз на фрагментарність та обмеженість, оскільки вивчається наслідок економічного явища, а не його першопричина [345, с. 8]. Хоча ГКУ не розтлумачує значення такого поняття, як «організація господарської діяльності» [436, с. 113], в теорії під ним розуміють налагодження, упорядкування та приведення до системи цієї діяльності [51, с. 14]. Оскільки в базовому законі організація та проведення закупівель не розмежовані, під час з'ясування їх змісту до уваги доречно брати стадійність цього процесу, зокрема, визначені в БКУ стадії виконання бюджету за видатками і кредитуванням.

*До основних етапів здійснення закупівель належать такі: (1) стадія організації процедур закупівель (переддоговірні відносини): (а) розробка та затвердження державної чи регіональної цільової програми соціально-економічного розвитку; (б) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів, затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, планів використання державних коштів; (в) для виконання приписів цільових програм соціально-економічного розвитку і в межах встановленого фінансування замовник визначає номенклатуру товарів, робіт і послуг, потрібних для їх реалізації, аналізує власні потреби у таких товарах, роботах і послугах у минулому й поточному періодах, організовує моніторинг залишків і резервних запасів продукції, комплектуючих виробів, опрацьовує дані про фактичний стан захворюваності населення, зведені заявки інших замовників, подані для проведення централізованих закупівель; (г) прогнозна оцінка потреб замовника у предметі закупівель; (д) затвердження річного плану закупівель; (е) внесення змін до державних цільових програм, інших фінансових документів, річного плану закупівель; (2) стадія проведення*

процедур закупівель (відносини з укладання договору про закупівлю): (а) прийняття замовником рішення про проведення процедури закупівлі відповідно до річного плану; (б) запрошення суб'єктів господарського права до участі у закупівлі; (в) надання учасникам торгів конкурсної документації, технічних специфікацій до неї; (г) оприлюднення замовником роз'яснень змісту конкурсної документації; (д) подання учасниками пропозицій укласти договір про закупівлю у формі пропозицій конкурсних торгів; (е) розгляд пропозицій конкурсних торгів і встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям, перевірка наявності підстав для відхилення пропозицій, відміни торгів або визнання їх такими, що не відбулися; (є) проведення оцінки поданих пропозицій; (ж) визначення учасника-переможця і прийняття рішення про акцент конкурсної пропозиції; (з) укладення господарського договору про закупівлю; (и) інформування учасників та оприлюднення звіту про результати проведення процедури закупівлі; (3) відносини з виконання договору про закупівлю: (а) виконання замовником і переможцем закупівлі зобов'язань за договором: учасник поставляє товари, виконує роботи чи надає послуги на користь замовника, а замовник проводить оплату зобов'язання і приймає виконання; (б) використання товарів, результатів виконання робіт або послуг для проведення заходів, передбачених державними чи регіональними цільовими програмами.

Порядок проведення процедур закупівель розглянуто на прикладі відкритих торгів, які є основною процедурою і застосовуються якщо немає підстав для проведення інших процедур. Для всіх видів закупівельних процедур етапи переддоговірних відносин є однаковими, що підтверджує універсальний характер норм, які містять правила організації закупівель. Водночас, між етапами проведення відкритих торгів, двоступеневих торгів, запиту цінових пропозицій, попередньої кваліфікації учасників, процедури переговорів на стадії укладання договору є такі основні відмінності: (1) підстави проведення процедур; (2) вимоги, що ставляться до змісту конкурсної документації; (3) кількість етапів конкурентного відбору переможця торгів; (4) строки проведення; (5) порядок встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям [286, с. 368, 369].

Варто уточнити, що оголошення про проведення процедури закупівлі, яке оприлюднює замовник-організатор торгів, не є офертою згідно з ч. 2 ст. 641 ЦКУ, оскільки виступає публічним

запрошенням суб'єктів господарювання робити пропозиції стосовно укладення господарського договору. Натомість подання учасником пропозиції конкурсних торгів є офертою, яку замовник може акцептувати за результатами визначення переможця торгів. Спеціальну увагу цьому питанню приділяють М. І. Брагінський та В. В. Вітрянський [39], Л. Ф. Гатауліна [76], О. С. Іоффе [178], В. С. Мілаш [254], П. С. Тарабаєв [417] та ін.

*Отже, на нормативному рівні в Україні встановлено спеціальний порядок здійснення закупівель, що характеризується поетапністю розгортання господарських відносин і включає стадії переддоговірних відносин, відносин з укладання та виконання договорів. Як відмічає А. Фарнсворт, часто не відбувається одномоментного направлення оферти чи зустрічної оферти для акцепту другою стороною, а триває послідовний процес, під час якого погодження досягається по частинах протягом кількох раундів переговорів та цілеспрямованої роботи над проектом договору [511, с. 219]. В листі-роз'ясненні МЕРТУ «Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель» № 3302-04/8710-12 від 07.03.2012 р. акцентовано увагу саме на поетапності порядку проведення процедури переговорів. Зазначений порядок регламентації господарсько-договірних відносин дає змогу використовувати закупівлі не ситуаційно, а згідно з тактичними і стратегічними завданнями соціально-економічної політики держави.*

У цьому контексті закономірно постає питання про визначення місця відносин планування у процесі здійснення закупівель, враховуючи те, що, за визначенням дослідників, відсутність меж раціональності залишає широкі можливості для його проведення [431]. Як зазначає В. С. Мілаш, організація господарської діяльності є надзвичайно важливим етапом, що передуює її провадженню чи упорядковує вже розпочату діяльність. Тому не випадково ч. 5 ст. 3 ГКУ зараховує до господарсько-виробничих не тільки майнові, а й «інші» відносини, що виникають між суб'єктами господарювання під час безпосереднього здійснення господарської діяльності у зв'язку зі встановленням організаційно-правових засад їх функціонування у межах господарського обороту, зокрема стосовно формування майбутніх договірних зв'язків [258, с. 258]. У сфері закупівель такий характер, передусім, мають відносини з організації закупівель, що передбачають здійснення господарського планування й

прогнозування. При цьому планування слід розглядати як процес, що безперервно розвивається [272, с. 76]. На думку О. П. Віхрова, одним із видів відносин, що опосередковують планування господарської діяльності, є абсолютні господарські правовідношення з планування власної діяльності таким суб'єктом, які є складовими комплексного відношення аналогічного типу з ведення господарської діяльності та є господарсько-виробничими чи організаційно-господарськими. У цих відносинах йому, як управненому суб'єкту, притистоїть невизначене коло суб'єктів [63, с. 13, 15].

Потреби замовника у товарах, роботах і послугах, джерела фінансування і очікувана вартість предмета закупівлі, процедура закупівлі та орієнтовний час початку її проведення є визначеними на етапі затвердження річного плану закупівель, тобто до виникнення відносин з укладання договору. Хоча і у контексті державного замовлення, але правильною за суттю є думка О. П. Подцерковного, який зауважує, що державне замовлення є передвісником контрактних відносин, визначає їх зміст і спрямованість. Склад і обсяг продукції є тими умовами замовлення, що виникають до оферти на укладення контракту. Саме тому державне замовлення є основою державного контракту, а не навпаки [345, с. 9]. Тобто укладення договору про закупівлю є засобом, за допомогою якого діє інструмент [512, с. 40].

Отже, починаючи з часу затвердження річного плану є визначеними предмет та інші параметри майбутніх договірних відносин і незважаючи на те, що до річного плану закупівель та до конкурсної документації в подальшому можуть вноситися зміни, ці положення мають суттєве правове значення. По-перше, основний зміст конкурсної документації, яку надають учасникам після оприлюднення оголошення про проведення закупівлі та яка містить конкретні вимоги стосовно предмета закупівель, зокрема інструкцію зі складання пропозиції конкурсних торгів, кваліфікаційні критерії, інформацію про потрібні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета, в тому числі відповідну специфікацію, місце й строки поставки товарів, виконання робіт або надання послуг, проект договору чи істотні умови, що обов'язково будуть включені до нього, визначаються замовниками під час організації процедур закупівель. По-друге, учасник для перемоги у конкурсі зобов'язаний задовольнити встановлені замовником у конкурсній документації якісні вимоги та запропонувати найбільш низьку ціну. При цьому,

згідно зі ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» умови господарського договору не повинні відрізнятися від змісту пропозиції учасника-переможця. Тобто, під час з'ясування потреб держави на етапі планування визначають не тільки спосіб майбутньої закупівлі, а також її предмет і мету. У цьому значенні закупівлі виконують роль механізму, що інтегрує такі елементи господарсько-правової політики, як формуванням стратегічних і тактичних завдань економічного та соціального розвитку, прийняття державних і регіональних цільових програм, перерозподіл бюджетних коштів тощо.

Одним із чинників, що детермінує характер регулювання правовідносин, є рівень визначеності предмета регулювання [189, с. 252]. Під час здійснення галузевого дослідження закупівель першочергового значення набуває виокремлення їх предмета, тобто тих видів товарів, робіт і послуг, що є предметом господарських договорів про закупівлю. Так, предмет закупівель – це товари, роботи, послуги, що закупає замовник у межах єдиної процедури закупівлі та на які учасники мають право подавати конкурсні пропозиції. У Законі України «Про здійснення державних закупівель» предмет визначають з погляду об'єктів речових прав, відповідно до закріпленого в ст. 266 ГКУ підходу. У зв'язку з тим, що найважливішою рисою господарського договору є його планова сутність [259, с. 32], підхід законодавця до предмета закупівель як до предмета виконання був би більш логічним. Якщо предметом зобов'язання є конкретні дії учасників (щодо передання майна, виконання робіт, надання послуг), то предметом виконання – річ, робота, послуга, яку відповідно до зобов'язання боржник повинен передати, виконати, надати кредитору [457, с. 35, 36]. Зокрема, в Директиві 2004/18/ЄС вжито словосполучення «господарські договори на закупівлю товарів, робіт, послуг». Якщо об'єктом господарських правовідносин є реальні, конкретні господарські відносини, що виникають у процесі організації, здійснення господарської діяльності [62, с. 145, 148], то об'єктами майнових прав згідно зі ст. 177 ЦКУ у відносинах закупівель є товари, результати робіт і послуги.

*Особливістю нормативного визначення складових предмета закупівель є частковий термінологічний розрив між загальними правовими поняттями і спеціальним регулюванням. По-перше, під товарами, крім матеріальних цінностей, законодавець пропонує розуміти*



*також послуги, пов'язані з поставкою цих товарів.* Опосередковано це відображає поділ торговельних договорів на договори, спрямовані на оплатну реалізацію товару і договори щодо надання послуг із забезпечення реалізації товарів [45, с. 112]. *По-друге, звужено зміст поняття «роботи», під якими мають на увазі будівельні, геологорозвідувальні роботи, а також супровідні ним послуги.* У зв'язку з цим можна говорити про послуги в широкому розумінні. Аналогічний підхід закріплений у Директиві 2004/18/ЄС, а в Кодексі державного прок'юременту Франції предмет закупівель визначається через три категорії державних підрядів: підряди на будівництво, поставку товарів, виконання послуг [330, с. 35].

Проведення закупівель опосередковано відносинами з укладання господарських договорів. У господарському праві закономірно звертають увагу на складність процедур їх укладання [85, с. 179, 180; 314, с. 134, 135]. Визначаючи спосіб укладення договору як нормативно врегульованої організації здійснення суб'єктами дій, через які досягається вільне і взаємне узгодження волі сторін [33, с. 23], підхід, згідно з яким у сфері закупівель торги і укладену угоду розуміють як результат та засіб його досягнення [417, с. 7], не є правильним, оскільки одні лише процедури конкурсних торгів не є самостійними способами укладення договорів, з огляду на такі обставини: по-перше, конкурсні торги не є єдиним способом проведення процедур закупівель (є ще процедура переговорів), по-друге, під час проведення закупівлі підготовка до самого конкурсу проходить у декілька етапів, по-третє, проведенню процедури закупівлі передуює невід'ємний і складний етап її організації. Юристи слушно помітили, що потреби формують інтереси, а інтереси – мету діяльності, яку висувають суб'єкти права для реалізації власних інтересів [255, с. 74–80]. Тому закупівлі не слід ототожнювати з конкурсом як способом укладення договору, тобто змаганням претендентів для виявлення кращих на право організації і здійснення діяльності [424, с. 207]. Натомість, *правову природу закупівель відображає більш широке розуміння у значенні господарсько-правового механізму з власною архітектурою правових засобів і логікою проведення етапів, яка у кожному практичному випадку має бути обов'язково дотримана.*

Деякі науковці пов'язують тривалий перебіг переддоговірного процесу, що передуює укладенню договору, з потребою взаємоузгодження волі майбутніх контрагентів [33, с. 23]. Проте специфіка



відносин у сфері закупівель полягає у тому, що на цьому етапі такого узгодження фактично не відбувається, оскільки індивідуалізована воля потенційних контрагентів стосовно участі у закупівлях на поточний момент не цікавить замовника. Разом із цим, не можна погодитися з авторами, які стверджують, що процедура укладання контрактів не передбачає переговорів сторін, адже умови майбутнього договору сформульовані до початку конкурсу [203, с. 43]. Визнаючи, що автономія волі сторін державного контракту не має характеру абсолютного принципу, як у приватному праві [203, с. 43], не слід відкидати роль учасника процедури закупівлі у господарсько-договірній роботі, оскільки, принаймні таку істотну умову, як ціну, завжди визначають саме за його конкурсною пропозицією. Передбачають, що згода про товар передує договору, оскільки договір не починається словами: «продай мені що-небудь» [299, с. 98]. Також, залежно від змісту конкурсної документації та інших умов, як наприклад, якість виконання робіт і послуг, умови оплати, строк виконання, можуть виступати предметом конкурсних заявок, які замовнику за пропозиціями учасників доводиться або акцептувати, або відхилити. З огляду на це та визначений вище зміст переддоговірних відносин, теза про те, що всі положення контракту є визначеними ще до початку тендера [203, с. 43], також виглядає непереконливою. Тому неможливо піддати сумніву твердження, що державний контракт є продуктом взаємного волевиявлення сторін. У процесі його укладання досягають погодження приватних і публічних інтересів, але у межах програмної направленості державного замовлення [345, с. 9]. Це пов'язано з тим, що у договорі є допустимим закріплення будь-якого інтересу, але реалізувати його без поєднання з інтересами іншої сторони неможливо [96, с. 45–47].

Функціонування описаного механізму організації та проведення державних закупівель забезпечено еквівалентністю договірних відносин і протилежністю інтересів контрагентів, а його тривалість залежить від ступеня невизначеності (ризиковості) на момент появи наміру укласти договір. *Процедури закупівлі дають змогу замовнику з'ясувати наявність прихованих ознак учасників і намірів, спрямованих на порушення договірних умов, а також досягти протягом певного терміну очікуваних економічних результатів.*

*Закупівлі здійснюються за допомогою застосування п'яти видів процедур, чотири з яких (відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінних пропозицій, попередня кваліфікація) є конкурсними торгами, оскільки визначення учасника, з яким буде укладено господарський договір, проводиться на конкурентній основі – запрошення адресується невизначеній кількості суб'єктів господарювання, а подані ними пропозиції оцінюються на підставі об'єктивних критеріїв.* До речі, до конкурентних способів укладення господарських договорів фахівці відносять саме конкурси та аукціони [51, с. 225, 226], зазначають, що використання торгів як способу укладання договору зумовлено саме існуванням конкуренції [264]. Беручи до уваги семантичне значення слова «конкурс» [402, с. 192], *до конкурсних торгів не належить процедура переговорів*, з огляду на такі обставини: (1) відсутня конкурсна форма проведення, а отже, й конкуренція між учасниками; (2) господарський договір укладається шляхом проведення переговорів з тими учасниками, яких довільно обирає замовник-організатор торгів; (3) широке коло підстав для застосування процедури закупівлі. Для прикладу, в ст.ст. 1 і 40 Директиви 2004/18/ЄС процедури, що передбачають переговори, віднесені до неконкурентних і поділяються на два види: (1) без попереднього оголошення, коли замовник публічно не запрошує учасників, а розпочинає переговори з будь-яким постачальником за власним вибором; (2) із попереднім оголошенням, коли публікують оголошення про проведення торгів, але для обговорення умов контракту запрошуються тільки тих претендентів, які відповідають критеріям відбору [119]. Дослідники права ЄС зауважують, що призначенням відкритих процедур є забезпечення того, щоб держави-члени не вдавалися до прихованої дискримінації [531, с. 257]. Тобто чим більше підприємств, які пропонують однорідні товари і послуги, тим вищою стає їх якість, зменшуються виробничі витрати. Тут ринковий підхід протилежний соціалістичному, який, керуючись мотивом скорочення витрат, розвивав монополізм на шкоду населенню [363, с. 85].

*Отже, з наведеного розуміння відносин закупівель слідує, що організація процедури державної закупівлі відбувається до публічного запрошення суб'єктів господарювання робити пропозиції стосовно укладання господарського договору, водночас, цей процес фактично є безперервним, з огляду на укладання господарських договорів*

*про закупівлю у спеціально визначеному порядку з метою захисту публічних інтересів, що передбачає існування низки імперативних вимог до організації закупівельного процесу. Стадія організації державних закупівель не відноситься до самого процесу укладення відповідного господарського договору, бо передує йому. Хоча організація та проведення закупівель становлять єдине ціле, вони не співпадають у часі: перші є абсолютними і на цьому етапі формально індивідуалізована воля потенційних контрагентів стосовно участі в закупівлях на поточний момент не цікавить замовника. Водночас, умови закупівлі коригуються й на стадії проведення, принаймні, така істотна умова, як ціна, завжди визначається саме за його конкурсною пропозицією учасників. Відносини з укладення договору, на які здебільшого й спрямований юридичний інструментарій закону про здійснення державних закупівель, є невід'ємною частиною господарсько-договірних (виробничо-господарських відносин). Погоджуючись із важливістю планових начал в організації закупівель, планування ми розглядаємо як один із основних етапів організації державних закупівель. Сам термін «планування» не вжито з тих міркувань, що у законі ця діяльність позначена терміном «організація державних закупівель». «Планування» охоплюється змістом «організації», що може включати й інші дії суб'єкта господарського права (виробничо-господарські відносини включають майнові та інші відносини). Слід враховувати, що державні закупівлі аналізуються нами, насамперед, в організаційно-господарському плані, коли основна увага приділяється організаційно-господарським, а не договірним відносинам [286, с. 9–99].*

6. За результатами проведення закупівельних процедур між замовниками й учасниками укладаються господарські договори про державну закупівлю. Для з'ясування цілей регулювання окремих видів договорів слід враховувати специфіку тих благ, щодо яких виникають такі відносини, оскільки договори – це завжди не більше і не менше правова форма певних відносин [32, с. 69]. Договори про закупівлю опосередковують придбання за рахунок державних коштів товарів, робіт і послуг, при дотриманні певних принципів і для задоволення суспільних потреб. Дисфункціональність під час їх гарантування матиме негативні, передусім, соціальні наслідки, тому такі договори мають публічно-правову спрямованість.

Оскільки на сучасному етапі гострою є проблема співвідношення підприємницьких свобод і засобів державно-правового впливу на підприємство [147, с. 137], на підставі наявних потреб у максимальному гарантуванні режиму законності, що зумовлює обмеження свободи контрагентів порівняно з загальногосподарським порядком, законодавцем на підставі ч. 7 ст. 179 ГКУ у формі, головним чином закону про здійснення державних закупівель запроваджено спеціальне регулювання цих господарсько-договірних відносин, встановлено особливі підстави зміни істотних умов, визнання договорів недійсними. Загальна правова характеристика господарського договору про закупівлю предметно розглянута в окремих монографічних працях [286, с. 370–372].

*Під господарсько-договірними відносинами державних закупівель розуміють відносини, що виникають між замовником і учасниками процедури закупівлі, що діють як рівноправні суб'єкти, однаковою мірою підпорядковані господарському правопорядку, з приводу організації та проведення процедур закупівель. У цих відносинах укладаються майново-господарські (господарсько-виробничі) зобов'язання у формі договорів про закупівлю, відповідно до яких учасник зобов'язаний поставити товар, виконати роботу чи надати послугу на користь замовника згідно з умовами договору, а замовник – оплатити такі дії, прийняти виконання.*

В. К. Мамутов веде мову про систему господарсько-виробничих відносин як про динамічний механізм [241, с. 43]. У механізмі правового регулювання виділяють такі ознаки, як функціонування на системних засадах, взаємодія багатьох юридичних явищ, стадійність і конкретність порядку проведення, залучення до регулювання обов'язкових і факультативних правових засобів [133, с. 220]. Враховуючи стадійність здійснення закупівель, складність системи правових засобів, що змістовно наповнюють кожен з етапів їх проведення, відносну відокремленість у межах правового явища відносин з організації та проведення конкурсних процедур, наявність особливих підстав для застосування кожної процедури, *про державні закупівлі доречно вести мову як про господарсько-правовий механізм, під яким слід розуміти системний господарсько-договірний процес придбання товарів, робіт і послуг у спеціально-визначеному порядку, що у межах закупівель допускає застосування різних засобів регулюючого впливу на правовідносини, з метою гарантування*

*державних соціально-економічних потреб і поєднання з цими цілями взаємоузгоджених інтересів замовників та учасників.* У постанові КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р. було закріплено, що це положення визначає саме механізм здійснення закупівель за державні кошти. На такій правовій природі закупівель наголошують у рішеннях Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. у справі № 56/145-09 [374] і від 22.09.2010 р. у справі № 61/134-10 [375].

У темпоральному значенні здійснення закупівель є тривалим процесом. По-перше, згідно зі ст.ст. 22 і 46 БКУ перед визначенням порядку використання бюджетних коштів затверджуються кошториси організацій, оскільки замовник проводить закупівлі у межах встановленого фінансування. МЕРТУ в листах-роз'ясненнях «Щодо заповнення річного плану закупівель» від 13.04.2012 р. і «Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель» від 17.11.2011 р. зазначає, що замовник для забезпечення невідкладних потреб у наступному році може наприкінці поточного року чи на початку наступного розпочати процедуру закупівлі за бюджетні кошти, виходячи з очікуваної вартості предмета, за умови, що в договорі буде передбачено відповідний порядок виконання зобов'язань залежно від реального фінансування. По-друге, у законі про здійснення державних закупівель для кожної з процедур передбачені диференційовані строки проведення, коли найбільш тривалими є двоступеневі торги і попередня кваліфікація, а найменш – скорочена та переговорна процедури. На думку Б. І. Пугінського, встановлення приватних строків актуальне для будь-яких видів торгових договорів, зокрема закупівель для державних потреб [363, с. 156]. Порушення строків, що нормативно встановлені для вчинення юридично значущих дій у межах господарських відносин закупівель часто є предметом оскарження в судових органах. Донецький апеляційний господарський суд у рішенні від 07.09.2010 р. у справі № 10/164н [373] підсумовує, що порушення відповідачем вимог тендерної документації стосовно обов'язку замовника протягом одного робочого дня з дня акцепту тендерної пропозиції направити іншим учасникам процедури відкритих торгів письмові повідомлення про результати торгів із зазначенням учасника-переможця має суттєве значення, та є таким,

що вплинуло на об'єктивність визначення переможця, призвело до дискримінації позивача (інших учасників закупівлі).

Функціонування механізму державних закупівель забезпечується діяльністю комітетів з конкурсних торгів замовників. Комітет з конкурсних торгів – це функціональний внутрішній структурний підрозділ апарату управління, що створюють у структурі кожного замовника для здійснення закупівель на всіх етапах їх організації та проведення господарською організацією [286, с. 166].

7. У господарсько-договірних відносинах відбувається ринковий обіг товарів і послуг сфери охорони здоров'я. Вітчизняний ринок лікарських засобів належить до соціально-важливих, де забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист прав, інтересів підприємців і споживачів є пріоритетним напрямком діяльності АМКУ [157]. Структуру фармацевтичного ринку України складають госпітальний і споживчий сегменти [11]. Від обсягів закупівель найбільш є залежним госпітальний сегмент, оскільки кількість та асортимент придбаних товарів й послуг для задоволення потреб закладів охорони здоров'я державної і комунальної власності мають суттєву залежність від публічного фінансування. Беручи до уваги такі особливості ринкового механізму, як функціонування за регулюючого впливу інституційних норм [489, с. 573], активний вплив на всі відтворювальні процеси, їх кінцеві результати, ефективність [303, с. 88, 89] і функції ринку [302, с. 152; 303, с. 92], слід відзначити, що *закупівлі в охороні здоров'я за характером економічних зв'язків утворюють товарний ринок зі специфічними внутрішніми правилами поведінки суб'єктів*. Під товарним ринком розуміють сферу товарного обміну, де за допомогою купівлі-продажу товарів реалізують суспільні потреби [368, с. 278, 279], а договори оптової купівлі-продажу, поставки, закупівель для державних потреб формують зміст державного торговельного обігу [363, с. 34]. *Тому ринок державних закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я – це господарські відносини еквівалентного обміну на засадах вільної участі, рівності, відплатності між замовниками і учасниками, що характеризуються чітко визначеною процедурою, спеціальним нормативним регулюванням, предметом яких є товари, роботи і послуги охорони здоров'я. На цьому ринку здійснюють оптові закупівлі* [286, с. 36–39].

На підставі чинних нормативних приписів та економічної характеристики відносин у сфері охорони здоров'я [286, с. 297, 298; 324, с. 16–18; 404, с. 238], доцільно визначити такі *господарсько-правові риси ринку закупівель в охороні здоров'я*:

(1) *статичні*: (а) *специфічні види товарів і послуг*: лікарські засоби, вироби медичного призначення, медична техніка, медичні та соціальні послуги; (б) *основними учасниками ринку є замовники й учасники процедур закупівель*; (в) *обмежена кількість замовників, що формують попит на ринку та видів публічних фондів грошових коштів, за рахунок яких здійснюються закупівлі*; (г) *спеціальні умови входження на ринок*: для замовників – підстави здійснення закупівель, особливий порядок їх організації та проведення; для учасників – подання конкурсних пропозицій; (д) *особлива форма комунікації на ринку*: спеціальний порядок укладання господарських договорів про закупівлю; (е) *немає обмежень стосовно присутності на ринку вітчизняних та імпортованих товарів, участі в закупівлях іноземних господарських організацій*; (є) *розгалужена система оприлюднення інформації гарантує прозорість проведених господарських операцій*;

(2) *динамічні*: (а) *етапами господарського обігу товарів охорони здоров'я є розробка, створення, виробництво (виготовлення), стандартизація та реєстрація, зберігання, транспортування, оптова та роздрібна реалізація, вхідний контроль якості, використання, утилізація*; (б) *функціонування правового механізму державного регулювання відносин закупівель в охороні здоров'я*; (в) *формування замовниками ринкового попиту на засадах плановості дає змогу учасникам завчасно готувати конкурентні пропозиції*; (г) *стадійність процесу організації та проведення закупівель*; (д) *господарсько-корисний вплив конкурентного механізму закупівель на ринок товарів і послуг охорони здоров'я загалом*; (е) *високий рівень конкуренції між учасниками за право виконати державне замовлення*; (є) *відносно стабільний (нееластичний) рівень попиту на ринку*.

Про ринок державних закупівель в охороні здоров'я можна вести мову як про сегмент загального ринку товарів і послуг охорони здоров'я з урахуванням того, що перший володіє певною автономністю, пов'язаною зі спеціальними правилами входження і поведінки на ринку, високим рівнем відкритості проведених на ньому господарських операцій. Його господарське значення важко переоцінити, оскільки частка державної власності у цій сфері є досить значною:



станом на 2009 р. ліжковий фонд лікарняних закладів державної та комунальної власності налічував 435491 ліжок (99,5%), а приватної – лише 1860 (0,5%) [306, с. 424]. У зв'язку з тим, що цей ринок є частиною загальною ринку товарів і послуг охорони здоров'я, їм обом притаманна спільність завдань і проблем, які вирішують, а зміна кон'юнктури на одному з ринків, з поправкою на диференціацію режимів регулювання цін та укладання договірних зобов'язань, матиме вплив і на другий. За визначенням М. І. Белявцева і Л. В. Шестопалова, ринок – це механізм формування і руху відтворювальних процесів, форма зв'язку виробництва і споживання, а також різних видів комерційно-господарської діяльності за допомогою купівлі-продажу товарів, робочої сили, інформації тощо [28, с. 8]. *Поряд із світовими тенденціями до обмеження попиту на багатьох споживчих ринках (кількість тих, хто бажає мати більше одного авто, є незначною), зумовленими не стільки раціоналізацією попиту, скільки певним ступенем свободи волі споживачів, який залишається поза впливом технологій реклами, зберігається майже необмежена потреба у багатьох видах товарів і послуг, наприклад, розважальних чи медичних послугах. Тому важливо унеможливити практику одержання продавцями надприбутків на ринках життєво необхідної продукції.*

8. У сфері охорони здоров'я господарсько-договірні відносини державних закупівель характеризуються якісною специфікою. Це пов'язано з тим, що замовники не можуть ефективно задовольняти власні потреби способом придбання абстрактних товарів, робіт або послуг, натомість закупівля високоякісної продукції буде забезпечена за умови детального опису необхідних властивостей предмета закупівель у конкурсній документації і технічних специфікаціях.

Якість – це всезагальна, невіддільна характеристика об'єктів, що виявляється у сукупності їхніх ознак [402, с. 171], які визначають їх здатність задовольняти потреби відповідно до їх наявності [452, с. 590]. У правовому сенсі поняття якості означає відповідність виробу затвердженим критеріям [301, с. 18]. В економічній літературі до таких критеріїв відносять наявність у виробів і процесів сукупності рис, що обумовлюють ступінь їх придатності для використання за призначенням [232, с. 9]. На думку інших фахівців, умова якості звичайно складається з двох частин. У першій



встановлюють вимоги, яким повинна відповідати продукція за якістю (стандарти, технічні умови, зразки), а також гарантійні строки. Друга частина присвячена порядку перевірки якості під час виконання договору [82, с. 40]. Якщо ж йдеться про якісні характеристики сфери охорони здоров'я, виділяють дві теми – підвищення доступності медичних послуг, удосконалення способів діагностики і лікування хвороб [98, с. 76–93], що містять дві складові: (а) розробку нових технологій, їх тестування, освоєння лікарями, визнання прийнятності використання пацієнтами і суспільством; (б) створення матеріальної бази для практичного застосування нових методів діагностики та лікування хвороб [525, с. 202].

О. В. Зверева виділяє правові засоби забезпечення якості: господарсько-правові норми, зобов'язання, засоби захисту прав господарюючих суб'єктів [156, с. 31]. На думку В. Ф. Поподопуло, правове регулювання якості у сучасних умовах характеризується загальнодозвільною спрямованістю і відповідає принципу свободи договору, що виражений формулою: умови про якість визначаються договором, окрім випадків, коли зміст цих умов визначено законодавством. Цей принцип під час з'ясування вимог до якості продукції, робіт, послуг зазнає обмежень з метою забезпечення публічних інтересів [351, с. 286, 287]. У сфері охорони здоров'я це, передусім, гарантування права громадян на життя та здоров'я, оскільки, згідно з Основами, медико-санітарна допомога надається головним чином шляхом введення в організм людини речовин, що володіють фармакологічною ознакою (лікарських засобів), а за допомогою комплексу юридичних засобів встановлені обмеження ринкового обігу лікарських засобів, що зумовлено необхідністю гарантування їх належної якості, запобігання потраплянню на ринок фальсифікованої продукції, недопущення неконтрольовано розподілу лікарських засобів і забезпечення їх споживання за призначенням. Спеціальний режим господарського обігу встановлено також стосовно виробів медичного призначення і медичної техніки, а до суб'єктів, які надають медичні, соціальні послуги, запроваджено спеціальні вимоги щодо організаційної структури, матеріально-технічного й кадрового комплектування. Правове регулювання обігу товарів і послуг сфери охорони здоров'я ґрунтовно розглянуто на рівні окремих монографічних видань [286, с. 34–54; 320, с. 23–62].

Забезпечення покращення якості – важливе загальнодержавне завдання. Саме договору, а не системі стандартизації, яка у відриві від договору в ринкових умовах є малоефективною, належить керівна роль у його вирішенні [363, с. 173, 174]. Тому визначеність конкретних показників якості предмета закупівель і способів, у який здійснюватиметься їх підтвердження, контроль, мають стати обов'язковим атрибутом конкурсної документації. Безпосереднім наслідком недотримання цього правила буде загроза чи заподіяння шкоди здоров'ю і життю громадян. *У зв'язку з тим, що питання підготовки конкурсної документації та перевірки замовником якісних параметрів предмета закупівлі врегульовані Законом України «Про здійснення державних закупівель» у загальному порядку, без урахування специфіки господарських відносин у сфері охорони здоров'я, у такий спосіб не створено достатніх гарантій захисту публічно-правових цінностей. Це є підставою для частих випадків дисфункціональності господарського механізму.* Водночас, проблему гарантування якості медичної допомоги слід розглядати з широких позицій, передусім з погляду її забезпечення. Вирішення цього завдання залежить від розвитку матеріально-технічної бази медичних закладів, технологій лікувально-діагностичного процесу і наявних ресурсів охорони здоров'я [166, с. 43]. *Тому для підвищення якості медико-санітарної та соціальної допомоги, медикаментозного забезпечення громадян треба максимально використовувати комплекс правових засобів державних закупівель та інших методів регулювання господарських відносин, як наприклад, розроблення і впровадження стандартів якості соціальних послуг.*

На ймовірність розв'язання проблем господарсько-правового забезпечення сфери охорони здоров'я за допомогою механізму закупівель містяться вказівки в Указі Президента України «Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України» від 07.12.2000 р., наказі МОЗУ «Про усунення недоліків у сфері державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення» від 04.02.2010 р., постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» від 06.10.2011 р. тощо. В. М. Пашков зауважує, що докорінні зміни у гарантуванні якісних характеристик життя громадян є одними з важливих завдань соціальної політики, особливо беручи до уваги ризики

запровадження реформ у сфері охорони здоров'я [327, с. 18, 19; 317, с. 180]. На реалізацію цих завдань орієнтує і система принципів, закріплених у законі про здійснення державних закупівель, а саме: добросовісна конкуренція серед учасників, максимальна економія та ефективність, відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель, недискримінація учасників, об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням, вільне переміщення товарів і свобода надання послуг. Ці принципи відображають, з погляду законодавця, найбільш важливі публічні цінності механізму державних закупівель як такого, безвідносно до галузевої специфіки. *Все ж таки, необґрунтовано залишилася поза увагою законодавця ідея гарантування соціальних результатів і високої якості товарів і послуг, що купують для задоволення державних потреб, а також активізація економічного розвитку України, захист малого та вітчизняного підприємництва.*

Однією з переваг державних закупівель, порівняно з іншими засобами задоволення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах, є законодавчо закріплений принцип відкритості та прозорості на всіх стадіях їх здійснення. В ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» описано порядок оприлюднення, види і джерела інформації, в яких ці відомості підлягають розміщенню, а наказом МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р. затверджені відповідні документальні форми. Конкретність та однозначність цих приписів є гарантією ефективного регулятивного впливу на господарські відносини. Проте обмежує практичну реалізацію цього принципу те, що у друкованих виданнях і всіх інших, окрім веб-порталу МЕРТУ, джерелах розміщення інформації про хід державних закупівель здійснюють диспозитивно. Наприклад, згідно з Директивою 2004/18/ЄС [119], опублікуванню в Офіційному журналі ЄС підлягають усі оголошення про закупівлі, а в окремих випадках навіть попередні оголошення. В. Устименко та Р. Джабраїлов слушно звертають увагу на те, що прикладів дії принципу верховенства права у правовідносинах небагато, натомість в окремих випадках законодавство України свідчить про протилежне [437, с. 81].

*Від змісту господарсько-правового забезпечення реалізації принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель залежить*

*як кількісний, так і якісний аспекти участі в торгах суб'єктів господарювання, розвиток конкуренції, поінформованість громадянського суспільства щодо використання державних коштів, запобігання корупційним правопорушенням і закупівлям предмета, який не охоплюється теперішніми потребами замовників.*

Як відомо, не природа і людство погоджуються з принципами, а навпаки, принципи є правильними лише настільки, наскільки вони відповідають природі та історії [491, с. 15], *тому правові засади законодавства про закупівлі постають своєрідним «фільтром» щодо змін у нормативному регулюванні, але їхня система на сучасному етапі є неповною та не в усіх випадках дієвою.* З аналізу судової практики (рішення Донецького апеляційного господарського суду від 07.09.2010 р. у справі № 10/164н [373], рішення господарського суду Закарпатської області від 02.12.2009 р. у справі № 16/127 [370], рішення Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. у справі № 56/145-09 [374]) випливає, що позивачі однією з юридичних підстав власних вимог часто вказують саме порушення принципів здійснення закупівель замовниками чи учасниками, зокрема, застосування тендерних процедур дискримінаційним чином, незабезпечення ефективного використання державних коштів і об'єктивного визначення переможця. Зрештою, будь-яке порушення законодавства суперечить засадничим положенням відповідних нормативно-правових актів.

Оскільки економічна кон'юнктура у країнах з ринковою економікою зазнає коливань, через що порушується економічна рівновага, держава здійснює стабілізаційну функцію, впливаючи на розробку різного роду програм, спрямованих на регулювання певних сфер економіки [461, с. 117]. На думку І. В. Влялько, досягнення переваг у конкуренції і стимулювання розвитку національного виробництва можливе тільки через удосконалення організації процесу державних закупівель на відповідній законодавчій базі [66, с. 87]. *Тому доцільно встановити конкретні тактичні та стратегічні цілі розвитку ринку закупівель в Україні, що дасть змогу визначити місце й забезпечити постійний зворотний зв'язок між порядком проведення закупівель і державною соціально-економічною політикою, а також гарантувати реальну відповідність усіх правових засобів закупівельного механізму системі принципів, на основі яких він продуктивно функціонуватиме.*

## **1.2. Державні закупівлі в охороні здоров'я як комплексний засіб державного регулювання господарських відносин**

*1. Праворозуміння системи відносин у сфері охорони здоров'я та предмета закупівель у цій галузі*

*2. Система публічних інтересів у відносинах державних закупівель і проблеми їх гарантування*

*3. Правові засади державного регулювання відносин закупівель, типи правового регулювання*

*4. Державні закупівлі у системі засобів публічного регулювання господарських відносин*

*5. Розмежування державних закупівель і замовлень як засобів задоволення суспільних потреб*

*6. Ознаки правового механізму державних закупівель*

1. Функції держави реалізують властивими їм методами і в при-  
таманних формах, залежно від змісту та конкретики завдань, які  
вирішуються на певних етапах розвитку суспільства [133, с. 91].  
Тому й питання державних закупівель доцільно досліджувати не  
ізолювано, а в контексті тих специфічних правовідносин, для задо-  
волення потреб яких вони здійснюються.

Традиційно охорона здоров'я є невід'ємним елементом будь-  
якої суспільної формації. Як зазначає Д. В. Задихайло, такі види  
державної політики, як екологічна та соціальна, мають прямий  
функціональний зв'язок із реалізацією відносин у сфері господа-  
рювання [138, с. 130]. Наприклад, у ст. 168 Договору про функ-  
ціонування ЄС закріплено: під час визначення та виконання всіх  
політик і заходів забезпечується високий рівень захисту здоров'я  
людини [304, с. 131]. У ст. 3 і 49 КУ декларується пріоритет-  
ність гарантованого кожному громадянину права на охорону  
здоров'я, а в ст. 12 Основ підкреслюється, що охорона здоров'я –  
це один з пріоритетних напрямів державної діяльності, система  
заходів, спрямованих на збереження і розвиток фізіологічних,  
психологічних функцій, оптимальної працездатності й соціальної  
активності людини при максимальній біологічно можливій  
тривалості життя. На думку дослідників, це складна соціально-  
економічна система і специфічна галузь народного господарства  
[268, с. 23].

Законодавець у ст. 6 Основ широко тлумачить зміст права громадян на охорону здоров'я, що, зокрема, передбачає право на соціальне обслуговування. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям відходу від біомедичної моделі охорони здоров'я до соціомедичної [15, с. 203–207]. Д. Карамішев визначає охорону здоров'я як соціальну сферу [182, с. 405], а Я. Буздуган, продовжуючи думку, конкретизує, що це одна з галузей соціальної сфери, де здоров'я громадян гарантовано складними і постійними зусиллями всіх систем суспільства і держави, які беруть участь у створенні благ життя [43, с. 116]. Не можна визнати обґрунтованою позицію С. Агієвець [3, с. 3–5], яка хоча й наводить розуміння охорони здоров'я у розгорнутому значенні, проте залишає поза увагою соціальні послуги. Тому з погляду реалізації функцій держави слід *вести мову про сферу охорони здоров'я в широкому розумінні, що передбачає функціонування систем медичного, фармацевтичного і соціального обслуговування*. Це праворозуміння дає змогу визначити основний і допоміжний предмет закупівель у цій галузі.

Хоча Р. О. Халфіна й припускає існування правовідносин, які не мають визначеного об'єкта [459, с. 103], у господарських відносинах закупівель об'єкт є завжди визначеним і, залежно від його специфіки, є різні режими правового регулювання. *Функціонування систем медичного, фармацевтичного та соціального обслуговування громадян передбачає існування основного предмета – лікарських засобів, у тому числі діючих та інших речовин, з яких вони виробляються, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг. Поряд із основним предметом замовники обов'язково купують допоміжний, який також задовольняє потреби належного функціонування сфери охорони здоров'я. До нього належать вироби народного споживання і продукція виробничо-технічного призначення, а також послуги і роботи, які не охоплюються змістом основного предмета. Заклади охорони здоров'я, як правило, купують такі види допоміжного предмета, як кетгут та інші шовні, стерильні адгезивні тканини, вату, марлю, бинти та аналогічні вироби, пляшки, скляні флакони для зберігання чи транспортування фармацевтичних продуктів тощо. Варто уточнити, що потреби в продовольчих товарах переважно виникають у господарських організацій, які надають послуги на умовах постійного чи тимчасового перебування громадян у цих*

зкладах. Лікувально-профілактичні заклади надають медичні послуги у формі амбулаторії, диспансеру й стаціонару. Дві останні форми передбачають розміщення пацієнтів у лікарняному закладі для надання лікувально-профілактичних послуг.

Замовники здійснюють закупівлі для матеріального забезпечення провадження власної господарської діяльності або задоволення потреб інших господарських організацій і громадян. Тому з метою гарантування комплексних потреб сфери охорони здоров'я вони зобов'язані придбавати як основний, так і допоміжний предмет широкої номенклатури [286, с. 349–351, 354–359]. *Специфіку цієї сфери відображає саме основний предмет, за допомогою якого громадянам безпосередньо надається медико-санітарна допомога. Визначеність предмета закупівель у правовідносинах, по-перше, дає змогу врахувати галузеві особливості під час конструювання окремих правових засобів державних закупівель, передусім це стосується вимог до порядку складання й оформлення документації з конкурсних торгів, якісних характеристик товарів, по-друге, повною мірою виявити істотні спеціальні публічні інтереси у відносинах закупівель. По-третє, на підставі структури предмета формулюються критерії здійснення закупівель у конкретній сфері суспільних відносин. Наприклад, закупівлі вважаються такими, що трапляються в охороні здоров'я, за наявності однієї з таких умов: (а) господарський договір про закупівлю укладено щодо основного предмета; (б) основний і допоміжний предмет придбано для забезпечення функціонування закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, фармацевтичних та інших видів підприємств, що виробляють основний предмет чи реалізують його громадянам.*

*Як причини, на підставі яких предметом дослідження обрано саме сферу охорони здоров'я, варто навести такі: (1) на науковому рівні державні закупівлі загалом вже вивчали (абстрактні дослідження цих відносин не матимуть достатньої кількості позитивних, передусім, практичних результатів); (2) резонансність медичної реформи, перехід до загальнообов'язкового медичного страхування та інші проблеми сфери, що першочергово потребують досконалого механізму перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів; (3) процес закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я має власну специфіку (не можна купувати ліки на таких самих умовах, що і меблі); (4) саме соціальна складова повинна бути основою будь-якої*



державної політики, оскільки там, де розпочинається доцільність з погляду держави (соціальне забезпечення відсувається на другий план), фактично чинитиметься сваволя щодо громадян. На продовження думки зазначимо: не можна забирати те, що у майбутньому не вдасться компенсувати, бо покликанням інституту держави і є створення умов для щасливого життя громадян.

Спеціальна тематика цього дослідження відображає не його вузькогалузевий нахил, що скоріше має ілюстративний характер, а, здебільшого, суспільну значущість соціальних питань (стандартів), точніше відверту недостатність їх правового забезпечення, під час державного регулювання господарських відносин. Мається на увазі те, що реальний (не імітаційний) соціальний захист громадян повинен бути обов'язковим елементом і першою складовою всіх напрямів економічної політики держави та гарантуватися імперативними нормативними приписами. Твердження, що нібито першочергово мають вирішувати економічні проблеми і тільки потім соціальні, мають спекулятивний характер, адже комерційні інтереси завжди є протилежністю некомерційних. У цьому контексті помітна суперечливість ліберальної природно-правової доктрини, яка, з одного боку, гучно наголошує на вищій цінності людини навіть там, де це є відверто зайвим, а, з другого боку, пропагуючи ідею приватного комерційного інтересу, визнає фундаментальність суто економічних питань, повсюдно обмежуючи стандарти соціального захисту. Справді, широко відомий дивіз: «економічний контроль означає контроль над усім життям людей, оскільки, контролюючи засоби, не можна не контролювати цілі». Натомість реальні соціальні гарантії питання повинні бути складовою всіх господарсько-правових перетворень. Виходячи з усіх визнаних теорій походження держави, остання створюється та надалі існує в інтересах «народу-творця», але на практиці переконалимося, що абсолютно в усіх випадках держава пілкується тільки про власне (виокремлене) буття, адміністративний апарат і «тих, ким і заради кого вона фактично створена». Економічна та, насамперед, соціальна політика держави, особливо проведений аналіз, свідчать про те, що за роки незалежності «держава Україна» де-факто існує окремо від українського народу. Це доводить правильність судження про те, що держава – це, насамперед, конкретні особи в органах управління.



2. Господарський правопорядок та ефективне функціонування ринку закупівель у сфері охорони здоров'я будуть гарантовані за умови системного державного регулювання господарських відносин. На думку В. С. Мартем'янова, ейфорія першого періоду переходу до ринку у пориві різкої відмови від планового впливу на економіку призвела до переоцінки можливостей ринку. Виявилось, що більшість суспільно значимих завдань, у тому числі втримання ринкової свободи у конкурентних межах, неможливо вирішити без державно-правового механізму [244, с. 190, 191]. Згідно зі ст. 9 і 12 ГКУ засоби регулювання господарських відносин визначаються економічною політикою держави, спрямованою на встановлення та захист публічних інтересів у відносинах, їх узгодження з приватними інтересами. Питанню загальних публічних інтересів у господарських відносинах приділяють увагу майже у кожній праці, що торкається проблематики державного регулювання економіки. Зокрема, його розглядають О. А. Беяневич [31], О. М. Вінник [56], Д. В. Задахайло [137], Г. Л. Знаменський [453], В. К. Мамутов [241] та ін. Окремі аспекти проблеми стосовно сфери охорони здоров'я досліджують Л. М. Дешко [114], Л. І. Куц [216], В. М. Пашков [324].

Значення публічних інтересів у господарських відносинах визначено в ч. 2 ст. 193 ГКУ, в якій ідеться про те, що кожна сторона повинна вжити всіх заходів, необхідних для належного виконання нею зобов'язання, враховуючи інтереси другої сторони та потреби в забезпеченні загальногосподарського інтересу. Під інтересом розуміють корисність і важливість справи [102, с. 393], а також потребу соціального характеру, що властива соціальному суб'єкту [263, с. 21], і з нею, як об'єктивною категорією, пов'язана будь-яка людська практика [242, с. 271]. «Якщо фізичний світ підкорений закону руху, – писав К. А. Гельвецій, – то світ духовний не менш підпорядкований закону інтересу» [78, с. 34]. Вагоме значення категорії «інтерес» лаконічно визначив Р. Ф. Іеринг: «Будь-яка причина, через яку здійснюється діяння, перетворюється на мету» [173, с. 13]. Поняття «публічний інтерес» пов'язане з особливостями публічного права, яке у сенсі регулятора відносин забезпечує державний інтерес на відміну від інтересів приватних власників і має на увазі благо держави як цілого [496, с. 235; 88, с. 33, 34], натомість приватне право – інтереси окремих осіб [87, с. 16]. «Публічність» передбачає присутність держави, вся діяльність якої як загальносоціального

інституту спрямована на благо суспільства [210, с. 95]. На думку Ю. О. Тихомирова, публічний інтерес – це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою її існування, розвитку [423, с. 53–64].

*Отже, публічний інтерес у господарських відносинах – це універсальне, об'єктивно наявне благо соціально-економічного плану, тобто якість правовідносин з відповідними параметрами, що є особливою цінністю для суспільства на певному етапі розвитку, має характер мети для всіх суб'єктів господарського права.*

Публічні інтереси у господарських відносинах державних закупівель забезпечені спеціальним порядком організації та проведення процедур закупівель, із чітко визначеною сферою його застосування, правовими принципами, діяльністю суб'єктів владних повноважень, які здійснюють регулювання цих відносин. *Щодо спеціального порядку укладання господарських договорів, то він може бути використаний не тільки замовниками, а й іншими суб'єктами господарського права на диспозитивних засадах. У такому разі у цих відносинах не буде гарантовано всього комплексу інтересів, характерних для державних закупівель, але означена практика позитивно впливатиме на розвиток торговельних зв'язків у підприємництві та повинна заохочуватися, наприклад, за допомогою закріплення у ГКУ вказівки на положення закону про державні закупівлі з відповідними параметрами щодо їх застосування.*

На сучасному етапі визначення істинних орієнтирів господарсько-правового розвитку особливо актуальне, оскільки, як зауважує Л. К. Туроу, цінності – це чорна діра капіталізму; немає чітких критеріїв їхнього розмежування на позитивні та негативні, а також правил управління ними [429, с. 329]. Ще Д. І. Мейер зазначав, що метою правової науки є не вивчення чинних актів законодавства, а пізнання законів дійсності [251, с. 21, 22]. *Тому виокремлення системи публічних інтересів у конкретних господарських відносинах має важливе значення з погляду з'ясування дисфункцій механізму правового регулювання, визначення оптимальних способів їх усунення і розроблення пріоритетних напрямів соціально-економічної політики держави.*

На підставі аналізу нормативно-правових актів і практичних проблем, що спостерігаються у відносинах державних закупівель в охороні здоров'я [11; 109, с. 86, 87; 311, с. 135, 136; 409, с. 3], *слід визначити таку систему публічних інтересів у цих відносинах:*

(1) високоефективне функціонування національної системи державних закупівель: (а) забезпечення національної безпеки держави; (б) стимулювання інноваційного розвитку економіки; (в) захист національного товаровиробника у межах узятих Україною міжнародно-правових зобов'язань; (г) гарантування режиму законності та запобігання проявам корупції; (д) створення конкурентного середовища на ринку закупівель і розвиток добросовісної конкуренції, збільшення кількості проведених конкурсних процедур й учасників, які беруть у них участь; (е) раціональне і високоефективне використання державних коштів; (є) максимальна інформаційна відкритість процедур закупівель; (є) збалансована та ефективна система державного регулювання ринку закупівель; (ж) врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників; (з) розширення практики участі в процедурах закупівель малих суб'єктів господарювання;

(2) гарантування права громадян на охорону здоров'я: (а) своєчасне та ефективно забезпечення державних потреб в основному та допоміжному предметі; (б) закупівля замовниками основного предмета на засадах поєднання максимальної якості, безпечності, ефективності та економічної обґрунтованості цін; (в) забезпечення організаційної взаємодії та узгодженої діяльності замовників; (г) стабільність і обґрунтованість закупівельних цін на основний предмет, недопущення випадків здійснення закупівель за завищеними цінами, створення ефективного правового механізму регулювання оптово-відпускних цін; (д) забезпечення оптимального рівня урегульованості господарського обігу предмета закупівель на ринку; (е) спроможність ринку державних закупівель в охороні здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі; (є) недопущення зривів чи затягувань при проведенні процедур закупівель.

Ця система є змістом таких генеральних (універсальних) публічних інтересів, як «високоефективне функціонування національної системи закупівель», що стосується механізму організації та проведення конкурсних процедур загалом, і «гарантування права громадян на охорону здоров'я», що містить спеціальні вимоги до порядку здійснення закупівель саме у сфері охорони здоров'я. Незважаючи на предметну відокремленість цих інтересів, вони підпорядковані спільній меті – гарантуванню соціально-економічного

благополуччя держави та українського народу, між ними існує зворотній зв'язок і взаємозалежність. Говорячи про «генеральні (універсальні) публічні інтереси», слово «генеральні» вжито як узагальнення, на позначення певного універсального за сферами господарювання інтересу, який дозволяє систематизувати решту інтересів у специфічних охороноздоровчих відносинах. У законодавстві немає терміну, який би позначав це явище, тому це можуть бути слова «мегаінтерес» або «надінтерес» тощо.

*Публічні інтереси, що охоплюються змістом генерального публічного інтересу «високоефективне функціонування національної системи державних закупівель», залежно від можливості бути відокремленими від нормативної системи закупівель в Україні, класифіковано на дві групи: 1) інтереси, що лежать в основі господарсько-правового забезпечення державних закупівель: (а) гарантування національної безпеки держави; (б) забезпечення режиму законності та запобігання проявам корупції; (в) раціональне та високоефективне використання державних коштів; (г) збалансована та ефективна система державного регулювання ринку закупівель; (ґ) максимальна інформаційна відкритість процедур закупівель; 2) інтереси, що можуть бути інтегровані в нормативну систему закупівель з метою сприяння практичній реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічної політики держави: (а) стимулювання інноваційного розвитку економіки; (б) захист національного товаровиробника у межах узятих Україною міжнародно-правових зобов'язань; (в) врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників; (г) розширення практики участі в закупівлях малих суб'єктів господарювання; (ґ) створення конкурентного середовища на ринку закупівель і розвиток добросовісної конкуренції, збільшення кількості проведених конкурсних процедур і учасників, які беруть у них участь.*

Негативна практика правозастосування [286, с. 6–8] дає підстави вести мову про те, що *перша група цих інтересів забезпечена лише частково, а друга – не забезпечена взагалі*. Також є проблеми реалізації публічно-правових цінностей, пов'язаних з гарантуванням права громадян на охорону здоров'я. У цьому контексті погодимося з Д. В. Задихайлом, який підкреслює, що симптоматичною є сучасна актуалізація питання про економічний суверенітет не тільки в економічній, а й юридичній літературі [148, с. 10, 11]. При цьому,

*від ступеня гарантування таких інтересів, як «закупівля замовниками лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг на засадах поєднання максимальної якості, безпечності, ефективності та економічної обґрунтованості цін» і «спроможність ринку державних закупівель у сфері охорони здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань під час проведення процедур закупівель» залежить реалізація кінцевої мети функціонування механізму закупівель – надання громадянам медичних і соціальних послуг, споживання лікарських засобів, використання виробів медичного призначення та ін. Тому дисфункціональність правових засобів, направлених на їх гарантування, нівелює економічну корисність функціонування закупівельного механізму як такого.*

Не піддаючи сумніву значення публічних інтересів для суспільства, обов'язковим завданням господарсько-правової політики у відносинах закупівель є їх узгодження з приватними інтересами. Зокрема, *не сприяє розвитку партнерських відносин замовника та учасника закупівлі невизначеність умов державного контракту, коли держава у разі зменшення бюджетного фінансування має право законно зменшити обсяги закупівлі (через це підприємцю складно формувати власну стратегію господарського, особливо інноваційного розвитку). Тому цю норму треба виключити або, принаймні, встановити розмір компенсації підприємцю, перелік підстав, за яких таке зменшення не вважається порушенням договірних умов.* З огляду на це, має сенс відмова від державного регулювання, якщо воно є неефективним [269, с. 98].

Інтерес є об'єктивним явищем, потребою, зумовленою всією сукупністю наявних обставин господарської діяльності конкретного суб'єкта. Разом із тим, у праві немає інтересу, що не був би суб'єктивним. Саме через це, на думку Ю. Фогельсона, інтерес слід розглядати як об'єктивно-суб'єктивну категорію [444, с. 24, 25]. В. Резнікова пише, що на ринку головною дійовою особою є суб'єкт господарювання, однак панівна на ринку конкуренція поєднує через механізм ціноутворення інтерес підприємця, що є виробником певного товару чи послуги, з суспільним інтересом, адже підприємець не може задовольнити власного господарського інтересу, не задовольнивши суспільних інтересів (не надавши споживачам товарів і послуг, яких вони потребують) [368, с. 277, 278]. Іншими словами,

свобода ніколи не буває абсолютною, оскільки стикається з обмеженим впливом інших свобод і має підкорятися прямим нормативним обмеженням, перш за все, з боку держави [104, с. 32].

*У зв'язку з тим, що замовники, з огляду на завдання і принципи здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, забезпечують захист комплексу публічних інтересів, а учасники першочергово прагнуть реалізувати такі приватні інтереси, як отримати прибуток, оперативно реалізувати товари тощо, а тільки потім – загальнодержавні інтереси, варто зробити висновок, що інтереси перших і других можуть не збігатися. Винятком є такий інтерес, як «гарантування права громадян на охорону здоров'я», недотримання різних аспектів щодо реалізації якого під час провадження господарської діяльності, наприклад для закладу охорони здоров'я, може мати наслідком анулювання ліцензії на медичну практику тощо.* З іншого боку, ті суб'єкти господарювання, які діють в інтересах держави чи територіальної громади, керуються й публічними інтересами [57, с. 73]. О. М. Вінник нагадує, що в Концепції переходу УРСР до ринкової економіки проголошувалася соціальна орієнтація ринку, але належним чином вона забезпечена не була через надмірне захоплення приватними інтересами [55, с. 38]. Наприкінці XIX ст. Л. Петражицький зазначав, що все сильніше у різних сферах життя проявляється панування приватних інтересів, особливо грошової наживи. Це призводить до розвитку сумнівних з етичного погляду прийомів здійснення комерційних операцій і вимагає очисного втручання закону. Саме в цій площині виникає обов'язок законодавця не ставитися до проблеми пасивно, а пильно стежити і швидко діяти [333, с. 321]. На думку І. Покровського, устремління суб'єкта господарювання все більш спрямовуються на забезпечення процвітання комерційних інтересів, коли інтереси людини, її потреби витісняються з кругозору [349, с. 314, 315]. І, мабуть, із плином часу ця тенденція тільки посилилася, адже у свідомості громадян міцно закріпився матеріалістичний світогляд [103, с. 419, 439, 467] з вигинами у бік вузького практицизму. *Тому в умовах змішаної чи переважно ринкової економіки реалізація публічних інтересів покликана обмежувати незаконні, економічно необґрунтовані приватні інтереси, з урахуванням того, що таке обмеження буде мінімальним і достатнім, натомість приватноправовим цінностям мають надаватися державні гарантії захисту.*

Публічні та приватні інтереси є протилежними, але водночас взаємопов'язаними з практичного погляду [56, с. 14, 15]. На думку В. С. Щербини, господарська діяльність є поєднанням як приватних інтересів виробників, так і публічних інтересів [487, с. 7]. Економісти окремо зауважують, що для досягнення максимальної ефективності закупівлі повинні здійснювати з урахуванням інтересів бізнесу [425, с. 84]. *Саме тому було надано самостійного значення такому публічному інтересу, як «врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників та учасників процедур закупівель».* Згідно зі ст. 9 ГКУ, оптимальне узгодження інтересів, тобто співвідношення між необхідністю і можливістю задоволення потреб суб'єктів господарювання, споживачів, соціальних верств і суспільства становить ядро економічної політики України. *Отже, основним сенсом проведення процедур закупівель є гарантування не лише публічних, а й врахування при цьому законних приватних інтересів.* На думку О. А. Гриценко, досконалий договір виникає за умови, якщо сторони угоди діють раціонально, тобто керуються узагальненою типовою мотивацією та власними інтересами [94, с. 148]. Враховуючи, що одним із головних завдань механізму правореалізації є надання юридичної форми процесу, поєднання інтересів і цілей, забезпечення їх спільності [383, с. 25], а правозастосування завжди орієнтоване на вчинок особи, правову форму слід організувати у такий спосіб, щоб обидві сторони отримували більш-менш паритетні вигоди від вступу у господарські відносини, за умови гарантування цільової спрямованості розвитку економіки. Це забезпечить захист інтересів замовників та учасників. Буде двостороння зацікавленість у законному проведенні торгів і найширшому розвитку конкуренції.

Наведені міркування узгоджуються з позицією М. М. Алексеєва, який зазначає: «У реальності зовнішній примус малоефективний, оскільки він ніколи не може бути тотальним і вчить людину тільки брехати й уникати цього примусу. Натомість держава, що прагне бути предметом «суспільного визнання», намагається опертися на свідому і раціональну суспільну думку» [5, с. 374]. Бажана, з погляду суспільних інтересів, поведінка суб'єктів господарювання досягається за допомогою стимулів, що спрямовують її в напрямку, потрібному державі з одночасною відповідністю інтересам підприємців [386, с. 6]. Тому для гарантування соціальної безпеки



держава повинна постійно утримувати баланс між сферою публічного та приватного [321, с. 86]. Такого ж підходу дотримується і В. К. Мамутов [238, с. 59, 60]. Як стверджує В. Я. Тацій, «треба, на решті, переконати суспільство, що всі ми є творцями не лише власної долі, а й власної держави» [418, с. 3, 4].

*Визнаючи вагомість публічних інтересів у здійсненні правового регулювання сфери державних закупівель, не менш значущим є забезпечення балансу публічних і приватних інтересів. При цьому, потребує уточнення питання: в яких саме інтересах (публічних або приватних) діють державні та комунальні підприємства? По-перше, участь у закупівлях для підприємців є виключно добровільною, по-друге, державні закупівлі дають змогу не тільки задовольнити державні інтереси, але й інтереси приватних учасників. Це особливо важливо в умовах існування подекуди надлишкової пропозиції та мінімального попиту на вітчизняному ринку. Як відомо, інтерес – це ключова категорія господарського права, адже в умовах ринку основною рушійною силою є саме внутрішня мотивація приватного товаровиробника і для ефективного вирішення більшості з існуючих проблем треба створити цю мотивацію. Термін «приватний інтерес» може застосовуватися не лише до суб'єктів господарювання приватного, а й публічного права. Наприклад, якщо комерційне державне підприємство діятиме лише в публічних інтересах це наймовірніше матиме наслідком визнання його економічно неефективним або навіть банкрутом.*

*Отже, з теоретичного погляду публічні інтереси в господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я – це пріоритетні блага соціально-економічного характеру – моделі існування господарських правовідносин, що спрямовані на забезпечення високоефективного функціонування національного механізму закупівель, гарантування права громадян на охорону здоров'я та які перебувають під посиленням захистом держави. Системі цих інтересів притаманні такі риси: (1) складність структури; (2) врахування приватних інтересів, коли найбільш істотні з них набувають рівня захисту публічно-правових цінностей; (3) публічні інтереси сфери народного господарства, для задоволення потреб якої закупівлі проводять, знаходять відображення у правових засобах закупівельного механізму; (4) існування двох відносно автономних груп публічних інтересів, які уособлюють особливості організації та проведення*



*процедур закупівель, а також сфери, для задоволення потреб якої товари, роботи і послуги купують; (5) єдність і рівнозначність у питанні гарантування правового захисту груп публічних інтересів, а також взаємовплив між ними; (6) вплив на формування і реалізацію державної соціально-економічної політики.*

3. Недооцінка ролі держави в економіці, переважання уявлень про ринковий механізм як всеосяжний і автоматичний регулятор господарських відносин є однаково небезпечними для суспільства, як і недооцінка ролі ринкового механізму [235, с. 119], оскільки ринкова економіка не може нормально функціонувати без активних дій з боку держави [338, с. 79]. Головним чином саме на державу покладено обов'язок гарантувати захист публічних інтересів у сфері господарювання. Так, звертають увагу на фактичну необмеженість форм державного впливу на господарську діяльність [451, с. 61], а зарубіжні автори одним із засобів виконання державою власних повноважень, що дедалі набуває більшого значення, називають укладання приватних договорів з економічними суб'єктами для здійснення закупівель [519, с. 138].

Питанню державного регулювання економіки приділяють значну увагу науковці-господарники, як-от: О. М. Вінник [52], А. С. Гальчинський [75], О. П. Загнітко [134], Д. В. Задихайло [136], Г. Л. Знаменський [453], М. І. Кулагін [214], В. В. Лаптев [218], В. К. Мамутов [240], В. М. Пашков [313], А. Є. Пилецький [338], О. П. Подцерковний [84], В. М. Селіванов [390], В. А. Устименко [434], О. О. Чувпило [235], Ф. І. Шамхалов [466], О. В. Шевердіна [474], В. С. Щербина [487] та ін. Зміст цих праць зводиться до того, що *державне регулювання в тому чи іншому обсязі є обов'язковим атрибутом сучасної економіки*. Під ним розуміють засновану на законодавстві форму державного впливу на всі сектори економіки [436, с. 114] через встановлення і застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримуються можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [190, с. 29–37; 387, с. 17]. З огляду на те, що ринки розвинутих держав будь-коли, а не тільки у кризові періоди, неспроможні самі по собі ефективно функціонувати, інакше відбуватиметься гальмування розвитку суспільства [86, с. 5]. В XX ст. економічні дива створювалися не

на підставі принципу невтручання в економіку, а всупереч йому – на основі програм економічного розвитку проміжного та змішаного типів [450, с. 594, 603].

У формі більш масштабного підходу, що дає змогу впливати на широке коло чинників економічного життя, а отже, сподіватися на продуктивні результати такого впливу, дослідники виділяють категорію «правовий господарський порядок», який охоплює не лише статистику, а й динаміку системи господарських відносин, їх нормативний аспект та аспект фактичної реалізації [142, с. 116] та формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання і державного регулювання макроекономічних процесів [273, с. 17]. Також акцентують увагу на понятті «суспільний порядок», якому надають значення одного з позаюридичних критеріїв, які поряд із законом обмежують принцип договірної свободи. Стосовно розуміння цього поняття, то воно зводиться або до суспільного інтересу, або до стану узгодженості з умовами життя в суспільстві [349, с. 243, 244]. *Тому про правовий господарський порядок варто вести мову як про оптимальний стан відносин у сфері господарювання, коли гарантовано весь комплекс публічних інтересів, що і є ключовим функціональним завданням механізму державного регулювання суспільних відносин.*

Зміст понять «правове забезпечення», «правове регулювання», «державне регулювання» і «правовий механізм» є дискусійним, все ж таки, стосовно розуміння правового і державного регулювання, то «державне регулювання», що включає формальні та неформальні, обов'язкові та необов'язкові, правові та неправові форми впливу на суспільні відносини, є більш широким поняттям за «правове регулювання», крім цього, воно часто використовується в економіко-правовій сфері для піднесення ролі держави в забезпеченні правового господарського порядку. Під правовим забезпеченням слід розуміти системне застосування засобів і форм юридичного впливу на суспільні відносини (розробку способів правового удосконалення закупівельного механізму).

Науковці узагальнюють зміст механізму правового регулювання до системи правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний вплив на суспільні відносини [9, с. 364]. У цьому механізмі Д. В. Задихайло виокремлює три площини: рівень змісту економічних відносин, державне управління з системою органів

держави і систему нормативного регулювання [137, с. 18–22]. На думку В. Л. Яроцького, дослідження цієї категорії дає змогу відстежити взаємодію комплексів правових засобів, які забезпечують динаміку розвитку правовідносин [501, с. 18]. Господарсько-правовий механізм державних закупівель, як системне явище, складається з таких основних елементів: (1) предмет регулювання; (2) спрямованість регулювання; (3) методи і форми регулювання.

Під предметом державного регулювання у теорії господарсько-го права часто розуміють господарську діяльність, на що звертають увагу В. С. Мартем'янов [244, с. 3–5] і О. П. Подцерковний [451, с. 10]. Більш виваженої позиції дотримуються О. М. Вінник, яка вказує на відносини у сфері господарювання та поведінку суб'єктів господарського життя [51, с. 22–33], і В. М. Пашков, який, характеризуючи державне регулювання в галузі охорони здоров'я, зауважує, що вплив здійснюють на відносини та поведінку господарюючих і негосподарюючих суб'єктів [314, с. 40]. В. С. Щербина наголошує на тому, що ГКУ регулює не діяльність, а суб'єктів господарювання, які виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності [488, с. 13]. Ця думка знаходить підтвердження в теорії держави і права, де під предметом правового регулювання розуміють суспільні відносини, що можуть регулюватися правом і потребують такого регулювання [133, с. 212]. Виходячи з цього, незважаючи на наявність двох концепцій праворозуміння об'єкта правовідносин – плюралістичної [8, с. 154, 155; 1, с. 384] і моністичної [280, с. 149; 407, с. 195–197], моністична концепція, коли загальним об'єктом правовідносин є фактичні відносини, процес організації та здійснення господарської діяльності [62, с. 148], є більш обґрунтованою. *Тому предметом державного регулювання є господарські відносини з організації та проведення закупівель, сферу яких складають господарсько-договірні, внутрішньогосподарські та організаційно-господарські відносини* [286, с. 75, 82].

Спрямованість (тип) правового регулювання господарських відносин характеризує істотні різновиди поєднання способів регулювання, які втілюють у глибинних елементах структури права, дозволах і заборонах [320, с. 79]. Залежно від поєднання заборони і дозволу в праві, С. С. Алексєєв розрізняє два основних типи регулювання: загальнодозвільний – дозвіл на будь-які дії, не заборонені законом, та дозвільний – дозвіл виконувати дії, прямо

визначені законом [7, с. 299]. На такий поділ у контексті господарських відносин також звертає увагу Н. О. Саніахметова [386, с. 3]. Концептуально методи господарського права базуються на двох принципах: загальнодозвільному («дозволено все, що не заборонено законом»), за яким діють підприємці, та зобов'язальному («суб'єкти господарського права зобов'язані вчиняти те, що покладено на них законом»), який в основному стосується органів державного управління економікою [487, с. 16]. Якщо в умовах планової економіки найбільш важливе значення мав метод обов'язкових приписів [85, с. 9], то з переходом до ринку і розвитком підприємництва основним у господарському праві стає метод автономних рішень [219, с. 39]. Проте останнє твердження є справедливим не для всіх відносин у сфері господарювання: це стосується правового режиму обігу лікарських засобів, до яких законами висуваються спеціальні вимоги щодо державної реєстрації, проходження внутрішнього аптечного контролю, ліцензування виробництва, імпорту, оптової та роздрібною торгівлі, а також підтвердження відповідності суб'єктів, що провадять таку діяльність, вимогам належної виробничої практики і практики дистрибуції тощо.

*У майново-господарських відносинах державних закупівель діє переважно дозвільний тип правового регулювання, поєднаний з елементами загальнодозвільного типу, що зумовлено публічно-правовою природою господарського права, значною кількістю суспільних інтересів у відносинах, складним порядком організації та проведення торгів. Такий висновок слідує з класифікації цих відносин залежно від типу правового регулювання: (1) дозвільний тип: (а) прийняття рішення про здійснення закупівлі замовником; (б) оскарження процедур закупівель в адміністративному порядку; (в) діяльність комітету з конкурсних торгів щодо організації та проведення закупівель; (г) підстави, умови і порядок проведення процедур закупівель; (д) порядок оприлюднення інформації та подання конкурсних пропозицій учасниками; (е) складання офіційної документації з конкурсних торгів; (ж) встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; (з) порядок відмови в участі у процедурі закупівлі, відхилення пропозицій конкурсних торгів, відміни торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; (и) розгляд і оцінка конкурсних пропозицій в аспекті правил застосування цінового та якісного критеріїв оцінювання; (к) зміна умов договору про закупівлю;*

(2) загальнодозвільний тип: (а) визначення предмета закупівель; (б) прийняття суб'єктом господарювання-учасником рішення про вступ у відносини закупівель; (в) застосування замовником забезпечення конкурсних пропозицій або виконання договору; (г) розробка методики оцінювання пропозицій конкурсних торгів; (р) підстави для застосування процедури відкритих торгів; (д) визначення умов договору про закупівлю.

Під час обрання спеціально-дозвільного типу правового регулювання вихідним є нормативне положення [133, с. 216, 217]. На думку О. П. Подцерковного, публічно-правові норми завжди матимуть пріоритет над приватноправовими, адже вони ґрунтуються на сукупному громадському інтересі [348, с. 69]. Так, В. А. Устименко на прикладі міських господарських відносин пояснює сутність господарсько-правового методу регулювання, що полягає у домінуванні публічних інтересів над приватними [432, с. 457]. І. В. Руквишишникова зазначає, що метод правового регулювання галузі державних закупівель допускає менш жорсткі владно-підпорядковані зв'язки між суб'єктами порівняно з адміністративним методом [378, с. 38]. *Тобто, якщо на перший план виходить потреба у забезпеченні високого рівня впорядкованості господарських відносин і дисциплінованої поведінки учасників перевага надається саме дозвільному типу, який посилює господарський правопорядок і гарантує структурованість, стабільність здійснення закупівель. З іншого боку, відсутність імперативно встановлених категоричних правил поведінки учасників покладає відповідальність за гарантування публічних інтересів на розсуд замовників і постачальників, чим фактично нівелюється суспільне призначення механізму закупівель. Водночас застосування загальнодозвільного типу є виправданим з огляду на те, що замовники та учасники мають володіти свободою в ухваленні певних рішень. Це усуває зайвий формалізм і гіперрегламентацію відносин.* Тому не випадково автори відводять нормам стимулювальної спрямованості важливе місце в конкурентному законодавстві [462, с. 5]. Проте, наприклад, *правила підготовки конкурсної документації, а також зміст методик оцінювання конкурсних пропозицій, які офіційно не затверджені, доцільно унормувати з запровадженням елементів дозвільного типу.* Д. В. Задахайло доводить, що складність змісту економічних відносин, їх регулювання з боку держави і правова регламентація вимагають застосування багатьох

обмежень і заборон у підприємстві [144, с. 121]. Це пов'язано з тим, що розуміння свободи як відсутності обмежень є результатом відсутності культури мислення [77, с. 80]. Слід усвідомлювати, що тільки комплексне використання правових стимулів підвищить ефективність регулювання. Обмеження повинні бути, але тільки дія чітко визначених цілей [447, с. 71].

*Під час конструювання нормативних засобів державних закупівель помітна така специфічна риса юридичної техніки господарсько-правового регулювання, як необхідність максимального усунення підстав для двозначних тлумачень нормативних приписів і запровадження дозвільного типу регулювання в тих аспектах відносин, де є передумови чи загрози для обмеження конкуренції, вибору контрагентів на суб'єктивних засадах, оскільки саме в цій сфері відбувається перерозподіл фінансових ресурсів держави, поширені факти корупційних і антиконкурентних правопорушень. Йдеться про гарантування такого елемента верховенства права, як принципу правової визначеності, ясності й недвозначності правової норми. Фахівці називають цей принцип «гарантією юридичної безпеки» і розглядають як зобов'язання державних органів забезпечувати легкість з'ясування права і можливість скористатися цим правом у разі необхідності [344, с. 44]. Також Конституційний Суд України у мотивувальній частині рішення № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 р. наголошує, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до свавілля.*

*Отже, слід сказати про доцільність часткового посилення імперативних засад у господарсько-правовому регулюванні державних закупівель. Варто запропонувати внести зміни до ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» за допомогою доповнення її ч. 6 такого змісту: «Замовники в особі комітетів з конкурсних торгів під час організації та проведення процедур закупівель зобов'язані діяти на підставі, у порядку та у спосіб, визначений цим Законом, іншими актами законодавства, у частині, що не суперечать цьому Закону».*

Вплив правового механізму державного регулювання на господарські відносини забезпечується застосуванням системи правових

методів і форм. Форми та методи регулювання господарських відносин досліджують такі науковці-юристи, як А. О. Бобкова [35], О. М. Вінник [52], В. В. Долинська [121], Д. В. Задихайло [149], В. К. Мамутов [239], О. Я. Кравчук [204], І. Р. Михасюк [112], В. М. Пашков [314], О. П. Подцерковний [347], В. С. Щербина [487] та ін. Проте у контексті правового механізму закупівель у сфері охорони здоров'я ці питання не розглядали.

Методи і форми державного регулювання є самостійними господарсько-правовими явищами, але лише у частині теоретичного дослідження чи на етапі формування соціально-економічної політики. На практиці вони застосовуються в єдності: форма – це зовнішній прояв регулювання, а метод – його внутрішній зміст. Мова йде про зміст і форму як парні діалектичні категорії, що на практиці використовують тільки разом, коли кожному методу відповідає певний набір форм. Слід враховувати, що форми і методи державного впливу розмежовуються у тому сенсі, що не можна підміняти економічне вирішення господарських проблем формальними управлінськими прийомами; правове регулювання без економічного підтексту та обґрунтування не сприятиме розвитку [84, с. 74]. Також у деяких випадках методи державного впливу суперечать формам, що є результатом помилкових прийомів впливу, які застосовують органи влади до суб'єктів господарювання чи відображенні методів у хибних формах [319, с. 52].

Кожен метод і форма регулювання господарських відносин мають складну внутрішню структуру, що дає змогу розглядати їх як унікальні правові системи. Методи складаються з систем правових засобів [484, с. 10], що мають системоутворювальний характер як субстанціональних, так і діяльнісних явищ, за допомогою яких суб'єкти суспільних відносин досягають приватних і публічних цілей [300, с. 96]. Правові засоби – це правові явища, виражені в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняють інтереси суб'єктів права, досягають соціально корисних цілей [421, с. 722]. На думку Ю. Є. Атаманової, правові засоби набувають властивостей одного з основних елементів права, що пов'язано з їх здатністю забезпечувати утворення єдиного ланцюга у взаємозв'язках «ціль – засоби – результат» [20, с. 3]. Тобто якщо необхідно підвищити ефективність застосування методу регулювання господарських відносин, суб'єкт, що здійснює



таке регулювання, має чітко усвідомлювати систему правових засобів, притаманних цьому методу, проводити прогностичну оцінку їх практичного запровадження і за потреби змінювати саме правові засоби як змістові компоненти методів. Стосовно форм регулювання, вони складаються з організаційних елементів, за допомогою яких конструюють нормативні, управлінські та інші рішення суб'єктів владних повноважень.

4. У період реформ, спрямованих на створення нових конкурентоспроможних виробництв і докорінну модернізацію нинішніх, слід виважено підходити до формування закупівельної політики держави [396, с. 41]. В. К. Мамутов наголошує, що саме у нормах законодавства, які виконують роль однієї з найбільш поширених форм управління народним господарством, закріплюється економічна політика [241, с. 42]. *На підставі розуміння закупівель у значенні динамічного правового механізму регулювання господарських відносин варто визначити такі групи правових засобів державних закупівель:*

*(1) інституційні засоби, що визначають засади, порядок і структуру організації закупівель: (а) сфера дії законодавства про закупівлі; (б) зміст категорії «державні кошти»; (в) предмет закупівель, вимоги щодо його мінімальної оціночної вартості та порядку визначення в конкурсній документації, технічних специфікаціях; (г) вимоги стосовно якісних, технічних і кількісних характеристик предмета закупівель; (р) принципи здійснення закупівель; (д) планування державних закупівель; (е) правовий статус замовників, комітетів з конкурсних торгів і учасників; (є) порядок адміністративного оскарження рішень замовників; (ж) заходи непрямої економічної підтримки учасників; (з) забезпечення господарського правопорядку у відносинах, дотримання правил ринкового обігу основного предмета;*

*(2) господарсько-договірні засоби, що регламентують порядок проведення процедур закупівель: (а) способи здійснення закупівель: конкурсні процедури, закупівлі в одного учасника, за рамковими угодами, з застосуванням поділу предмета на лоти, централізовані та децентралізовані закупівлі; (б) підстави та умови застосування конкурсних процедур; (в) порядок організації та проведення закупівель (г) порядок подання конкурсних пропозицій; (р) спеціальні правила перегляду сторонами умов договору про закупівлю; (д) порядок*



розгляду й оцінки конкурсних пропозицій; (е) порядок оприлюднення інформації про закупівлі та ведення звітності; (є) вимоги до складання й оформлення документації з конкурсних торгів, подання пропозицій учасниками; (ж) підстави та порядок застосування забезпечення конкурсної пропозиції, виконання договору про закупівлю; (з) правила встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям, підстави для відмови в участі у закупівлі, відхилення пропозицій конкурсних торгів, відміни торгів чи визнання їх такими, що не відбулися.

Ці правові засоби є атомами механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я. Незважаючи на певний плюралізм, їх групи взаємопов'язані та становлять систему, що функціонує як єдине ціле. Під системою розуміють цілісний комплекс різноманітних елементів, які перебувають у постійній взаємодії [382, с. 79, 80, 83]. Зв'язок є як під час реалізації напрямків державної економічної політики, коли певна мета не може бути досягнута при використанні одного елементу ізольовано, так і між видовими групами засобів. Наприклад, заборонено публікувати оголошення про проведення конкурсних торгів до затвердження замовником у річному плані відповідних параметрів закупівлі. Тому справедливими є твердження авторів, що деякі методи державного впливу на господарську діяльність є комплексними [451, с. 61]. *Правові засоби закупівель можуть мати різні ефекти залежно від сфери їх застосування.* Наприклад, процедура запиту цінових пропозицій, правозастосування якої неприпустиме щодо більшості охороноздоровчих потреб, може мати позитивні результати використання в паливно-енергетичній сфері тощо.

Отже, щодо застосування правового механізму державних закупівель у господарських відносинах у сфері охорони здоров'я працює, так званий «закон Ешбі» («необхідної багатоманітності»), відповідно до якого, управління може бути забезпечене тільки в тому разі, якщо багатоманітність засобів впливу в розпорядженні суб'єкта управління (у цьому випадку всієї системи управління) є, принаймні, не меншою, за багатоманітність об'єкта управління (ситуації, що склалася) [507, с. 125–128].

Залежно від правових засобів, обраних законодавцем для досягнення поставленої мети, виділяють три види спеціальних режимів господарювання: обмежувальний, заохочувально-обмежувальний

і заохочувальний [165]. З огляду на специфічний набір правових засобів як заохочувального (стимулювального) характеру (стабільне та гарантоване державне фінансування в умовах інвестиційного дефіциту; як правило, держава, на відміну від приватного замовника, більш схильна до нераціональних витрат коштів, що пояснюється неефективною системою фінансового контролю та великою кількістю різних потреб, які треба регулярно задовольняти; передбачені конкурентні й прозорі механізми відбору кращих постачальників, розподіл зобов'язань між сторонами договорів, що забезпечені спеціальним нормативним регулюванням; будь-який легітимізований суб'єкт господарювання має право взяти участь у торгах на виконання державного замовлення), так і обмежувального (чітко визначена процедура організації та проведення закупівель; комплекс кваліфікаційних вимог до учасників тендерів, вимог до змісту пропозицій конкурсних торгів, порядку їх розгляду й оцінювання), державні закупівлі належать до заохочувально-обмежувальних спеціальних режимів господарювання.

У цьому контексті слід навести деякі міркування в обґрунтування визначення державних закупівель специфічним правовим режимом. Так, правовий режим – це особливий порядок регулювання, виражений через застосування певної сукупності правових засобів. Питанню юридичної природи правового режиму приділяється певна увага у спеціальній літературі. О. М. Вінник розглядає правовий режим як елемент будь-якої господарської системи поряд із суб'єктами, майновою базою, нормативною й інформаційною системами [51, с. 14]. В. М. Гайворонський зазначає, що правовий режим майна – встановлений правовими засобами порядок і умови придбання майна, здійснення суб'єктами господарювання правомочностей володіння, користування, розпорядження ним, реалізації функцій управління майном, його правової охорони [452, с. 417]. На думку В. М. Пашкова, правовий режим – це певний порядок регулювання суспільних відносин, що виникає як результат комплексу взаємопов'язаних правових засобів: норм права, способів правового регулювання, правовідносин, суб'єктивних прав та обов'язків, ступеня відповідальності [320, с. 10]. М. Сібільов визначає правовий режим як цілісну систему регулятивного впливу [392, с. 116]. Є. О. Харитонов зауважує, що законодавством встановлюються правила поведінки суб'єктів правовідносин під

час використання тієї чи іншої речі, тим самим визначаються межі та умови використання речі, якою має бути поведінка людей щодо неї, тобто її правовий режим [459, с. 255]. О. Р. Зельдіна спеціальний режим господарювання визначає як правовий режим, що релакментує порядок організації та здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, що відрізняється від загального режиму провадження господарської діяльності, проводиться державою з певною метою для забезпечення розумного сполучення публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень або заохочень для суб'єктів господарювання. Існують такі критерії ідентифікації спеціального режиму господарювання: наявність спеціального нормативного акта, що регулює господарську діяльність на певній території чи галузі економіки, містить спеціальні правила, що відрізняються від загальних; встановлення спеціального дозвільного порядку, не передбаченого загальним законодавством, для здійснення господарської діяльності на певній території чи галузі економіки; закріплення обмежень або заохочень для суб'єктів господарювання. Всі вони мають бути дотримані у сукупності [165]. На нашу думку, територіальну та галузеву прив'язку під час встановлення спеціальних режимів господарювання бажано розширити. О. М. Вінник виділяє цілі, досягнення яких забезпечує використання спеціальних режимів господарювання: залучення та ефективне використання інвестицій; активізація провадження господарської діяльності, насамперед спільної діяльності; впровадження нових технологій і ринкових методів господарювання; розвиток інфраструктури ринку; поліпшення використання ресурсів; прискорення соціально-економічного розвитку держави [52, с. 682, 683]. Всі ці цілі досягаються чи можуть бути досягнуті у межах інструментарію правового механізму державних закупівель.

Надумку В. С. Мілаш, найбільш обґрунтованими критеріями розмежування методів регулювання господарських відносин є цілі державної регуляторної діяльності та сфери її здійснення [253, с. 400]. *Залежно від виду й обсягів придбаних товарів, робіт і послуг, державні закупівлі поділяються на ті, що здійснюються для матеріально-технічного забезпечення поточних потреб замовників і економічного стимулювання розвитку галузей народного господарства. До організації державного регулювання господарських відносин правовими засобами закупівель існує два загальних підходи:*

*(1) коли досягнення цілей господарсько-правової політики забезпечується за допомогою зміни чинних або запровадження нових параметрів порядку організації та проведення закупівель, режиму обігу предмета на ринку чи реалізація перетворень такого характеру щодо інших елементів правового регулювання; (2) коли проводяться заходи непрямого економічного стимулювання придбання певних видів товарів, робіт і послуг або господарської активності груп суб'єктів господарювання. Широкий набір варіантів правозастосування у рамках першого підходу також дає змогу опосередковано (недискримінаційно) надавати непряму підтримку певним групам підприємств під час розподілу замовлень. Щодо заходів у межах другого підходу, то їх класифікація була розглянута окремо [155, с. 301–308; 286, с. 278–306].*

*Обидва представлених підходи є однаково важливими, між ними існує тісний взаємозв'язок, оскільки, з одного боку, без запровадження щодо обмеженого кола господарських відносин заходів економічної підтримки комплекс публічних інтересів не буде гарантовано повною мірою, а з другого – недосконалий порядок здійснення закупівель, що передбачає існування прогалів і колізій у законодавстві, ускладнить або матиме негативний вплив на правозастосування складних конструкцій нормативних приписів, адже, як вказують фахівці, недоліки законодавства у сфері державної допомоги призводять до масових порушень під час її надання [276, с. 1]. Доречно відзначити, що замовники у сфері охорони здоров'я не можуть, за бажанням, механічно збільшувати чи зменшувати обсяги закупівель, оскільки задовольняється чітко визначений попит, за дотримання вимог раціонального використання коштів. Економісти виявили, що між збільшенням закупівель і сукупним попитом існує пряма залежність (принаймні доти, доки зростання державних витрат не зажадає збільшення податків) [69, с. 512], тому зазначене збільшення, що перевищує реально існуючий попит з боку замовників, може відбуватися тільки у межах реалізації державних цільових програм соціально-економічного розвитку, зокрема для підтримки приватного сектору. В цьому питанні важливо дотримуватися балансу між ринковими засадами господарювання і захистом публічних інтересів. Як зауважує В. К. Мамутов, правильне співвідношення ринкових механізмів і функцій уряду є вузловим питанням ринкової економіки [241, с. 122]. Щодо обсягів закупівель, то вони залежать*

від фактичних і прогнозованих державних потреб, рівня фінансового забезпечення, кількості замовників, цілей державної політики та решти факторів.

*Отже, ведучи мову про державні закупівлі як про складний і розгалужений за структурою механізм регулювання господарських відносин, визначимо його місце у системі адміністративних і економічних засобів такого регулювання, зміст яких розкритий О. М. Вінник [52, с. 22, 23]. Він належить саме до непрямих (економічних) методів і передбачає розподіл державної підтримки на засадах конкурсу, встановлення економічних стимулів для добровільної участі у конкурентних процедурах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси, з метою забезпечення потреб суспільства у товарах, роботах і послугах, а також досягнення інших цілей соціально-економічної політики, у тому числі стимулювання приватно-підприємницької активності. Цей засіб не містить такої форми реалізації, як прямий наказ компетентного органу, що підлягає обов'язковому виконанню господарськими організаціями. Серед правових ознак непрямой підтримки науковці виокремлюють неадресний характер, довготривалу перспективу, підтримання конкуренції на ринку, збільшення ініціативності суб'єктів господарювання та відсутність їх залежності від періодичної державної допомоги [227, с. 3, 4, 7]. При непрямому регулюванні держава втілює свої рішення у життя передусім на підставі мотивації [111, с. 22].*

*Залежно від об'єкта економічної підтримки, державні закупівлі є правовим засобом, заснованим на попиті. Тобто, замовники, купуючи за державні кошти товари, роботи, послуги, задовольняють визначений попит і в той же час стимулюють пропозицію з боку учасників процедур державних закупівель. Таким чином, за допомогою зростання попиту (як з боку державного, так і приватного секторів) буде підвищуватися пропозиція, що забезпечить суттєвий економічний ефект за рахунок такого двоскладового розвитку. Саме потужним потенціалом для надання непрямой економічної підтримки державні закупівлі вигідно відрізняються від інших засобів правового регулювання господарських відносин, наприклад, заснованих на пропозиції (гранти чи податкові пільги стимулюють пропозицію, але не гарантують зворотний попит), в чому і полягає одна з їх особливостей. У цьому контексті закупівельний механізм виступає*

*спеціальним засобом державного інвестування у будь-яку сферу вітчизняного та світового господарства.*

З'ясуванню економічної та правової сутності державних закупівель останнім часом приділяють певну увагу у науковій літературі. На думку І. В. Влялько, державні закупівлі – це узагальнювальний термін, що означає закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами й умовами, з метою підтримання життєдіяльності держави на належному рівні [67, с. 7, 8]. К. В. Кузнецов виділяє термін «прок'юремент» (з англ. procurement – постачання, придбання), під яким пропонує розуміти сукупність методів, що дозволяють максимально ефективно задовольняти потреби організації (замовника) – як державної структури, так і комерційної фірми – у товарах, роботах і послугах [211, с. 14, 15]. І. І. Смотрицька під закупівлями розуміє належним чином організовану модель суспільних відносин, що характеризується сукупністю взаємозалежних і взаємодійних елементів, яким притаманна цілісність, взаємна єдність і властива доцільність [400, с. 22]. На думку О. Л. Юдіцького, це стійка модель поведінки певних членів суспільства, що забезпечує виробництво і розподіл суспільних благ, регулює грошовий обіг і характеризується наявністю специфічних функцій [494, с. 431]. Однією з проблем визначення оптимального поняття закупівель є те, що автори пропонують такі дефініції, які здебільшого не є обґрунтованими з погляду юриспруденції, адже в них не відображені господарсько-правова природа та основні риси процесу організації та проведення закупівель, натомість використані абстрактні формулювання та економічні риси.

*Отже, у сфері охорони здоров'я державні закупівлі – це комплекс засобів регулювання господарських відносин за допомогою придбання замовниками на конкурентній основі основного і допоміжного предмета, відповідно до річного плану, за державні кошти та в порядку, встановленому законодавством, з метою задоволення суспільних потреб у цих ресурсах і реалізації інших завдань соціально-економічної політики. Цим поняттям було б доцільно замінити чинну дефініцію закупівель, закріплену у спеціальному законі.*

5. Незважаючи на згортання в Україні практики розміщення державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, вважаємо за потрібне окрему увагу приділити питанню

відмежування державних закупівель від такого суміжного поняття, як державне замовлення, яке також є одним із способів господарського забезпечення публічних потреб у товарах, роботах і послугах.

Відомо, що різночитання одного й того ж терміну не може не призвести до непорозумінь і ускладнень як теоретичного, так і практичного характеру [336, с. 23–29]. На думку С. А. Бордунової, «державне замовлення» є ширшим за поняття «державна закупівля» і їх слід розглядати окремо: «закупівля» означає «придбання» і може бути пов'язана з купівлею-продажем чи поставкою товарів, а виконання робіт і надання послуг належать до державного замовлення [36, с. 19]. Такий підхід не є обґрунтованим з погляду господарського права, оскільки змістова відмінність між цими поняттями стає помітною тільки на рівні правових засобів механізму задоволення суспільних потреб, натомість спроби автора звести проблему до формалізму не мають юридичного значення. По-перше, згідно зі ст. 175 ГКУ предметом майново-господарського зобов'язання є господарська дія чи утримання від такої дії, під якою, беручи до уваги ст. 3 ГКУ, розуміють виготовлення і реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. По-друге, результати робіт, послуги, товари є суспільними продуктами і складовими товарного ринку [368, с. 279]. Автори використовують поняття «виробник» і щодо товарів, і послуг [368, с. 277, 278]. Тобто на підставі ч. 7 ст. 179 ГКУ у формі закону про здійснення державних закупівель у господарсько-правове регулювання запроваджено спеціальний порядок укладання договорів, що є прикладом комплексного застосування норм договірної права.

Дослідженню правової природи державного замовлення приділяється значна увага в спеціальній літературі. На думку В. М. Годунова, залежно від порядку розміщення, помітні такі особливості правової природи замовлення: якщо замовлення розміщено на конкурсній основі, то договір укладається на взаємовигідних умовах, в інших випадках замовлення адресується конкретним суб'єктам господарювання і є обов'язковим або необов'язковим індивідуалізованим плановим актом [79, с. 12, 13]. В. В. Луць зауважує, що державне замовлення є правовим актом органу влади, з якого випливає обов'язок замовника і виконавця укласти між собою державний контракт на визначених умовах [231, с. 74]. В. М. Пашков



наголошує, що державне замовлення має передбачати взаємовигідне партнерство, а конкретизувати це партнерство слід у договорі [314, с. 79]. На думку О. П. Подцерковного, для побудови ефективних контрактних відносин замовлення має витримуватися у параметрах, що враховують приватні і публічні інтереси у господарській сфері та засновані на сукупності фактороутворювальних елементів, що містять достатнє економічне, соціальне, психологічне і правове обґрунтування [345, с. 8]. В. С. Щербина державне замовлення визначає як обов'язковий для виконавців юридичний акт централізованого планування виробництва (плановий договір або державний контракт), що виконує функції правового засобу реалізації державних замовлень і децентралізованого планування господарської діяльності [356, с. 266–269]. Деякі російські дослідники розглядають державне замовлення як одне з позитивних прав підприємців [353, с. 69].

Враховуючи погляди науковців на правові риси державних закупівель і замовлення, спробуємо визначити співвідношення досліджуваних явищ за основними ознаками.

*По-перше, диференційованими є порядки формування номенклатури й способи розміщення як закупівель, так і замовлення.* Річні плани закупівель складають замовники і на централізованому, і на децентралізованому рівнях, на підставі державних і регіональних цільових програм, планів використання державних коштів, стану резервних запасів товарів, прогнозних оцінок. Предмет замовлення і розмір фінансування фіксуються у державному замовленні на відповідний рік, яке формує МЕРТУ спільно з потенційними замовниками за напрямками і критеріями, номенклатурою та обсягами замовлення, а затверджує КМУ. Замовлення для регіональних потреб формує Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.

*Якщо закупівлі здійснюються за допомогою організації та проведення процедур закупівель, коли суб'єкти господарювання за власною ініціативною (диспозитивно) стають учасниками цих відносин, то державне замовлення розміщується або у спосіб закупівель, або серед господарських організацій, для яких його виконання є обов'язковим, якщо це не спричиняє їм збитків.* Деякі автори зазначають, що використання органами державної влади і місцевого самоврядування в своїй діяльності лише імперативного методу не



завжди ефективно [89, с. 39], оскільки вступаючи у договірні відносини держава має можливість з більшою економією ресурсів одержати той обсяг товарів і послуг, які вона могла б змусити віддати їй примусово, а коли поряд із нею з'являються потужні економічні та ідейні організації, йти на компроміси державну владу наштовхує вже потреба [129, с. 95, 101].

*По-друге, поряд із тим, що закупівлі є одним із способів здійснення державного замовлення, вони все ж таки характеризуються самостійною господарською природою і проводяться для задоволення більш широкого спектру суспільних потреб, види яких законодавчо не обмежені: на практиці номенклатура придбаних товарів і послуг перманентно коригується відповідно до поточних потреб замовників. Тому ринок закупівель у царині охорони здоров'я, на якому здійснюється обіг лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, за кількісними й асортиментними позиціями товарів і послуг, числом замовників, учасників і джерел фінансування є більшим порівняно з відповідним ринком державного замовлення. В рішенні господарського суду Київської області від 26.01.2011 р. в справі № 21/263-10 [371] акцентується увага на тому, що придбання продукції для пріоритетних державних потреб за рахунок державних коштів здійснюється саме у порядку, визначеному законодавством про закупівлі. Незважаючи на спільне загальне призначення – гарантування позитивної динаміки соціально-економічних відносин, державне замовлення насамперед спрямоване на задоволення стратегічних, пріоритетних потреб держави, що обумовлює існування складного, чітко регламентованого й централізованого порядку їх організації.*

Оскільки рівнозначними є поняття, обсяги яких збігаються [228, с. 61–65], «державні закупівлі» та «державне замовлення» не є рівнозначними і перебувають у відношенні перетинання, їх обсяги збігаються частково: закупівлі є тільки одним із способів розміщення замовлення, за рештою встановлених правових рис ці поняття мають різні обсяги. Складно визначити та порівняти конкретні обсяги і зміст цих понять, тому такий аналіз слід проводити на рівні самостійного дослідження, адже в найбільш загальних ознаках, з одного боку, закупівлі є вузькими за замовлення в питанні інструментарію здійснення, а з іншого – ширшими за сферою застосування в народному господарстві.

6. Державна економічна політика реалізується через застосування окремих, відносно сталих комплексів засобів правового регулювання [136, с. 154]. Закономірними є питання щодо того, чи достатньо об'єднати декілька норм у певну форму, щоб їх адекватно сприймалися суспільством і належно регулювали відносини у ньому [201, с. 59]. У цьому контексті варто більш детально розглянути інструментальне значення механізму закупівель в охороні здоров'я з погляду засобів реалізації господарсько-правової політики держави.

*По-перше, система публічних інтересів і спрямованість правових засобів цього механізму на їх гарантування дає змогу визначити державні закупівлі комплексним засобом впливу на сферу господарювання, який одночасно поєднує реалізацію сукупності різних публічно-правових цінностей.*

*По-друге, державні закупівлі є не просто окремим (одиничним) правовим засобом, а самостійним механізмом регулювання господарських відносин: це системне (не сукупність окремих засобів) та внутрішньо інтегроване утворення, що містить комплекс правових засобів (власне закупівель та окремих), які розвиваються стабільно у межах циклу та діють в унісон за стадіями організації та проведення. Цей механізм дає змогу досягати багатьох функцій економічної політики. Науковці про правовий механізм (механізм правового регулювання) ведуть мову тоді, коли таке регулювання здійснюють на системних засадах, через взаємодію багатьох юридичних явищ у конкретно визначеному порядку [133, с. 220]. Складна функціональна природа правового явища і виокремлення основних дисфункцій державних закупівель вказують на те, що навіть за наявності однієї з них позитивна роль усього механізму може бути знівельована. Саме як єдиний механізм державні закупівлі дають змогу досягати широкого спектру господарсько-правових завдань.*

*По-третє, оскільки чинний закон, регламентуючи сферу розповсюдження законодавства про закупівлі, містить правові засоби загального характеру, за предметом (сферами господарських відносин) державні закупівлі є універсальним засобом правового регулювання. Тому за умови усунення типових дисфункцій і відображення спеціалізації за сферами здійснення закупівель у конструкція окремих нормативних приписів, цей засіб матиме позитивні результати застосування як в охороні здоров'я, так і за будь-яким іншим*

*видом державних потреб.* Невипадково Т. Дентіс, говорячи про економічну політику, виділяє таку її рису, як універсальну цілеспрямованість, основною метою якої є підвищення економічного добробуту населення [510, с. 6].

Беручи до уваги запропоновану Д. В. Задихайлом і В. М. Пашковим класифікацію *спеціальних об'єктів державного регулювання* [143, с. 63], у відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я такими об'єктами є наступні: *основний і допоміжний предмет закупівлі; ринок державних закупівель в охороні здоров'я; господарська діяльність з виробництва товарів, надання послуг і виконання робіт, що становлять предмет закупівлі, а також провадження діяльності з торговельного та комерційного посередництва учасниками конкурсних торгів; процедура (механізм) організації та проведення закупівель, що є формою діяльності замовників з господарсько-го забезпечення державних потреб.*

Іншою специфічною властивістю державних закупівель, як засобу регулювання господарських відносин, є те, що він застосовується не в межах якогось одного ринку (в електроенергетиці – це екологічна броня електропостачання споживача, «зелений» тариф; у справах про банкрутство – це процедура санації, мораторій на задоволення вимог кредиторів), а на різноманітних ринках, як-от: будівництва, житлово-комунальних, соціальних, рекреаційних, інтелектуальних і освітніх послуг, паливно-енергетичному ринку тощо. Крім закупівельної діяльності, така ж широка сфера застосування в господарських відносинах притаманна концесійній і лізинговій діяльності, діяльності з комерційного посередництва.

*По-четверте, державні закупівлі виступають довгостроковим процесом, протягом якого, згідно з річним планом і встановленими критеріями, купують товари, роботи, послуги для досягнення завдань інноваційної модернізації економіки, закріплених у спеціальних державних програмах соціально-економічного розвитку*

По-п'яте, сторонами господарських відносин державних закупівель є замовники та учасники, що традиційно опосередковують публічний і приватний сектори економіки. В цьому аспекті значення закупівель може бути узагальнено до форми господарської взаємодії держави і суб'єктів господарювання на найбільш загальному рівні або організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг. Тобто, державні закупівлі постають механізмом

*перерозподілу товарів, робіт і послуг, що мають цінову визначеність і ринкову вартість (хоча загальноприйнято вважати, що цінова визначеність включає ринкову вартість, яка в ній відображається, остання є більш широкою категорією, крім цього, ціна не завжди об'єктивно її відображає), який розгортається в умовах відкритого ринку й на підставі конкурентного відбору учасників. Цю позицію щодо надання громадянам безоплатної медичної допомоги підтверджує норма ст. 904 ЦКУ, в якій передбачено, що за договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцю всі фактичні витрати, потрібні для виконання договору. Як зазначає В. М. Пашков, будь-яка закупівля передбачає застосування принципу платності [314, с. 22].*

*Не можна не відзначити суттєві можливості захисту вітчизняного ринку у межах державних закупівель, що зрештою є логічним, адже йдеться про витрати саме державних (суспільних) коштів. Тому ведучи мову про те, що закупівлі постають формою організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг, ми прагнули акцентувати увагу саме на протекціоністській ролі закупівель, хоча погоджуємося з тим, що з формального боку закупівлі є формою організації збуту продукції вітчизняної, а також іноземної промисловості та сфери послуг. Окрім цього, статистика державних закупівель в Україні свідчить про те, що участь іноземних суб'єктів господарювання у процедурах закупівель незначна [284, с. 36–72].*

*Отже, закупівлі у сфері охорони здоров'я, як засіб державного регулювання господарських відносин, слід розглядати не тільки у вузькому розумінні, тобто в ролі інструменту реалізації соціальної політики у сфері охорони здоров'я чи матеріального забезпечення потреб будь-якої іншої галузі народного господарства у товарах, роботах і послугах (якщо йдеться про закупівлі загалом), а також як поліфункціональний засіб, за допомогою якого реалізується антимонопольно-конкурентна, антикорупційна, інвестиційна, інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова політика, політика розвитку малого підприємництва і ціноутворення. О. О. Беляєва зауважує, що на сучасному етапі інститут торгів, як універсальна модель придбання різних прав, набув міжгалузевого характеру [29, с. 9]. Тому помилковим є підхід, згідно з яким мета державних закупівель зводиться до задоволення суспільних потреб [494, с. 433]. Оскільки придбання товарів, робіт і послуг для державних потреб передбачає*

використання бюджетних коштів (2011 р. за рахунок бюджетних коштів було здійснено закупівель на суму 77329,3 млн грн [358]), закупівлі виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів держави на всіх стадіях функціонування бюджетної системи. *Цей приклад дає змогу прослідкувати у механізмі закупівель міждисциплінарний характер*, але цей аспект проблеми не охоплюється предметом дослідження, зокрема, відносини з формування бюджетів не є предметом господарського права.

Акцент на дослідженні закупівель саме у контексті економіки загалом дає змогу прослідкувати навіть міждисциплінарний характер, коли вони постають засобом регулювання фінансових, трудових відносин тощо. Але у межах спеціального дослідження нами було взято конкретні господарські відносини у сфері охорони здоров'я. Крім цього, предметом регулювання ГКУ є саме господарські відносини, натомість економічні відносини означають відносини між людьми і організаціями, що беруть участь у суспільному виробництві з приводу виробництва, розподілу, обміну, споживання засобів і результатів праці. Тобто, економічні відносини як такі входять за предмет господарського права.

Науковці звертають увагу переважно на одиничні функції закупівель, у чому і полягає ключовий недолік предметних опрацювань. На думку К. Одендаля, закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти завжди слугує досягненню політичних цілей [519, с 381]. Постійними є спроби ЄС об'єднати політику в цій сфері з політикою в сферах промисловості, підтримання малого бізнесу, місцевого розвитку та соціального захисту [67, с. 4], адже саме до побудови мінімальної держави, скорочення її соціальної орієнтованості призведе саморозвиток капіталізму, без державного коригування [25]. У зв'язку з цим, важливого значення набуває пошук способів модернізації закупівельного законодавства. Як писав К. Шмітт, справжній зміст державний суверенітет набуває у надзвичайних, виключних випадках [70, с. 397]. О. П. Подцерковний зауважує, що роль державного замовлення для гармонійної побудови ринкових відносин важко переоцінити, адже з його допомогою реалізуються не тільки суспільні потреби, як-от: державні організації забезпечуються матеріальними ресурсами, підтримуються вітчизняні виробники, закладаються резерви, стабілізуються найважливіші галузі економіки, але й задовольняються інтереси підприємців через

наділення їх гарантованим рівнем навантаження виробництва [345, с. 8]. На думку економістів, основною метою державних видатків називають збільшення ефективного попиту і створення сприятливих умов для приватних інвестицій [425, с. 82, 83]. У 30-і рр. ХХ ст. у США у рамках реалізації програми антикризових заходів держава широко кредитувала економіку для завантаження виробничих потужностей, що призвело до зростання частки закупівель у 1933 р. на 73 % порівняно з 1929 р. [155, с. 291].

Беручи до уваги проведений аналіз правових засобів державних закупівель, осмислення їх місця в сучасній економіці [155, с. 273–317; 177, с. 161–168; 405, с. 73, 129, 184; 512, с. 38–40], а також нормативні приписи ГКУ та інших актів регулювання закупівель в Україні, до основних об'єктів напрямків економічної політики, досягнення яких буде забезпечено за умови ефективного державного регулювання господарських відносин закупівель в охороні здоров'я, слід віднести такі: (1) політика у сфері охорони здоров'я: (а) своєчасне та стабільне задоволення потреб господарських організацій і споживачів у високоякісних, ефективних, безпечних товарах, роботах і послугах; (б) формування стратегічних товарних резервних запасів; (в) спроможність ринку закупівель стабільно функціонувати, забезпечуючи суспільні потреби у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань під час проведення конкурсних процедур; (г) уникнення випадків здійснення закупівель на підставі формального цінового критерію, без урахування позитивних якісних властивостей товарів, робіт і послуг, поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності предмета закупівлі та економічної обґрунтованості цін; (2) антимонопольно-конкурентна політика: (а) формування конкурентного ринкового середовища і гарантування рівних умов участі у закупівлях для всіх підприємств, незалежно від кількості працюючих та обсягу валового доходу тощо; (б) збільшення кількості проведених конкурсних процедур, учасників, які беруть у них участь, недопущення антиконкурентних узгоджених дій; (3) антикорупційна політика: (а) удосконалення й деталізація порядку проведення закупівель забезпечить дотримання норм законодавства замовниками та учасниками, а також двосторонню зацікавленість в об'єктивності результатів конкурсів; (б) організація ринку закупівель на конкурентних засадах сприятиме збільшенню кількості учасників, які беруть участь у торгах, знизить рівень монополізму під час розподілу



замовлень; (в) максимальна інформаційна відкритість унеможливить приховування незаконних господарських операцій, зробить прозорим процес витрачання державних коштів; (г) уникнення випадків допуску до оцінки конкурсних пропозицій учасників, які незацікавлені чи об'єктивно неспроможні задовольнити потреби замовника;

(4) інвестиційна політика: (а) заходи непрямої підтримки вітчизняних учасників закупівель забезпечать концентрацію фінансових ресурсів у національній економіці; (б) спрямування інвестицій в оновлення основних фондів вітчизняних підприємств; (в) раціональне використання державних коштів; (5) інноваційна політика: (а) розширення практики використання у народному господарстві інноваційної продукції; (б) збільшення кількості інноваційної продукції в загальному обсязі закупівель; (6) зовнішньоекономічна політика: (а) регулювання інтенсивності міжнародної конкуренції на національних ринках, зменшення частки імпортованої продукції; (б) перехід від стабілізаційної (екстенсивної) до розвиваючої (інтенсивної) моделі експортної діяльності, збільшення у структурі експорту товарів з високим рівнем доданої вартості за допомогою завантаження виробничих потужностей підприємств; (в) зменшення валютних витрат на придбання товарів, робіт і послуг в іноземних суб'єктах господарювання; (7) політика розвитку малого підприємництва: (а) створення сприятливих організаційних умов для конкурентоздатної участі у процедурах закупівель малих підприємств; (б) запровадження заходів непрямої економічної підтримки малих підприємств як учасників закупівель; (8) політика ціноутворення: (а) забезпечення стабільності та обґрунтованості закупівельних цін; (б) унеможливлення випадків здійснення закупівель за завищеними цінами, створення ефективного господарсько-правового механізму формування й регулювання оптово-відпускних цін; (в) зменшення собівартості товарів, робіт і послуг, що виробляються чи надаються вітчизняними суб'єктами господарювання, за допомогою збільшення обсягів державних замовлень; (г) придбання державою великих партій товарів (вітчизняних чи іноземних) і проведення за рахунок цих запасів товарних інтервенцій з метою регулювання ринкових цін; (9) промислова політика: (а) стимулювання економічного розвитку суміжних галузей народного господарства за допомогою розширення попиту з боку замовників на продукцію та послуги вітчизняного виробництва; (б) активізація здійснення державних закупівель



*безпосередньо у виробників продукції, за мінімально можливого залучення торговельних посередників; (в) підвищення якісних характеристик предмета закупівель і забезпечення його внутрішньої конкурентоздатності; (г) захист вітчизняного товаровиробника в умовах міжнародної конкуренції.*

Звісно, під час вжиття заходів за цими напрямками чиниться вплив (зворотний) на проведення закупівель, зокрема, це податкова політика (збільшення чи зменшення податків впливає на ціну предмета закупівель), митна політика (доступ на вітчизняний ринок тих або інших товарів, тобто коригування асортименту предмета закупівель), регуляторна політика (додаткові кваліфікаційні вимоги та правила оцінки, а також документи, що їх підтверджують), промислова політика (закріплення пріоритетності придбання продукції у вітчизняних товаровиробників стимулювати розвиток суверенного промислового виробництва).

*На сучасному етапі на якість закупівельної політики держави безпосередній вплив чинять такі тенденції соціально-економічного розвитку України: майже повна ліквідація державної власності у структурі економіки (це стосується і стратегічно важливих підприємств); скорочення державних гарантій захисту прав громадян і підприємців, а отже, зменшення у цьому сенсі соціальної та економічної функцій держави, за одночасного посилення адміністративно-контрольних повноважень; мінімізація нераціональних витрат бюджетних коштів; зменшення позитивного (стимульованого) державного втручання у сферу економіки; зростання суверенних кредитних зобов'язань. Всі ці обставини у сукупності призведуть до переходу України до мінімальної держави, з погляду публічних зобов'язань перед учасниками відносин у сфері господарювання, і, відповідно, скорочення обсягу ринку державних закупівель у традиційному значенні. У цьому контексті важливо було б забезпечити перехід від фіскальних методів регулювання економіки до стимульованих, від прямої підтримки до непрямой, від грошової форми до товарної, від суб'єктивних підстав розподілу ресурсів до об'єктивних (конкурсних), від адміністративних підходів в ухваленні обов'язкових рішень до делегування окремих функцій з регулювання економіки саморегульованим організаціям.*

*Незважаючи на згадані тенденції, у правового механізму державних закупівель (як засобу перерозподілу товарів, робіт і послуг)*

*є перспективи розвитку, насамперед, у некомерційних сегментах державного і приватного секторів економіки. Якщо ж брати до уваги стійку тенденцію до звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини, то у цьому напрямку очікуваним є подальше спрощення закупівельних процедур, що, зрештою, може нівелювати господарське призначення цього правового механізму.*

*Як зазначалося, визначення спеціального порядку укладання господарських договорів, на зразок передбаченого у законі про здійснення державних закупівель, обов'язковим для суб'єктів господарювання приватного права одержить негативні оцінки і зруйнує традиційну архітектуру ринку, що припускає неформальні контакти підприємств, які діють на власний розсуд. Тому виправданим є встановлення спеціального порядку закупівель товарів, робіт і послуг, окрім тих, що купують у межах реалізації комерційних проєктів, для великих, містоутворювальних, галузеутворювальних та інших стратегічних підприємств приватного права, насамперед приватизованих, що провадять діяльність в інфраструктурній, електроенергетичній і паливно-енергетичній сферах (господарські організації, задіяні на етапах наукових розробок, виробництва, розподілу, передачі та постачання продукції). Цей захід має доповнюватися застосуванням розширених пакетів інвестиційних зобов'язань для таких суб'єктів господарювання, заборонаю (обмеженням) відчуження цілісних майнових комплексів, основних і нематеріальних фондів тощо.*

У процесі впливу на економіку методом закупівель, який належить до найпотужніших інструментів державного регулювання та виконання соціальних завдань [281, с. 3], поряд із стимулюючим виникає синергетичний ефект [400, с. 5]. Водночас, проблемою є відсутність системного органічного механізму регулювання ринкових відносин, що був би ефективним, мінімізував можливості зловживати правом і корупційних дій [143, с. 50], поширюювався на сферу закупівель товарів і послуг [262, с. 57]. Саме тому ефективність закупівель є обмеженою, за винятком ситуацій, коли існують додаткові інструменти та засоби [512, с. 40]. У межах механізму державних закупівель ці дисфункції нівелюються правозастосуванням не тільки окремих засобів чи їх груп, як-от: кваліфікаційний відбір учасників або конкурсний порядок укладання господарських договорів, але й широкою практикою використання самостійних засобів

*регулювання господарських відносин, передусім, на стадії проведення торгів – під час кваліфікаційного відбору та оцінювання конкурсних пропозицій учасників (йдеться про такі засоби, як господарський договір, ліцензування, сертифікація та стандартизація, регулювання цін і тарифів, надання суб'єктам господарювання пільг та ін.), інструментом реалізації яких є процедури закупівель. Це зумовлено розгорнутою системою публічних інтересів, що трапляються у відносинах, а також комплексом поліфункціональних правових засобів і потенційною здатністю механізму закупівель до розширення системи останніх.*

*Стосовно самостійних засобів державного регулювання господарських відносин, то, насамперед, це засоби, застосування яких безпосередньо спрямоване на врегулювання господарського обігу на ринку товарів, робіт і послуг (лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних послуг) та гарантування істотних публічних інтересів (права громадян на охорону здоров'я). У господарських відносинах у сфері охорони здоров'я це, зокрема, ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики, виробництва, імпорту, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами, переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів; державна реєстрація лікарських засобів і медичних виробів; стандартизація медичних послуг; державна акредитація закладів охорони здоров'я та атестація лабораторій з контролю якості та безпеки лікарських засобів та ін.*

*Використання переважно адміністративних засобів регулюючого впливу пов'язано з тим, що предметом регулювання є відносини закупівель саме у сфері охорони здоров'я, в яких генеральний публічний інтерес «гарантування права громадян на охорону здоров'я» потрібно забезпечувати правовими засобами імперативного та швидкодійного характеру, які чітко виконуватимуться господарськими організаціями. Тому більшість цих методів спрямована на підвищення урегульованості ринкового обігу основного предмета. З цього приводу В. М. Пашков зауважує: «Парадокс полягає в тому, що управлінсько-регулююча та організаторська діяльність держави щодо налаштування ринкового механізму саморегуляції має базуватися саме на розширенні прямого втручання в економіку» [320, с. 27]. Як зазначає І. А. Покровський, в окремих сферах*

відносини мають регулюватися тільки веліннями єдиного центру, яким є держава [349, с. 38].

*Отже, державні закупівлі є універсальним за предметом, поліфункціональним і комплексним засобом регулюючого впливу на сферу господарювання, який забезпечує реалізацію сукупності публічних інтересів, поєднуючи законні інтереси держави і суб'єктів підприємництва під час організації збуту товарів, виконання робіт і надання послуг з метою гарантування суспільних потреб. Незважаючи на те, що в межах правового механізму закупівель застосовуються самостійні засоби регулювання господарських відносин, сам механізм не втрачає власної правової ідентифікації та правоутворюючого характеру, навпаки це слугує свідченням складної юридичної природи цього явища та наявності значного потенціалу для розвитку. У зв'язку з цим, вважаємо доцільним запропонувати доповнити ст. 10 ГКУ, в якій закріплені основні напрями економічної політики держави, ч. 1-1 такого змісту: «Держава здійснює політику у сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулюючи реалізацію основних напрямів економічної політики».*

### **1.3. Основні дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я**

*1. Загальні тенденції розвитку правового механізму задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах і послугах*

*2. Система основних і похідних дисфункцій правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я*

*3. Поширені порушення господарського законодавства замовниками та учасниками закупівельних процедур*

*4. Перспективні напрямки державної соціально-економічної політики у відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я*

*5. Правові форми нормативного закріплення особливостей здійснення закупівель в охороні здоров'я*

*6. Порядок реформування законодавства про державні закупівлі*

1. В розвитку економіки України важливу роль відіграє держава, покликана коригувати нові економічні потреби, з якими ринок

не може упоратися [143, с. 54]. В. Устименко і О. Кучер зауважують, що на сучасному етапі, нації постійно стикаються з проблемами, які неможливо вирішити без об'єднання зусиль усіх громадян під егідою держави [434, с. 267]. У той же час, національна політика щодо регулювання галузі охорони здоров'я є суперечливою і непослідовною [325, с. 64; 308, с. 124], у нормативних актах не окреслений комплекс недоліків господарсько-правового забезпечення державних закупівель у цій сфері, не розроблені конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинних або закріплення нових правових засобів. В офіційних документах мовиться про похідні проблеми сфери закупівель, натомість конкретні, багатовекторні та результативні способи їх усунення не описуються. Загальною проблемою державних цільових програм розвитку сфери охорони здоров'я є або повне ігнорування закупівель у практичному механізмі їх реалізації (наказ МОЗУ «Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 роки» від 13.09.2010 р.), або застосування закупівель як засобу забезпечення громадян лікарськими засобами і виробами медичного призначення, тобто у вузькому аспекті реалізації соціальної політики (постанова КМУ «Про затвердження Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року» від 27.12.2006 р.). У наказі МОЗУ «Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 роки» від 13.09.2010 р. звертають увагу лише на необхідність удосконалення порядку фінансування закупівель лікарських засобів.

*Унікальність нинішньої ситуації не в тому, що у цій сфері велика кількість зловживань чи невідомі способи ліквідації більшості з них, а в тому, що на рівні правової політики вживають недостатні спроби усунути їх підґрунтя, хоча зазначені правопорушення відомі широкому загалу, суб'єкти господарського права поінформовані стосовно подібних негараздів, у господарсько-правовій літературі розроблено комплекси поетапних перетворень законодавства про державні закупівлі (методики і правила оцінювання пропозицій учасників, загальні та спеціальні правила опису предмета закупівлі у конкурсній документації, підходи до організації роботи комітетів у конкурсних торгах і планування державних потреб, організації зберігання товарів, особливості проведення процедури*

переговорів і укладання рамкових угод тощо [286, с. 176–306; 155, с. 273–317]), а також практичні рекомендації, орієнтовані на потреби одиничних замовників. На думку Д. В. Задихайла, відсутність в Україні дієвого механізму правового регулювання господарських відносин пов'язана з істотним розходженням поглядів науковців і політиків на цілі, масштаби, напрямки та засоби такого впливу [135, с. 91].

Ці обставини деструктивно впливають на розвиток національної економіки та соціальної сфери, призводять до виникнення реальних загроз порушення наявних публічних інтересів.

Законний інтерес потребує правового захисту, оскільки він, з одного боку, лежить в основі суб'єктивних прав, а з іншого, обмежує реалізацію останніх [368, с. 74]. *Незважаючи на те, що публічні інтереси у господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я слід гарантувати комплексом дієвих правових засобів, спеціальне законодавство містить ряд недоліків – факторів, що деструктивно впливають на правореалізацію на всіх стадіях функціонування закупівельного механізму.* Залежно від галузі народного господарства, для задоволення потреб якої проведено закупівлі, може бути визначений специфічний комплекс таких дисфункцій, але в контексті сфери охорони здоров'я, на підставі окресленої системи публічних інтересів, спробуємо виокремити основні, найбільш актуальні з погляду господарської практики, дисфункції, які слід першочергово усунути.

Незважаючи на велику кількість проблем, з метою спрощення їх дослідження (точної ідентифікації) та, найголовніше, дієвого усунення, слід розробити певну методологію, інтегральний компонент, навколо якого б ці дисфункції систематизувалися, виявити закономірності та напрями вдосконалення законодавства. Передусім, *доцільно звернути увагу на кілька загальних тенденцій розвитку механізму задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах і послугах.*

По-перше, *це недостатній рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення* [153; 193, с. 75–78; 317, с. 184], *коли утримання сфери охорони здоров'я традиційно зменшують з метою перерозподілу коштів на більш «потрібні» напрями.* Незважаючи на те, що стан здоров'я населення прямо залежить від фінансування галузі, за даними постанови ВРУ «Про Рекомендації парламентських

слухань на тему: «Способи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» від 21.10.2009 р. за останні 15 років цей рівень не піднімався вище 3,4 % обсягу ВВП за мінімальної потреби у 5 %, тоді як у європейських країнах він перевищує 10 %. За середнім показником видатків на охорону здоров'я Україна посідає 78 місце у світі [481, с. 20]. Хоча одні з найбільших обсягів державних і комерційних інвестицій спрямовують на дослідження у сфері медицини та фармацевтики, бюджет, який спільно витрачають на ці потреби держава і бізнес в Україні, становить 2,9 млрд доларів США і є втричі меншим, ніж витрати на ці ж цілі американської корпорації «Майкрософт», і вдвічі меншим за аналогічні видатки Чехії [427, с. 32–34].

По-друге, немає остаточної й узгодженої офіційної позиції щодо господарсько-правових параметрів моделі страхової медицини [292, с. 276, 277], інших питань, пов'язаних з гарантуванням якості [271, с. 258–260] та стандартизацією [356, с. 9] медичних і соціальних послуг. Також *відсутні ефективні засоби регулювання тарифів на медичні послуги, ціни на лікарські засоби та виробництво медичного призначення, а вільне ціноутворення на ринку призводить до того, що неможливо встановити на ці послуги та продукцію об'єктивні тарифи та, як наслідок, зростає вірогідність здійснення закупівель за завищеними цінами, нераціонального використання державних коштів* [286, с. 234–237; 295, с. 286–288].

По-третє, немає узгодженої державної стратегії соціально-економічного розвитку, натомість переважає циклічна тактика з низьким часовим горизонтом, коли економічні результати головним чином порівнюють з аналогічними періодами попереднього року [405, с. 347].

По-четверте, у разі незбігу структури та обсягів споживання лікарських засобів з показниками захворюваності зростає рівень їх споживання під час надання медико-санітарної допомоги, що зумовлено незадовільним загальним станом здоров'я населення України [376, с. 253, 254], зайвою медикалізацією, віднесенням нормальних станів людини до медичних проблем [2, с. 246].

По-п'яте, це динамізм та нестабільність правового регулювання економічних відносин. Одна з фундаментальних відмінностей між романо-германською і англо-саксонською правовими системами полягає у ступені інтенсивності законотворчого процесу.



Англо-саксонська система характеризується високою інтенсивністю цього процесу, який стимулює постійна поява нових джерел прецедентів. Тому це система «новаторського» права, коли є намагання кожне нове судове рішення закріпити та унормувати як правовий інститут. Натомість романське право є більш інертним, його структура не сприяє інтенсивності правотворчості.

Науковці називають хворобами суспільства необґрунтовану кількість законів, відсутність зв'язків між ними, постійну зміну урядом правил гри, що не дозволяють бізнесу мати надійне макросередовище для організації своєї діяльності [493, с. 113]. В. К. Мамутов пише: «Іноземних інвесторів непокоять не наші закони самі по собі, а нестабільність законодавства, необґрунтована відміна деяких законів. Нерозумно постійно змінювати «правила гри» в економіці. А якщо змінювати, то робити це потрібно зважено, з обґрунтуваннями і прогнозами наслідків» [238, с. 60, 64]. Тому вчені-господарники застерігають: «Треба не допускати ситуацій, коли зрозумілі з практичних позицій питання заплутують, з огляду на суб'єктивні інтереси, квазітеоретичними міркуваннями-дурницями. Виявляється загальний недолік нашої правотворчої практики – переважає прагнення не удосконалювати закони, а займатися їх розмноженням» [236, с. 9]. У цьому контексті помічаємо головне протиріччя існуючого правопорядку – відмінність між нормою закону, її розумінням і результатами застосування [201, с. 59]. Тому всякий, хто приступає до дослідження основних соціальних проблем, не може з перших же кроків не відчути відсутності глибоко продуманої методології [490, с. 19, 20].

Негативні тенденції посилюються активізацією процесів несистемного запозичення досвіду інших держав і торговельних режимів, насамперед ЄС, з приводу нормативного регулювання господарських відносин закупівель [286, с. 90–92, 164, 165, 254–256, 274–278]. Зокрема, ухвалення нового закону про здійснення державних закупівель 10.04.2014 р. не завадило внести зміни до нього 06.05.2014 р. та запланувати наступні на 06.11.2014 р.

Нові конструкції правових засобів, що запроваджують з поспіхом і без відповідного аналізу результатів практичного застосування, є складними з погляду правозастосування, містять ризики корупційних зловживань і втрати конкурентоспроможності вітчизняних підприємств. Це стосується особливостей здійснення

закупівель державними і комунальними підприємствами, рамкових угод, процедури переговорів, кваліфікаційного відбору учасників тощо.

*По-шосте, монополізація та критична імпортозалежність вітчизняного ринку сфери охорони здоров'я, коли частка продукції вітчизняного виробництва на ньому неухильно скорочується.* Це відбувається на тлі спрощення доступу імпортерів, насамперед, тих, що володіють високим ступенем зовнішньої конкурентоспроможності, до внутрішнього товарного ринку, у тому числі ринку закупівель [291, с. 355–359; 284, с. 36–72; 283; 286, с. 289–306; 155, с. 273–317].

*Як відомо, ринок відображає справжню розстановку сил у суспільстві. Сучасний транснаціональний бізнес, представлений переважно західними корпораціями, маючи потреби у внутрішній (національній) конкуренції, у зовнішньоекономічних відносинах чинить спроби її нейтралізувати (такі намагання притаманні всім суб'єктам господарювання у межах власних сфер економічного впливу).* Тому і ліберали, і патерналисти сходяться на тому, що обов'язковим предметом державного регулювання господарських відносин є підтримка конкуренції (основного ринкового інституту), захист якої вигідний замовникам, споживачам, малим і нещодавно заснованим підприємствам [284, с. 36–72]. Концентрація капіталів (посилення монополізму), втрата значення принципу чистої конкуренції [450, с. 111; 480, с. 362], так само, суперечать інноваційному розвитку України, про що свідчить політика провідних фармацевтичних виробників: нові покоління ефективних й відносно дешевих лікарських засобів для лікування масових хвороб, так званих «блокбастерів», з'являються все рідше; на ринок надходить по 2–3 препарати для заміни лікарських засобів, строки чинності патентів на які закінчуються [521].

*Ці тенденції слід розглядати як першопричини виникнення дисфункцій у правовому механізмі господарського забезпечення державних потреб у продукції та послугах сфери охорони здоров'я, а отже, і порушення існуючих публічно-правових цінностей.* С. С. Занковський зазначає, що для підприємницької діяльності характерна вірогідність не одиничного ризику, а їх сукупності: вертикальних, горизонтальних і внутрішньогосподарських [154, с. 108]. Щодо фундаментальної структури ризиків, то, залежно від рівня

виникнення ризикоутворювальних факторів, вони поділяються на глобальні, державні, галузеві і фірмові [197, с. 23; 401, с. 94]. Стосовно недоліків правового механізму закупівель, їх варто розмежувати на основні та похідні.

2. До основних дисфункцій правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я належать такі: (1) немає налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель, внаслідок чого неможливо гарантувати ефективно задоволення потреб закладів охорони здоров'я та громадян у лікарських засобах, виробих медичного призначення, медичній техніці, що ускладнюється проблемами організації виробництва та торгівлі лікарськими засобами [216, с. 1], дисбалансом між структурою, обсягами споживання лікарських засобів і показниками захворюваності [360, с. 32]; (2) звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини, що передусім стосується виключення з цієї сфери державних і комунальних підприємств як замовників; (3) поряд із тенденцією до скорочення та оптимізації мережі закладів охорони здоров'я, підвищення економічності використання їх ліжкового потенціалу [308, с. 119–121], яка призводить до збільшення навантаження на замовників у значенні зростання обсягів придбаних товарів, робіт і послуг, а також кількості проведених закупівель, досі не розроблено правових механізмів функціонування стабільної та відкритої системи замовників в охороні здоров'я, заснування господарських організацій, які були б спеціально уповноваженими на організацію та проведення закупівель; (4) не гарантовано інформаційної відкритості закупівельних процедур і не створено багатofункціональної ринкової інфраструктури в охороні здоров'я; (5) чинна модель планування закупівель замовниками є такою, що не здатна у теперішньому вигляді забезпечити ефективну організацію цього процесу, оскільки законодавчо не закріплено такі обов'язки замовників, як, по-перше, відображення у річних планах інформації про господарські організації, в інтересах яких будуть здійснювати централізовану закупівлю, конкретизовані потреби замовника, їх соціально-економічне обґрунтування, по-друге, проведення децентралізованого моніторингу пропозицій та цін на відповідні товари і послуги на ринку, а також не запроваджено стратегічне планування закупівель; неналежним

чином організований сам процес планування (ситуативність річних планів замовників, відсутність елементів довгострокового планування); (6) недостатньо розвинуте спеціальне регулювання за сферами соціально-економічних відносин – нормативні правила визначення предмета закупівель у конкурсній документації не враховують специфіку задоволення потреб сфери охорони здоров'я у лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах; (7) неефективна система кваліфікаційного відбору учасників, що не гарантує допуск до оцінювання пропозицій тільки тих суб'єктів господарювання, які спроможні повною мірою задовольнити потреби замовника; (8) порядок розгляду й оцінювання пропозицій учасників має абстрактний характер, містить обмежене коло якісних критеріїв оцінки, не забезпечує поєднання економічної ефективності та якісних параметрів товарів і послуг, як базових умов закупівель у сфері охорони здоров'я, внаслідок чого їх позитивні нецінові властивості часто не враховують; (9) відсутнє господарсько-правове забезпечення інноваційного розвитку вітчизняної економіки; (10) порушення принципу захисту національного товаровиробника (не застосовують засоби економічної підтримки національних підприємств-учасників торгів), хоча провідні держави світу активно використовують протекціоністські можливості механізму закупівель (шкідливе з погляду захисту національних економічних інтересів запровадження в односторонньому та необумовленому міжнародними зобов'язаннями порядку принципу абсолютної рівної участі українських та іноземних постачальників у конкурсних торгах [286, с. 289–301]).

Незважаючи на велику кількість дисфункцій, ми не ведемо мову про механізм закупівель як дисфункціональний загалом, оскільки певні найменування предмета, для яких існує постійний ринок, добросовісні замовники мають змогу придбати, забезпечивши комплекс публічних і приватних інтересів.

Вчені ведуть мову про існування у сфері правового регулювання двох видів неузгодженостей (суперечностей): матеріальних, пов'язаних із впливом на право зовнішніх (неюрідичних) чинників, коли через природний динамізм соціальних відносин право відстає від суспільного життя чи випереджає його; формальних (юрідичних колізій), під якими розуміють суперечності всередині правової системи [133, с. 326]. З метою визначення правових засобів, за

допомогою яких механізм державних закупівель буде здатний забезпечити усунення недоліків нормативного регулювання й гарантувати публічні інтереси, слід з'ясувати безпосередні юридичні чинники, що зумовлюють існування цих основних дисфункцій.

Такі дисфункції, як «відсутність налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель», «нерозробленість правових механізмів функціонування стабільної та відкритої системи замовників в охороні здоров'я і заснування господарських організацій, спеціально утворених на організацію та проведення закупівель» є прикладами матеріальних неузгодженостей у правовій системі, коли нормативне регулювання відстає від динаміки суспільного життя, а решта дисфункцій – формальні, що представлені двома видами юридичних колізій: (а) колізія між правом, що протирічить досягненню цілей регулювання, і правореалізацією; (б) колізія між регулятивними нормами і нормами-засадами. Наприклад, чинна система кваліфікаційного відбору учасників, по-перше, на практиці не гарантує допуск до оцінювання пропозицій тільки тих суб'єктів господарювання, які здатні якнайкраще задовольнити потреби замовника, по-друге, право замовників встановити у конкурсній документації неповний перелік кваліфікаційних критеріїв суперечить такому принципу закупівель, як «максимальна економія та ефективність». Варто зауважити, що всі основні недоліки правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я також зумовлені наявністю численних прогалин у законодавстві, коли правила поведінки суб'єктів господарського права на нормативному рівні не регламентовано за умови, що ці відносини мають бути врегульовані з погляду засад законодавства. Основним засобом усунення цих недоліків є розробка нових нормативних конструкцій, у тому числі тих, що усунуть неузгодженості між нормами матеріального права. У цьому контексті слід згадати слова І. О. Покровського, який рішуче критикував законодавця, що допускає існування у праві прогалин, тим самим покладаючи відповідальність за вирішення наявних проблем на суддю, та розмірковував: «Самоусунення законодавця в розрахунку на суддю видається якщо не боязливістю, то в будь-якому разі немічністю» [349, с. 269].

Зміст похідних дисфункцій правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я полягає у тому, що вони є свідченням

порушень засадничих положень спеціального законодавства. Згідно з нумерацією основних недоліків правового механізму закупівель, кожному основному кореспондують такі похідні: (1.1) неефективне використання матеріально-фінансових ресурсів; (1.2) своєчасно та у повному обсязі не задовольняють суспільні потреби у товарах, роботах і послугах для виконання поточних господарських завдань; (2.1) зменшення обсягу ринку закупівель у суб'єктному і фінансовому аспектах, зниження ефективності закупівель як засобу регулюючого впливу держави на відносини у сфері господарювання; (2.2) придбання товарів, робіт і послуг для суспільних потреб в інший, ніж передбачений законом про здійснення державних закупівель, спосіб, призводить до додаткових витрат державних коштів, збільшення можливостей для корупційних правопорушень, зниження рівня конкуренції між постачальниками, тінізації публічних фінансів і проведених за їх рахунок господарських операцій; (3.1) перевантаженість замовників у значенні зростання обсягів придбаних товарів, робіт і послуг, а також кількості проведених закупівель; (3.2) порушення сформованих господарських зв'язків між замовниками, дисбаланс у системі задоволення державних потреб у лікарських засобах, виробач медичного призначення, медичній техніці; (4.1) замовники та учасники непоінформовані з приводу того, які рішення є найбільш економічно ефективними і доступними для задоволення суспільних потреб; (4.2) загроза звуження інформаційної відкритості процедур закупівель, тінізація публічних фінансів і проведених за їх рахунок господарських операцій; (4.3) зменшення кількості суб'єктів господарювання, які беруть участь у закупівлях на правах учасників; (5.1) зриви і затягування у проведенні закупівель, нестача медикаментів, придбання товарів, робіт і послуг за завищеними цінами; (5.2) своєчасно та у повному обсязі не задовольняються суспільні потреби; (5.3) незначна частка інноваційної продукції у загальному обсязі закупівель; (6.1) закупівля неякісних, небезпечних і неефективних товарів і послуг; (6.2) перешкоди під час організації надання медико-санітарної допомоги і медикаментозного забезпечення громадян; (7.1) до оцінювання конкурсних пропозицій допускають учасників, які об'єктивно неспроможні задовольнити вимоги замовників або мають намір зірвати проведення закупівель, досягти іншої протиправної мети; (7.2) зменшення рівня конкуренції між учасниками, створення додаткових підстав для збільшення кількості



*порушень законодавства про захист економічної конкуренції; (7.3) монополізація ринків закупівель; (7.4) нерівномірний розподіл матеріальних благ між суб'єктами господарювання; (8.1) не гарантовано об'єктивності та неупередженості під час оцінки конкурсних пропозицій і вибору переможця; (8.2) нераціональне використання державних коштів; (8.3) закупівля неякісних, небезпечних і неефективних товарів і послуг, незначна частка інноваційної продукції у загальному обсязі закупівель; (9.1) зростання імпортозалежності ринку державних закупівель України; (9.2) зменшення кількості інноваційної продукції у загальному обсязі закупівель (звуження сфери використання цієї продукції у народному господарстві); (9.3) низькі якісні характеристики предмета закупівель; (10.1) нераціональне використання, а отже, дефіцит фінансових ресурсів, коли купують іноземні товари, роботи і послуги, аналоги яких можуть бути виготовлені (надані) в Україні; (10.2) державні закупівлі рідко здійснюють безпосередньо у виробників продукції, натомість широко залучають торговельних посередників; (10.3) збільшується частка імпорту у структурі предмета закупівель тощо.*

*Як з'ясувалося, у сфері державних закупівель є велика кількість проблем, об'єднаних одна з одною у ланцюг причинно-наслідковим зв'язком: замовник залучає пов'язану з ним особу до участі у тендері, договір укладається за завищеною ціною; ця пов'язана особа одержує перемогу на неринкових умовах, від чого страждають законослухняні підприємці; предмет закупівлі виявляється неналежної якості, внаслідок чого хворіють і помирають громадяни; замовник вимушений провести повторні торги, а витрати зайвих коштів за одним із напрямів призводять до недофінансування інших, спостерігають хронічне недофінансування суспільних потреб.*

На підставі уявлень про закупівлі як механізм усі проблеми цієї сфери було узагальнено до мегапроблем – дисфункцій, кожна з яких спроможна нівелювати корисність механізму як такого загалом, відмежовано перешочергові питання від другорядних. Наприклад, якщо купуємо дешевий і на конкурентних засадах товар, але неякісний, то який сенс такого придбання?! Або якщо розроблено найбільш досконалий порядок проведення закупівель, але при цьому звужено сферу розповсюдження закону на суспільні відносини, коли з-під його дії «виведено» найбільш «ласі» шматки, то такі заходи матимуть обмежену користь.



*Для правильного тлумачення основних і похідних дисфункцій правового механізму закупівель слід врахувати деякі застереження. По-перше, господарського значення основних дисфункцій можуть набувати будь-які недоліки нормативної регламентації порядку здійснення державних закупівель, а визначення їх в обмеженій кількості пов'язано з тим, що вони мають місце у структурі ключових правових засобів закупівельного механізму. По-друге, кожна похідна дисфункція є результатом деструктивного впливу комплексу основних. По-третє, тісний зв'язок і взаємний вплив дисфункцій державних закупівель як у межах однієї системи, так і між системами. По-четверте, дублювання та другорядні господарські ефекти у межах системи похідних дисфункцій свідомо не брали до уваги.*

*Отже, дисфункції господарсько-правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я мають юридичний характер, тому їх слід усувати за допомогою зміни наявних або запровадження у нормативне регулювання нових правових засобів. З погляду засобів фіксації у системі права, основні («первинні») дисфункції є конкретними й саме вони детермінують існування похідних – практичних рис більшою мірою економічного порядку. Тому ліквідація перших означатиме і ліквідацію других. Водночас, слід мати на увазі, що правове регулювання не здійснюють без змістового навантаження. Як зазначає М. К. Сулейменов, будь-які господарські явища, діяльність і правовідносини мають економічні передумови виникнення [415, с. 50]. Тому, крім економічних передумов, значення чинників формування господарсько-правової політики також мають політичні, ідеологічні, психологічні та інші соціальні мотивації. Правознавці доречно наголошують, що «юридична практика знаходиться під великим впливом політичної боротьби, конкретних подій. Очевидним є те, що соціальна ситуація вимагає зваженої і всебічної оцінки, прийняття блоку рішень, які різняться високим ступенем узгодженості» [383, с. 24].*

*Оскільки під «дисфункцією» розуміють порушення чи несправність функцій певного органу, системи, переважно майнового характеру [402, с. 99], саме це поняття найбільш вдало віддзеркалює недоліки динамічного механізму державних закупівель, всі елементи якого поєднані необхідним причинним зв'язком, коли належним чином працює вся система, не забезпечене виконання її*

основних функцій, а не якісь одиничні чи формальні недоліки, що усуваються простим виправленням певної норми закону. Тобто, хибне нормативне оформлення цілого комплексу чи лише одного такого елемента призводить до негативних результатів функціонування механізму загалом.

На думку Б. І. Пугінського, регулювання закупівель товарних ресурсів утворює величезну кількість проблем, оскільки без стійкого і ритмічного забезпечення економіка приречена на неефективність і занепад [363, с. 16]. Тому кожна з таких дисфункцій має наслідками порушення сукупності публічно-правових цінностей. Істотність таких порушень залежить від кількості та значення публічних інтересів, захист яких не було гарантовано, що яскраво помітно на прикладі похідних дисфункцій.

*Зазначені дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я призводять до порушення таких публічних інтересів: (1) гарантування режиму законності та запобігання проявам корупції; (2) створення конкурентного середовища на ринку закупівель і розвиток добросовісної конкуренції, збільшення кількості проведених конкурсних процедур і учасників, які беруть у них участь; (3) максимальна інформаційна відкритість закупівель; (4) стимулювання інноваційного розвитку економіки; (5) розширення практики участі у закупівлях малих суб'єктів господарювання; (6) раціональне використання державних коштів; (7) своєчасне й стабільне задоволення державних потреб; (8) закупівля основного предмета на засадах поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності та економічної обґрунтованості цін; (9) забезпечення організаційної взаємодії та узгодженої діяльності замовників у сфері охорони здоров'я; (10) стабільність та обґрунтованість закупівельних цін на основний предмет закупівель, усунення випадків здійснення закупівель за завищеними цінами, створення ефективного правового механізму регулювання оптово-відпускних цін; (11) спроможність ринку закупівель у сфері охорони здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань під час проведення процедур закупівель; (12) гарантування національної безпеки держави; (13) захист національного товаровиробника в межах узятих Україною міжнародно-правових зобов'язань; (14) врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників тощо.*

3. Сучасні недоліки правового механізму державних закупівель призводять до порушень господарського законодавства як замовниками, так і учасниками конкурсів [284, с. 36–72]. *До найбільш типових правопорушень належать наступні:*

3.1. Умови господарського договору про закупівлю відрізняються від змісту акцептованої пропозиції конкурсних торгів.

3.2. Допуск до оцінювання конкурсних пропозицій учасників, які отримано після закінчення кінцевого строку їх подання, або які змістовно не відповідають умовам тендерної документації, або які подано учасниками, що мають ознаки пов'язаних осіб, або визначено переможцем постачальника, заявка якого підлягала відхиленню та неправомірне відхилення пропозицій інших учасників. Поширеними також є випадки, коли замовник, член комітету з конкурсних торгів або пов'язані з ними особи, володіючи правом інтелектуальної власності на винахід, корисну модель тощо, використовують його для отримання корупційних доходів, наприклад, формують плани закупівель, які передбачають придбання об'єктів цивільних прав, реалізація яких тягне за собою сплату роялті правоволодільцю (закупівлі, пов'язані з захистом прав інтелектуальної власності, проводяться за допомогою переговорів). У таких випадках, як правило, є антиконкурентні дії замовників та узгоджена поведінка учасників процедур закупівель (п. 1, 3–7 ч. 2, ч. 3 ст. 6 і а. 3, 7, 8 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р.).

*Для недобросовісних замовників оптимальним варіантом проведення процедури закупівлі є відхилення пропозицій «непотрібних» претендентів і визначення переможцем суб'єкта господарювання, дії з яким було узгоджено, або скасування торгів чи визнання їх такими, що не відбулися (за спеціально створеними для цього підставами, як правило, під час підготовки конкурсної та кваліфікаційної документації), і призначення процедури переговорів (підставою для цього є повторна відміна закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників). Чинне законодавство не містить ефективних засобів публічного контролю за правомірним застосуванням цієї процедури [286, с. 267–274], у результаті чого об'єктивного ринкового відбору не відбувається і товар купують за суттєво завищеними цінами, а пропозиції учасників часто відхиляють за формальними підставами, зокрема внаслідок включення в текст оголошення*

про проведення закупівлі чи конкурсної документації символів, які важко читаються або мають двозначні тлумачення.

Отримання замовниками права укласти прямі договори про закупівлю без проведення конкурсних процедур або при їх формальному дотриманні не відповідає світовим стандартам, нормам Директив ЄС і позиції експертів Світового банку [162]. Це підтверджує офіційна статистика, коли 2011 р. абсолютна більшість державних коштів в Україні витрачалася через проведення відкритих торгів (269 634 917,17 тис. грн) і закупівлі в одного учасника (95 171 977,58 тис. грн), їх співвідношення становило 2,8 до 1 [162]. Ця тенденція тільки посилюється: у постанові Колегії РП «Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2011 й поточному роках» від 10.10.2012 р. відзначається, що в 2012 р. зменшилася питома вага відкритих процедур (частка проведених закупівель в одного учасника становить 41 %.) При цьому, сумарна вартість останніх у рази більша за вартість договорів, укладених на підставі конкурентних торгів. Згідно із офіційною статистикою, протягом 2011 р. було скасовано чи визнано такими, що не відбулися 21,8 % усіх закупівель, з таких причин: (а) подання для участі у торгах менше двох пропозицій (42 %); (б) невідповідність поданих пропозицій вимогам конкурсної документації (21,9 %); (в) допуск до оцінки пропозицій менше ніж двох учасників (13,9 %); (г) відхилення всіх пропозицій (11,1 %); (д) відсутність подальшої потреби у товарах, роботах, послугах (11,1 %) [162].

Окрім закріплення у документації конкурсних торгів нечітких або дискримінаційних технічних (штучного розширення чи звуження потрібних властивостей предмета закупівлі) і кваліфікаційних вимог для скасування торгів або розроблення документації під конкретного учасника [286, с. 18], замовники не дотримуються правил щодо конфіденційного розгляду конкурсних пропозицій і надають відповідну інформацію іншим учасникам, завчасно непублічно повідомляють потенційних постачальників про умови запланованого конкурсу.

*У таких випадках узагальнений алгоритм проведення процедур закупівель складається з наступних етапів: (а) підготовка плану використання державних коштів у спосіб, що дасть змогу придбати товари, які є предметом господарської діяльності підприємства, з яким замовник узгодив свою поведінку; (б) фіктивне обґрунтування*

*завищеної очікуваної вартості предмета закупівлі або наявності в організації господарських потреб у ньому; (в) розробка конкурсної документації відповідно до комерційних ресурсів конкретного суб'єкта господарювання; (г) відхилення пропозицій учасників на підставі невідповідності нормам технічних специфікацій чи іншим параметрам документації, з метою визначення переможцем суб'єкта господарювання, з яким замовник узгодив свою поведінку. Як результат, на практиці у процедурах закупівель бере участь невелика кількість підприємств (співвідношення кількості переможців торгів до учасників, які подали пропозиції, у середньому становить 1 до 3 [162]) і замовники, встановивши дискримінаційні вимоги, обмежують власний вибір і зазнають збитків, задовольняючи незаконні приватні та публічні інтереси.*

3.3. **Порушення, пов'язані з неправомірними відхиленнями замовниками пропозицій конкурсних торгів.**

По-перше, це відхилення пропозицій учасників через підстави не передбачені законом, при цьому замовники встановлюють додаткові підстави для відхилення пропозицій конкурсних торгів, наприклад, у разі ненадання учасником зразка продукції.

По-друге, відхилення пропозицій конкурсних торгів через «формальні порушення». Трапляються непоодинокі випадки відхилення пропозицій учасників з найнижчою ціною на підставі: відсутності нумерації аркушів за наявності нумерації сторінок, відсутності печатки щодо завірення копії документу, який подається у прошитому і завіреному згідно з законодавством пакеті документів, подання оригіналу документу на вимогу у документації конкурсних торгів надати копію. *Виходячи з положень Закону, яким не визначено поняття «формальні порушення» і до внесення до нього відповідних змін, у разі невідповідності пропозиції конкурсних торгів умовам документації, така пропозиція підлягає відхиленню.*

По-третє, замовники не відхиляють пропозиції конкурсних торгів через підстави, передбачені документацією конкурсних торгів або законодавством, у таких випадках: пропозиція конкурсних торгів містить документи, строк чинності яких закінчується до дати розкриття пропозицій конкурсних торгів, або іншої встановленої дати у документації; у разі невиконання вимог щодо завірення документів, у тому числі у нотаріуса, замовники не мають можливості під час оцінки пропозицій конкурсних торгів перевірити відповідність наданих

документів; учасники не зазначають інформацію, що встановлена для надання у пропозиціях конкурсних торгів, повною мірою та у спосіб визначений конкурсною документацією. У результаті, не отримавши відповідної інформації, замовник не має можливості здійснити якісну оцінку пропозицій учасників.

По-четверте, замовники, в порушення вимог закону про здійснення державних закупівель, не відхиляють учасників, пропозиції конкурсних торгів яких містять інформацію по суті, але без урахування предмета закупівлі та фактичних вимог для його надання, наприклад: для підтвердження кваліфікаційного критерію наявності працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід, у торгах на закупівлю послуг з розробки програмного забезпечення, надають довідку, що містить інформацію виключно про адміністративний персонал учасника; для підтвердження кваліфікаційного критерію наявності обладнання та матеріально-технічної бази у торгах на закупівлю робіт із будівництва надають інформацію виключно про наявність офісного приміщення та комп'ютерної техніки для обслуговування адміністративних вимог. *Прийняття замовником рішення про відповідність кваліфікаційному критерію щодо наявності або відсутності в учасника обладнання та матеріально-технічної бази, має базуватися не лише за наявності відповідних документів, а виходячи саме зі змісту інформації, яка міститься у таких документах, та враховуючи конкретну закупівлю.*

3.4. Правопорушення, допущені під час складання документації конкурсних торгів, у тому числі визначення предмета закупівлі не у спеціально затвердженому порядку, невідповідність додатків документації її основним вимогам, порушення строків подання пропозицій конкурсних торгів тощо.

Доволі розповсюдженими на практиці є випадки, коли у документації конкурсних торгів не встановлено способу документального підтвердження відсутності підстав для прийняття рішення про відмову учаснику, передбачених ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Ключовою проблемою є те, що цим законом не визначено перелік документів, за результатами аналізу яких замовник приймає рішення про відмову підприємству в участі у процедурі закупівлі. Законом визначено посилання на документи, якими підтверджується відповідність лише одному кваліфікаційному критерію, з-поміж чотирьох, які замовники можуть встановлювати до

учасників, – наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами). Відсутність нормативно закріпленого способу документального підтвердження названих обставин призводить до неможливості прийняття замовником об'єктивного та неупередженого рішення про відхилення пропозиції конкурсних торгів (у разі наявності на те підстав). Спосіб документального підтвердження відповідності учасників вимогам, встановленим у ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель», визначається замовником самостійно з урахуванням положень ст. 3 та ч. 3 ст. 5 Закону. Водночас, з системного аналізу законодавства вбачається, що замовнику надано право визначати документи, якими учасник повинен підтвердити відповідність іншим трьом кваліфікаційним критеріям (у разі їх встановлення), але не у довільній формі, а з посиланнями на встановлені законодавством конкретні форми документів та визначення уповноваженого органу, що їх видає.

Часто у конкурсній документації встановлюють дискримінаційні вимоги, внаслідок чого зменшується коло потенційних учасників торгів, зокрема встановлюють обмежувальні вимоги у частині господарської діяльності учасників: щодо подання пропозицій конкурсних торгів виключно платниками ПДВ; наявності річного обороту коштів в учасників у дискримінаційних межах, визначених замовником; підтвердження наявності досвіду роботи з державними структурами, досвіду постачання не аналогічних предмету закупівлі товарів (послуг), а виключно ідентичних; оплати послуг консультантів з питань державних закупівель за рахунок учасників.

3.5. Замовники не оприлюднюють у встановленому законодавством порядку оголошення про закупівлі, річні плани закупівель, повідомлення про акцент пропозицій конкурсних торгів, звіти про результати проведення закупівлі або порушують строки їх розміщення, або публікації містять недостовірну інформацію.

3.6. До складу комітету з конкурсних торгів замовника входять особи, членство яких законодавчо заборонене або залучають експертів, пов'язаних з учасниками закупівель, порушення порядку прийняття рішень комітетом.

3.7. Невідповідність змісту господарського договору про закупівлю звіту про результати проведення закупівлі та річному плану,



порушення строків укладення (оприлюднення) і правил оформлення цих документів, підписання договору про закупівлю від імені учасника особою, яка не має відповідних правомочностей.

3.8. Здійснення поділу предмета закупівлі на частини або заниження його вартості з метою уникнення проведення процедури закупівлі.

3.9. Недотримання законодавчо встановлених спеціальних підстав застосування закупівельних процедур, у тому числі через їх абстрактність і відсутність заходів господарсько-правової відповідальності за їх неналежне застосування, скорочення строків їх проведення. Зокрема, часто рішення про застосування процедури переговорів приймають замовники без документального підтвердження наявності відповідних умов застосування закупівлі або за наявності документів, зміст яких не містить жодного підтвердження наявності відповідних умов для її застосування. Натомість винятковість процедури переговорів, на відміну від інших, потребує максимального обґрунтування та об'єктивного документального підтвердження необхідності її застосування як єдино можливої у конкретному випадку за умов, визначених у ч. 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

3.10. Предмет державних закупівель визначено не у відповідності з реально наявними потребами замовника. Наприклад, 2012 р. для потреб одного з реабілітаційно-спортивних центрів Західної України було придбано автомобіль «Mercedes-Benz Viano CDI 22 Trend Long» за 561 тис. грн [252].

*На основі вищевикладеного, спробуємо виокремити такі ознаки поведінки замовників та учасників під час проведення процедур закупівель, що можуть свідчити про вчинення ними антиконкурентних дій: (1) менша, ніж зазвичай, кількість учасників конкурсних торгів; (2) переможець регулярно залучає конкурентів за торгами, які подавали більш вартісні заявки за аналогічними проектами, в ролі співвиконавців за господарськими договорами про закупівлі; (3) відхилення від встановлених нормативів у технічному оформленні та способах подання конкурсних пропозицій, коли є нехарактерна для предмета закупівлі схожість за оформленням, структурою та змістом заявок (в одній зі справ АМКУ було встановлено, що два підприємства, які брали участь у конкурсі на постачання закладу охорони здоров'я фармацевтичних препаратів, узгодили*

свої дії, обмінюючись інформацією, що було виявлено на підставі нехарактерної для подібних випадків схожості в зовнішньому оформленні пропозицій [282]); (4) замовник протягом певного проміжку часу переважну кількість закупівель здійснює в одного суб'єкта господарювання або пов'язаних з ним осіб, або це відбувається у наперед визначеному режимі ротації з іншими учасниками; (5) замовником встановлено занадто короткі строки виконання зобов'язань за господарським договором про закупівлю, що не відповідає практиці виконання аналогічних угод; (6) учасник процедури закупівлі зареєстрований як суб'єкт підприємництва за невеликий проміжок часу до її проведення (на думку міжнародних експертів, такий строк становить не менше 3 міс. [305]) або ліквідований протягом кількох місяців після виконання контракту; (7) виробництво (реалізація) товару, виконання роботи чи надання послуги, що є предметом закупівлі, не є основним видом діяльності учасника конкурсних торгів; (8) надходження від продажу товарів, виконання робіт чи надання послуг на рахунки суб'єкта господарювання протягом фінансового року співмірні з сумарною вартістю укладених ним господарських договорів про закупівлі за цей період у ролі учасника конкурсних процедур, за умови, що цей суб'єкт не має монопольного положення на ринку; (9) рух коштів на рахунках переможця закупівлі має транзитний характер, перерахування здійснюють на адреси офшорних компаній з низьким рівнем прозорості руху капіталу або у схеми «тіньових» фінансових послуг; з рахунків суб'єкта господарювання знімають значні обсяги готівкових коштів, що не обумовлено основним предметом його діяльності; (10) укладення додаткових угод до господарських договорів про закупівлю, ціна яких перевищує вартість основного договору; (11) проведення процедури переговорів за наявності таких підстав, як «відсутність конкуренції на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем), за відсутності при цьому альтернативи», «нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів», «потреба здійснити додаткову закупівлю у того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами

або послугам»; (12) неналежне виконання господарського договору про закупівлю постачальником або попередня оплата замовником непоставлених товарів, невиконаних робіт, ненаданих послуг; (13) подання учасниками пропозицій за демпінговими цінами (експерти до таких випадків відносять зниження ціни на 30 % порівняно з початковою ціною чи пропозиціями інших учасників [278]; згідно зі ст. 37 Федерального Закону РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р., підставою для застосування антидемпінгових заходів є зниження початкової ціни контракту на 25 % і більше), що ставить під сумнів виконання зобов'язання без перегляду його умов або зривів у поставках; (14) проведення закупівлі за завищеними цінами, які є вище середньо ринкових; (15) суттєва цінова різниця між конкурсними пропозиціями переможця закупівлі та інших учасників; (16) один суб'єкт господарювання або пов'язані з ним особи стають переможцями процедур закупівель у певному регіоні щодо придбання певних видів товарів; (17) замовником акцептовано пропозицію з ціною, що значно перевищує значення аналогічних пропозицій цього учасника під час проведення інших закупівель або сум попередніх розрахунків, за відсутності документальних обґрунтувань; (18) учасники, які транспортують товари на невеликі відстані вимагають таку саму плату, як і ті, що здійснюють поставки на тривалу відстань або навпаки; (19) учасниками процедури закупівлі є пов'язані особи; (20) учасник безпосередньо не провадить господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг, що є предметом закупівлі, а виступає у відносинах як комерційний чи торговельний посередник.

*Отже, чинна система державного регулювання господарських відносин закупівель у сфері охорони здоров'я не спроможна гарантувати всього комплексу представлених публічних інтересів і, відповідно, забезпечити ефективне функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях. Такий висновок впливає з наявності значної кількості недоліків правової форми, що призводять до виникнення реальних загроз національній безпеці та базовим суспільним цінностям, а також підтверджується практичними даними, які виявляються наслідками визначених дисфункцій. О. М. Вінник справедливо вказує на відсутність законодавчих вимог до закупівель,*

як однієї з моделей державно-приватного партнерства в Україні [53, с. 138, 139].

*Кожен з основних недоліків нормативного регулювання закупівель призводить до виникнення низки практичних проблем. Визначимо деякі загальні наслідки цих негативних явищ.*

По-перше, *критично низький рівень стану здоров'я населення*, про що йдеться у постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Способи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» від 21.10.2009 р. Свідченням цьому є *найвищий в Європі рівень депопуляції* (показники смертності в 2–4 рази перевищують аналогічні показники в ЄС), посилення побічного впливу економічної діяльності та інших факторів [27, с. 107–113]. Тому закономірно О. А. Медведєва, поряд із потребою забезпечення національних інтересів і безпеки держави, згадує про важливість гарантування прав українців на достатній життєвий рівень [249, с. 1].

По-друге, *вітчизняна фармацевтична промисловість не володіє достатнім рівнем навіть внутрішньої конкурентоспроможності*, фармацевтичний ринок залежить від імпорту, знижується частка вітчизняних лікарських засобів на ньому, дублюються їх асортиментні позиції, що ставить під загрозу незалежність України у разі виникнення надзвичайних ситуацій [360, с. 32]. У 2011–2012 рр. Україна з-поміж 142 держав займає 112 місце за показником «державні закупівлі передових технологічних продуктів», хоча в 2009–2010 рр. за цим показником була 85-ою [174, с. 41].

По-третє, має місце значна кількість корупційних і антиконкурентних правопорушень у цій сфері [157; 159; 443, с. 34–38]. Зокрема, бюджетних порушень під час здійснення закупівель у 2010 р. було здійснено на 850 млн грн або 5,3 % від загальної суми спричинених збитків [159]. Під сферу застосування законодавства про закупівлі підпадає використання 42 % коштів державного бюджету і щороку внаслідок зловживань у цій сфері держава втрачає близько 60 млрд грн [155, с. 273, 274]. За іншими оцінками, всупереч законодавству понад 14 млрд доларів США бюджетних коштів щорічно витрачають без проведення закупівель [332]. Тобто, небезпека виникає не лише тоді, коли майно фізичних осіб стає суспільним надбанням (негативний досвід Кіпру), але й коли спільний бюджет перебуває у володінні фізичних осіб. Згідно з висновками

міжнародних експертів, невід'ємною рисою українського бізнес-середовища є корупція: якщо 2008 р. у використанні неофіційних способів вирішення питань з державними органами зізналися 35 % опитаних, то 2010 р. – 45 %. Середня частка доходів підприємств, витрачених на корупцію 2008 р. складала 6 %, а 2010 р. – 10 % [393, с. 7]. До речі, навколо державних замовлень здійснюють 40 % усіх корупційних діянь навіть у США, Західній Європі, Японії та країнах Азії [397, с. 127–129].

Також варто звернути увагу і на деякі конкретні приклади. Під час здійснення заходів, спрямованих на створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги, МОЗУ закупило три одиниці медичної техніки на суму 999 тис. грн, для експлуатації кожної з яких, відповідно до технічного паспорта, щорічно потрібно витратних матеріалів і реагентів на суму близько 200 тис. грн. Внаслідок того, що між централізованою і децентралізованою системами закупівель не було налагодженої господарської взаємодії, частину цієї техніки не ввели в експлуатацію протягом двох років з моменту придбання, оскільки МОЗУ, плануючи купівлю лабораторних систем для проведення аналізів газів та електролітів крові, не інформувало територіальні органи охорони здоров'я про необхідність планування коштів місцевих бюджетів на закупівлю витратних матеріалів і реагентів для роботи на цих системах [443, с. 20]. Іншим прикладом такого виду дисфункцій є випадок, коли не було організовано цільового використання в регіонах 119 одиниць медичної техніки на суму 6 млн грн, придбаної МОЗУ, і місцеві органи охорони здоров'я поставили це обладнання однопрофільним лікарням, оснащення яких постановою КМУ «Про затвердження Державної програми створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги на період до 2010 року» від 05.11.2007 р. взагалі не передбачали [443, с. 36, 37].

*Стосовно звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини, слід наголосити на тому, що на сучасному етапі є стійка тенденція до розширення переліку підстав, які визначають випадки, на які законодавство про закупівлі не поширюється або якщо на рівні окремих законів запроваджено особливий порядок їх здійснення. Для прикладу, у Директиві 2004/18/ЄС [119] закріплено 8 винятків для класичного і 10 – для комунального секторів закупівель. Збільшення кількості винятків з законодавства*

про закупівлі в Україні призведе до монополізації ринків і зниження рівня конкуренції між постачальниками. *Принагідно зауважимо, що числове зменшення кількості цих винятків у законі про здійснення державних закупівель від 10.04.2014 р., порівняно з законом від 01.06.2010 р., саме по собі не є достатньо позитивним фактором, оскільки найбільш «вартісні» підстави збережено, а один виняток може містити декілька підстав для того, щоб не проводити закупівельні процедури.* Незважаючи на те, що 2011 р. закупівля в одного учасника проводилася у сім разів рідше за відкриті торги, з погляду вартісної оцінки витрат бюджетних коштів це співвідношення становило 1 до 2,55 [358]. На торги з єдиним учасником 2008 р. припадало 15,3 % загальної вартості закупівель [113]. У цей же період Державним департаментом з усиновлення та захисту прав дитини 42 % усіх закупівель проведено в одного учасника [159]. Яскравим індикатором у цьому контексті є порівняння загальних сум коштів (фактичних видатків) у 2010 і 2011 рр. за укладеними в законний спосіб договорами без застосування процедур закупівель, які стосовно послуг складають 20 і 24 млрд грн [357; 358].

Оскільки зміни до законодавства про закупівлі суб'єкти законодавчої ініціативи вносять переважно в силу вузькогалузевих, бізнесових чи політичних інтересів, коли меншість з цих законів ініційована МЕРТУ [284, с. 36–72], *функцію МЕРТУ з розроблення нормативно-правового регулювання у цій сфері доцільно тимчасово делегувати спеціально створеній громадській раді професійних учасників ринку державних закупівель, що дасть змогу активізувати нормотворчу роботу і врахувати законні інтереси всіх зацікавлених сторін.* Поряд із цим, необхідно зважати і на зворотну тенденцію: згідно з офіційною позицією МЕРТУ, якщо протягом року законодавство про державні закупівлі змінюється кілька разів, то це дезорієнтує суб'єктів ринку і призводить до небажання брати участь у торгах [161].

*Особливістю господарських відносин закупівель, яка має правове значення у контексті оптимізації мережі замовників у сфері охорони здоров'я, є те, що певні органи публічної влади в організаційно-господарських відносинах виступають як регулятор, а в майново-господарських – як замовник.* Це стосується МОЗУ, яке здійснює державне регулювання відносин в охороні здоров'я і проводить централізовані закупівлі. Наприклад, 2008 р. МОЗУ закупило товарів, робіт,

послуг на суму 1,722 млрд грн [481, с. 20]. Таке ускладнення правового статусу не є позитивним, але його подолання малоперспективне з огляду на нерозвиненість міжвідомчих зв'язків між суб'єктами господарського права. Крім цього, всі замовники, незалежно від правового статусу та форми власності є рівними перед законом. Хоча деякі автори й вбачають саме у цьому специфіку держави як особливого суб'єкта економічної системи [479, с. 84], Л. В. Андреева застерігає, що неможливо ставити знак рівності між діяльністю держави як виразника публічного інтересу і власника майна [12, с. 40]. На відміну від приватного сектора економіки, органи публічної влади зобов'язані ефективно здійснювати покладені на них завдання, а саме: представляти інтереси суспільства, прагнути досягнути соціального добробуту [512, с. 38]. Як зазначає Н. О. Саніахметова, однією з причин дискримінації підприємців є поєднання в одному органі функцій державного управління та здійснення господарської діяльності. За таких умов природним є бажання цих органів створити своїм підрозділам привілейовані умови порівняно з іншими суб'єктами господарювання [388, с. 21]. Д. Д. Задихайло наголошує на тому, що на нормативному рівні слід забезпечити уникнення конфлікту інтересів у діяльності вищих посадових осіб, зокрема Уряду України під час виконання ними публічних функцій в економічній сфері та реалізацією власної цивільної правосуб'єктності у сфері приватних майнових інтересів через встановлення загальної форми обмеження правосуб'єктності посадових осіб (пропонують обмежити особисту реалізацію належних їм корпоративних прав, встановити кваліфікаційні, фахові, репутаційні вимоги) [151, с. 105]. *Тому позитивний ефект матимуть зміни до закону про здійснення державних закупівель, згідно з якими органи публічної влади будуть позбавлені статусу розпорядників державних коштів-замовників, функції останніх було б більш доречно покласти на спеціалізованих замовників і більш активно використовувати рамкові угоди.*

Одним із прикладів, що унаочнює негативні соціальні наслідки відсутності спеціальної інфраструктури закупівель у сфері охорони здоров'я є організація забезпечення хворих на гемофілію лікарськими засобами, коли причиною затримок під час закупівель препаратів для згортання крові МОЗУ в 2011 р. була відсутність у Міністерства реальної інформації про потреби закладів охорони здоров'я



[380, с. 1]. У розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової програми «Цукровий діабет» на 2009–2013 роки» від 14.01.2009 р. звертають увагу на те, що фактично не забезпечена така умова лікування громадян, як безперерйне постачання хворим сучасних лікарських засобів і виробів медичного призначення.

*У ситуації, коли не гарантовано режиму законності у сфері закупівель, очевидним є бажання учасників корупційних і антиконкурентних правопорушень приховувати факти нераціональних витрат, насамперед бюджетних коштів, від громадянського суспільства. Тому важливо на нормативно-правовому рівні зафіксувати достатні гарантії інформаційної відкритості всіх процедур державних закупівель, у тому числі від кон'юнктурних змін спеціального закону.*

Дисфункції нормативної моделі планування закупівель замовниками мають значну кількість практичних проявів. По-перше, відмічають затримки під час проведення закупівель. Наприклад, 2011 р. МОЗУ зі значним зволіканням закупило препарати для згортання крові на суму 118 млн грн, що становило тільки чверть необхідного рівня забезпечення [380, с. 1]. По-друге, внаслідок того, що конкурсним комітетом МОЗУ не було проведено моніторинг цін під час складання тендерної документації, медичну техніку, у межах виконання Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, придбали за завищеними цінами, що призвело до неефективного використання 62,4 тис. грн [443, с. 24, 37], а в 2010–2011 рр. через відсутність моніторингу цін МОЗУ використало з порушеннями 214,5 млн грн [380, с. 1]. По-третє, *є дисбаланс у задоволенні потреб замовників за видами предмета закупівель*, коли для недопущення поширення на території України гострих респіраторних захворювань, МОЗУ придбало лікарських засобів і виробів медичного призначення без економічних розрахунків, які б ґрунтувалися на прогностичних показниках захворюваності та протоколах лікування, внаслідок чого у закладах охорони здоров'я, на складах державного підприємства «Укрвакцина» й постачальників утворилися надлишкові товарні запаси на суму 236,2 млн грн [159].

Економісти як один із основних елементів сучасного ринку виділяють систему досконалого законодавства, що встановлює на ньому «правила гри» [303, с. 92]. *Усвідомлюючи, що окреслені системні*

*негаразди нормативного регулювання неможливо усунути абстрактними засобами чи у спосіб половинчастих реформ, треба у декілька етапів провести комплексні зміни спеціального законодавства. З метою визначення способу, за допомогою якого механізм закупівель спроможний забезпечити подолання цих недоліків і гарантувати публічні інтереси, доцільно виокремити такі дисфункціональні правові засоби: (1) особливості організації та проведення централізованих закупівель, їх узгодження з системою децентралізованих; (2) сфера розповсюдження законодавства про закупівлі, зміст категорії «державні кошти», вимоги щодо цінової визначеності предмета закупівель; (3) правовий статус замовників; (4) порядок оприлюднення інформації під час організації та проведення процедур закупівель; (5) планування закупівель і порядок подання конкурсних пропозицій; (6) порядок проведення процедур закупівель, вимоги до складання конкурсної документації і технічних специфікацій, визначення предмета закупівель, його якісних, функціональних і безпекових характеристик; (7) правила встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; (8) правила розгляду та оцінювання пропозицій конкурсних торгів.*

*Отже, основні дисфункції охоплюють стадії організації та проведення процедур закупівель. Хоча основним сенсом спеціального порядку здійснення закупівель є більш-менш збалансоване гарантування комплексу законних публічних і приватних інтересів, система чинних правових засобів створює лише мінімальні гарантії захисту цих груп інтересів, особливо якщо враховувати часті зловживання правом на проведення процедури переговорів, тенденцію до розширення свободи сторін під час укладання господарських договорів про закупівлю, а також те, що нормативні акти не містять правових засобів державних закупівель, потрібних для стимулювання інноваційного розвитку економіки, забезпечення національної безпеки держави у сенсі зменшення імпортозалежності.*

4. На сучасному етапі, з одного боку, замовникам надана значна свобода дій з вибору постачальників (торговельний режим є більш ліберальним, аніж ті, що закріплені у Директиві 2004/18/ЄС, Федеральному Законі РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р.), а з другого, ні фінансових,

ні соціально-економічних, ні логістичних позитивних результатів не досягнуто, правову роботу більшості замовників оцінюють негативно [285]. *З погляду нормативізму, замовник, який придбав неякісний товар або акцентував пропозицію суб'єкта господарювання без попереднього кваліфікаційного відбору, що призвело до зривів чи затягування у поставках, своє господарське завдання виконав, оскільки провів процедуру закупівлі, діючи у межах чинних господарсько-правових засобів. Така ситуація обумовлена дисфункціональністю первинних стадій правового регулювання суспільних відносин. Саме через це значна кількість корупційних правопорушень у сфері закупівель в охороні здоров'я формально такою не є.*

Тенденції розвитку правової політики свідчать про посилення на нормативному рівні інтересів окремих суб'єктів господарського права з подальшим порушенням балансу публічних і приватних інтересів на державному рівні [322, с. 185–195]. Це твердження стосується і відносин закупівель, де останнім часом законодавець замість запровадження дозвільного типу правового регулювання лібералізує правові інститути, тим самим надаючи замовникам і учасникам конкурсних процедур держави, яка замикає другу сотню рейтингу країн з найнижчим рівнем корупції, більше свобод, аніж це передбачено законодавством провідних країн світу [287, с. 29–38]. *Тому господарський правопорядок в означеній сфері буде гарантовано за умови забезпечення своєчасного та ефективного задоволення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах, при максимальному усуненні підстав для двозначних тлумачень нормативних приписів і запровадженні дозвільного типу правового регулювання в тих аспектах відносин, де є передумови чи загрози для обмеження конкуренції, вибору контрагентів на суб'єктивних засадах [286, с. 250], що стосується й інших аспектів господарських відносин закупівель (проблеми розповсюдження законодавства про державні закупівлі на державні та комунальні підприємства публічного права). Однією з головних причин корупції фахівці вважають той факт, що недосконалість і суперечливість регуляторного і фіскального поля роблять практично нереальним виконання багатьох нормативних приписів, а значну частину нормативних актів саме з цією метою і ухвалювали [104, с. 36].*

У цьому контексті закономірно виникають два запитання: (1) чому названі тенденції розвитку інституту державних закупівель

є домінуючими? (2) якими є перспективи розвитку цього сегмента господарсько-правового регулювання?

Обміркувавши такі обставини, як: (1) тривале існування основних проблем правового забезпечення закупівель, (2) розробленість нескладних у правотворчому та правореалізаційному аспектах засобів, спрямованих на їх усунення [285], можна дійти до висновку, що у законодавця відсутня політико-правова воля для проведення цих перетворень, на що впливають як внутрішньодержавні, так і зовнішні чинники. В основі такої поведінки можуть бути такі незаконні інтереси, як забезпечення нераціонального та неефективного використання державних коштів, прагнення дискредитувати ключові публічно-правові засади закупівель, ігнорування «другорядних» проблем правового регулювання тощо.

Для прикладу візьмемо такий публічний інтерес, як «створення конкурентного середовища на ринку державних закупівель та розвиток добросовісної конкуренції, збільшення кількості проведених конкурсних процедур та учасників, які беруть у них участь». Загальновідомо, що конкурсна форма відбору постачальників дає змогу замовникам купувати товари, роботи і послуг на максимально вигідних з погляду співвідношення ціни та якості умовах. Навіть великі підприємства приватного права все частіше організовують і проводять відкриті конкурси. З цього слідує, що господарсько-правова політика, яка цілеспрямовано призводить до обмеження даного публічного інтересу, одночасно не забезпечуючи спеціальну підтримку тих чи інших суб'єктів господарювання, свідчить про зацікавленість держави у збитковому перерозподілі суспільних коштів. Економічні обґрунтування типу «етапи проведення процедур закупівель є тривалими у часі; спеціальний порядок їх проведення повинен бути обов'язково дотриманий, внаслідок чого потреби замовників не завжди можуть бути задоволені вчасно», що є справедливими, із застереженнями, лише для комерційних підприємств, є недостатніми, оскільки ці обставини можуть бути усунені належним чином організованим управлінням резервними запасами товарів, прогнозуванням і плануванням (переходом до стратегічного планування).

З огляду на те, що зміст господарсько-правового регулювання дзеркально відображає підходи держави до управління економікою, така якість державної правової політики призводить до негативних

економічних наслідків: якщо у кризових умовах допустимим є тимчасове обмеження приватних інтересів на користь публічних для досягнення суспільно-корисних цілей [286, с.184, 298–299], то на сучасному етапі у сфері закупівель симптоматично не забезпечують не тільки приватні, але й публічні інтереси, відсутня навіть програма середньострокового розвитку. На брак прикладної національної економічної стратегії, підкріпленої реальними правореалізаційними устремліннями, звертають увагу В. М. Геєць і Д. В. Задихайло [405, с. 347; 149, с.129].

Отже, зазначені ознаки господарсько-правової політики у галузі державних закупівель свідчать про її недостатню ефективність, адже не виконують одне з головних завдань механізму правореалізації – «надання юридичної форми процесу поєднання інтересів й цілей, забезпечення їх спільності» [383, с. 25]. *За умови збереження сучасних тенденцій, прогнозованим є подальше планомірне обмеження публічних інтересів у сфері закупівель, що матиме результатом або перетворення потужного за господарсько-правовою природою та універсального за сферами здійснення засобу державного регулювання економіки на регулятор, що буде нездатний виконати свою основну функцію, або повна ліквідація конкурентних засад, принаймні, на ринках охорони здоров'я, капітального будівництва, наливно-енергетичної продукції та технологій, продовольчих та високотехнологічних товарів, житлово-комунальних послуг, разом із встановленням тотальної імпортозалежності національної економіки. З цього погляду позитивний вплив матиме виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, оскільки усунення недоліків у правовому забезпеченні закупівель на принципах конкуренції та прозорості є тотожним завданню узгодження національного законодавства з правом ЄС, хоча з'являться інші, більш суттєві, ризики, про які йтиме мова далі.*

На думку В. С. Мілаш, засоби державного регулювання економіки виконують такі функції: формують публічно-правовий порядок обміну товарів на виробничому ринку, визначають передумови законної участі суб'єктів господарського права у договорах і порядок укладання господарських договорів, впливають на зміст договорів, визначають якісні характеристики об'єктів договорів тощо [257, с. 229]. Оскільки існують специфічні фактори впливу на охорону здоров'я і господарсько-правові засоби їх нейтралізації, на

підставі аналізу нормативних засобів, у межах яких виникають визначені недоліки, варто сформулювати загальні напрями удосконалення законодавства про державні закупівлі, які на сучасному етапі повинні стати пріоритетними.

Публічні інтереси враховують під час формування державної соціально-економічної політики та надають їй цільової спрямованості. Поряд із цим слід брати до уваги негативні прогностичні оцінки макроекономічного розвитку. На думку представників Міжнародного валютного фонду, хоча Україна є країною з великим потенціалом, бізнес-середовище у державі погіршується і за відсутності адекватної реакції з боку влади цей потенціал залишиться нереалізованим, а тенденції зростання будуть зведені нанівець [245]. А. В. Гриньов додає: «Поглиблення трансформаційних перетворень ставить перед країною такі завдання: визначення пріоритетів розвитку національної економіки з урахуванням наявних ресурсів, забезпечення економічного зростання, сприяння інноваційному розвитку промислового виробництва, обґрунтування методології подальшого розвитку» [91, с. 8–12]. Д. В. Задихайло звертає увагу на таку закономірність: незважаючи на низку державних стратегій, концепцій і програм розвитку тих чи інших її галузей, де достатньо об'єктивно констатуються фрагментарність чи системність негараздів, загалом якісні параметри національної економіки залишаються без змін [144, с. 115]. На думку О. О. Мамалуя, щоб подолати наслідки економічної кризи і забезпечити перехід до поживавлення в розвитку економіки, важливо визначити пріоритетні напрямки реформ як об'єктивно необхідного методу розвитку країни [234, с. 19]. О. В. Швердіна зауважує, що пріоритети розвитку базових галузей економіки мають не тільки виокремлюватися у програмних документах, а й супроводжуватися втіленням у законодавстві реальних механізмів залучення інвестицій [475, с. 179].

*Отже, сучасні тенденції розвитку світового господарства вимагають від держав забезпечення такого типу організації господарсько-правових засобів, що дасть змогу гнучко провадити соціально-економічну політику, яка за наявності відповідних підстав зазнаватиме оперативних коригувань у межах узгодженого стратегічного курсу.* Ця думка знаходить підтвердження і в працях правознавців, які відмічають, що курс ліберальної держави може діаметрально змінюватися залежно від конкретних історичних і політико-

економічних обставин [5, с. 373]. Оскільки некерованість конкурентними процесами створює умови для частих випадків дисфункціональності у діях уряду в силу деструктивних стратегій [485, с. 56], на основі узагальнених публічних інтересів, що представлені у господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я, *слід визначити такі пріоритетні напрямки державної соціально-економічної політики у цих відносинах:*

4.1. *Своєчасне та ефективне забезпечення державних потреб в основному та допоміжному предметі закупівель для виконання поточних завдань у сфері охорони здоров'я.* У цьому випадку предмет закупівель не обов'язково має інноваційний характер, потреби в його придбанні є такими, що періодично виникають, залежно від інтенсивності споживання чи використання товарів та послуг громадянами та господарськими організаціями. Тому важливого значення набувають такі господарські характеристики: (а) своєчасність, що передбачає уникнення зривів під час проведення торгів або виконання договірних зобов'язань учасниками, регулярно здійснення закупівель згідно з річним планом та у достатніх обсягах, коли господарські організації і споживачі забезпечені необхідною кількістю якісних, безпечних товарів і послуг відповідно до обґрунтованих споживчих потреб; (б) ефективність, що полягає у гарантуванні раціонального споживання предмета закупівель і використання організаційних, фінансових ресурсів замовника. Якщо критерієм економічності є сукупність витрат у процесі досягнення мети, то критерієм ефективності є співвідношення мети регулювання і фактичних результатів [422, с. 312]. З цього випливає, що *неправильно зводити такий критерій оцінки якості функціонування системи закупівель, як ефективність, лише до фінансового контролю, як це робить О. О. Пластиніна, виділяючи його у формі індикатора досягнення результату за рахунок бюджетних коштів* [342, с. 19].

Формування структури товарного ринку, налагодження стійких торговельних зв'язків мають вирішальне значення для подолання кризових явищ і розвитку економіки [363, с. 18]. О. П. Подцерковний звертає увагу на необхідність встановлення правових інструментів взаємодії різних органів і служб під час підготовки державного замовлення, попередження зловживань чиновників і підприємців у цій сфері, обмеження проявів суб'єктивного фактору й некомпетентності [345, с. 10]. Забезпечення поточних потреб



закладів охорони здоров'я в основному й допоміжному предметі закупівель сприятиме підвищенню рівня медичного обслуговування, оптимізації надання медичних послуг на первинному рівні, у тому числі профілактичних, що призведе до зменшення практики самолікування, покращення стану здоров'я громадян.

4.2. *Господарсько-правове забезпечення інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я* передбачає збільшення у загальному обсязі закупівель частки інноваційної продукції відповідно до рівня захворюваності населення і потреб сфери, та, як наслідок, підвищення ефективності надання медичних і соціальних послуг.

Інноваційне підприємництво є багатогранним видом діяльності [196, с. 512], а інноваційна функція – ключовим напрямом державної політики на сучасному етапі [19, с. 71–84]. Д. В. Задихайло акцентує увагу на необхідності організації економічного зростання за допомогою саме інноваційного виробництва [136, с. 151]. Виокремлення цього напрямку пов'язано з тим, що протягом 2000–2010 рр. інноваційній активності суб'єктів господарювання в Україні притаманна стала тенденція до зниження [399, с. 104; 128]. У програмах розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні констатують невідзначеність інституційних засад формування національної інноваційної системи, відсутність сприятливих умов для збільшення кількості підприємств, які впроваджують інновації. В. М. Пашков наголошує на таких інноваційних аспектах змісту державної політики у сфері охорони здоров'я: декларативність програм і концепцій щодо впровадження медичних стандартів, багатоканального фінансування; наявність розбіжностей щодо стимулювання витрат соціальної інноваційної діяльності у галузі [324, с. 22]. Саме недосконалість державного регулювання соціально-економічних процесів є причиною проблем в економічній [128], а отже, інноваційній сфері. Реакцією на цю ситуацію стало закріплення у Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р. вказівок на здійснення практичних заходів, спрямованих на інтенсифікацію інноваційної діяльності, адже, за визначенням фахівців, в основі моделі інноваційної економіки лежать концепції прискореного і випереджаючого економічного розвитку [267, с. 21].

*Слід враховувати, що і фінанси самі собою, і інноваційні ідеї не спроможні автоматично оживити економіку без інвестиційно-мотиваційного облаштування.* Якщо мовиться про економіку, важливо

щоб мотиви інновацій суттєво пересиловали звичайні миттєві мотиви інших сфер [145, с. 147]. Це неодноразово підтверджувала практика запуску інноваційних проєктів, жодний з яких не був за роки незалежності України реалізований.

*З огляду на те, що у господарських відносинах закупівель наявні як приватні, так і широке коло публічних інтересів, під час запровадження інноваційного розвитку цієї сфери доцільно брати за основу суспільну концепцію інновацій, яка визначається орієнтацією на оцінку інтегральних результатів упровадження нововведень з погляду суспільства, соціальних груп [72, с. 81]. Хоча не можна не відзначити ролі підприємницьких мотивів для динаміки інноваційних процесів [207, с. 312, 313], урахування яких також забезпечується у межах попереднього підходу, підприємницька концепція інноваційного розвитку [413] у чистому вигляді несумісна з соціальним призначенням держави, визначеним в КУ. Використання інноваційної продукції у господарських відносинах сприяє розв'язанню низки практичних соціальних та економічних проблем, а спрямування цього процесу на забезпечення публічних інтересів дасть змогу досягти більшої кількості позитивних цілей, від чого прямо залежать умови ведення бізнесу, ступінь гарантованості інтересів підприємців. За умови захисту лише підприємницьких мотивів під час проведення правових перетворень кінцеві економічні наслідки для підприємництва будуть гіршими, ніж при збалансованому захисті істотних публічних і приватних цінностей.*

Поряд із фіксацією правових засобів, спрямованих на прискорення інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я, доцільно запроваджувати заходи підтримки малого підприємництва. Цей сектор економіки, як найбільш масова, динамічна і гнучка форма ділового життя у ринковій економіці, є невід'ємним елементом будь-якої розвиненої господарської системи [108, с. 1–5]. До прямих конкурентних переваг цієї групи суб'єктів господарювання належать мобільність, здатність оперативно розробляти і впроваджувати проривні виробничі нововведення [405, с. 133], більша захищеність від глобальної конкуренції, що насамперед стосується підприємництва у сфері надання медичних і соціальних послуг, пропозиція яких задовольняється сталим попитом з боку громадян.

Проте на сучасному етапі в українському середовищі дрібного підприємництва спостерігають зниження економічної активності

[142, с. 122; 174, с. 15]: за останні два роки Україна втратила 800 тис. малих і середніх підприємств [245]. *Занепад малого і середнього бізнесу, разом із зменшенням соціальної бази, економічної влади та виробничих фондів у руках його представників, а також звуженням напрямків провадження господарської діяльності до сфери побутових послуг, є результатом цілеспрямованої економічної політики в інтересах монополій, що призведе до ліквідації дрібного підприємництва (середнього класу), в якому держава не вбачає власної соціальної опори, з огляду на властивий його представникам специфічний світогляд.*

Для пожвавлення конкуренції, як одного з першочергових заходів підтримки малих і середніх підприємств, держава може використовувати різні методи [215, с. 22], зокрема, зарубіжні дослідники називають державні контракти «останнім оплотом протекціонізму» [126, с. 329]. *Економічна підтримка тут може мати форму як заходів, що діятимуть лише щодо цих підприємств, так і непрямих засобів розвитку конкурентних начал на ринку, збільшення кількості учасників конкурсів, гарантування рівних умов участі у торгах для всіх суб'єктів господарювання.* Тому непереконливими є твердження авторів про те, що у кризових умовах відсутні будь-які можливості підтримки малого і середнього бізнесу [213, с. 121]. Згадуючи історію, насправді в Україні за правильної організації приватизаційних процесів (навіть у розстрочку за реальними цінами) можна було б не стягувати податків взагалі як мінімум років двадцять, а потім встановити їх у мінімальному розмірі, оскільки на 1991 р. частка державної власності становила близько 95 % всіх об'єктів власності в Україні.

4.3. *Удосконалення правового регулювання державних закупівель на засадах розширення конкуренції та врахування специфіки сфери охорони здоров'я під час проведення конкурсних процедур, підвищення відкритості на всіх стадіях їх здійснення. Ці зміни є передумовою реалізації двох вищезазначених напрямків державної соціально-економічної політики.* Не можна не погодитися з науковцями, які стверджують, що саме конкурентна боротьба за державні контракти вестиме до зниження цін і підвищення якості товарів [66, с. 87], оскільки фінансові й трудові ресурси розподілятимуться на користь ефективних і перспективних галузей [110, с. 5]. Помилковою є позиція Н. Я. Борсук у частині того, що зараз немає стимулів для конкуренції в учасників торгів [37, с. 92].

Слід мати на увазі, що усунення недоліків господарсько-правового забезпечення закупівель на засадах конкуренції та прозорості є тотожним завданню узгодження національного законодавства з Директивами ЄС [117; 118; 119] в абсолютній більшості питань, окрім найбільш принципових з них – запровадження заходів прямої та непрямой економічної підтримки вітчизняних суб'єктів господарювання-учасників конкурсних торгів у частині недискримінації підприємств-резидентів ЄС (незважаючи на їх недооцінку (ігнорування) в органах публічної влади України [155, с. 317; 286, с. 291–294]).

На думку фахівців, є низка важливих моментів невідповідності закону про державні закупівлі законодавству ЄС [209, с. 16; 471, с. 13]. Незважаючи на закріплені принцип недискримінації, рівні умови участі для вітчизняних та іноземних постачальників (має місце відповідність основному положенню Угоди про державні закупівлі СОТ [430]), система закупівель в Україні все ще викликає нарікання в аспекті відповідності іншим нормам СОТ, насамперед, щодо створення конкурентного середовища, забезпечення максимальної прозорості на всіх стадіях закупівель, заснування інформаційних центрів, запобігання корупції. Цей підхід не заперечує допустимість і корисність імплементації у національне законодавство позитивного досвіду інших світових практик правового регулювання закупівель.

5. У даному контексті необхідно визначити загальний підхід до вдосконалення нормативного регулювання відносин з організації та проведення державних закупівель у сфері охорони здоров'я. По-перше, закон про здійснення державних закупівель регламентує господарські відносини за принципом моноактності, який реалізовано в ЄС [113], КНР [185, с. 38], РФ [89, с. 38, 39], США [331, с. 35] і Франції [122, с. 33]. По-друге, правове забезпечення закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я є недостатньо спеціалізованим: законодавство містить скорочені строки проведення конкурсних процедур для придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення у разі обґрунтованої нагальної потреби; однією з умов застосування закупівлі в одного учасника є особливі соціальні обставини, зокрема, пов'язані з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, наданням гуманітарної допомоги іншим державам;

регулюються ціни на деякі лікарські засоби та вироби медичного призначення, як предмет закупівель [294, с. 140–151; 288].

Обмежена спеціалізація у межах базового закону й відсутність окремих актів законодавства, які б регламентували особливий режим закупівель для задоволення потреб цієї сфери, свідчать про те, що вітчизняний законодавець орієнтується на досвід ЄС у цьому питанні. Європейська Комісія у Директиві 2004/18/ЄС консолидувала зміст трьох документів, що запроваджували диференційоване регулювання на ринках товарів, робіт і послуг. На думку європейських дослідників, модель нормативного регулювання визначається на підставі таких критеріїв, як спрощення системи регулювання, підтримання стабільності основної структури, відповідність сучасним тенденціям розвитку сфери закупівель [523, с. 275–294]. Це ж питання є предметом обговорення і в РФ: у листі Громадської палати РФ «Висновок за результатами громадської експертизи проекту Федерального закону № 68702-6 «Про Федеральну контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг» від 08.06.2012 р. [341] звертається увага на необхідність врахування галузевих особливостей розміщення замовлень на поставку продукції для державних потреб тільки за наявності належного обґрунтування. Як пише О. О. Беляєва, уніфікація торговельного законодавства є завданням необхідним, хоча і надзвичайно складним [29, с. 4]. Тому важливо забезпечити дотримання балансу між спеціалізацією та єдністю нормативного регулювання.

Федеральний Закон РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р. регулювання багатьох сегментів господарських відносин відносить на підзаконний рівень, зокрема, специфіку здійснення закупівель в окремих галузях народного господарства, забезпечення інноваційності державних закупівель тощо. З аналізу даного закону слідує, що для цих цілей буде ухвалено кілька десятків підзаконних нормативних актів. *Одна справа якщо підзаконне регулювання виступає єдиним способом урегулювання певного питання, як затвердження типових технічних специфікацій на закупівлю певних видів продукції, що має якісну специфіку, інша ж справа, коли це робиться у тих випадках, коли такі зміни можуть бути внесені у базовий закон або немає потреби в їх спеціальному регулюванні. В останньому випадку це може бути практика*

*прийняття законів про особливості здійснення закупівель в окремих галузях народного господарства чи на підприємствах, що потягне за собою небезпечну для цілісності української системи права ланцюгову реакцію, що звузить сферу розповсюдження законодавства про закупівлі на правовідносини або знівелює регулятивний вплив закупівельного механізму.*

На думку В. Устименка, все більш суттєвою перепорою для ефективної реалізації актів господарського законодавства стає їх чисельність [432, с. 457]. Змінюючи параметри нормативного регулювання з метою залучення до участі у торгах якомога більшої кількості конкурентів, слід скасувати суворі вимоги, які стосуються неістотних формальностей і призводять до результатів, від яких багато втрачає приватна особа [465, с. 50]. І. Покровський зауважує, що формалізм, який супроводжується суворою регламентацією угод ділового спілкування і виключає будь-які прояви внутрішньої волі суб'єктів, був характерний стародавньому праву, його обґрунтуванням для людини того часу виступала містична приреченість. Це не виправдовує закріплення принципу абсолютної свободи договору, який у такому сенсі означатиме несвободу економічну і за відомих умов може виступити фактором економічного рабства [349, с. 237, 256]. У господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я загальнодозвільний тип правового регулювання також має обмежений вплив, що пояснюється істотністю публічних інтересів у цій сфері.

Спеціалізація у праві, як об'єктивний процес, зумовлена різноманіттям суспільних відносин [32, с. 65]. *Врахування особливостей ринкового обігу товарів і послуг охорони здоров'я у межах єдиного механізму державних закупівель варто забезпечувати за допомогою або вдосконаленням загального порядку здійснення закупівель, що передбачає закріплення універсальних за предметом нормативних приписів, правозастосування яких матиме позитивний вплив на більшість сфер народного господарства, або, якщо гарантувати господарський правопорядок у перший спосіб неможливо, за допомогою підвищення гнучкості під час проведення конкретних закупівель, фіксуючи деякі особливості для сфери охорони здоров'я у законі про здійснення державних закупівель, які узгоджуватимуться з його парадигмою, а також активізація рекомендаційної правотворчості, оптимізація договірної роботи. Такі особливості доцільно*

запровадити у структурі наступних правових засобів: (1) порядок організації та проведення централізованих закупівель; (2) правовий статус замовників; (3) консультаційний супровід закупівель; (4) планування закупівель і порядок подання конкурсних пропозицій; (5) вимоги до підготовки конкурсної документації, порядок визначення якісних, функціональних і безпекових ознак предмета закупівлі; (6) правила та критерії розгляду та оцінювання пропозицій учасників.

Ці правові засоби визначено на підставі того, що на сучасному етапі деструктивного впливу зазнають, передусім, публічні інтереси, спрямовані на гарантування права громадян на охорону здоров'я, а саме: (1) закупівля замовниками основного предмета на засадах поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності та економічної обґрунтованості цін; (2) забезпечення організаційної взаємодії та узгодженої діяльності замовників; (3) стабільність і обґрунтованість закупівельних цін на основний предмет, недопущення випадків здійснення закупівель за завищеними цінами, створення ефективного правового механізму регулювання оптово-відпускних цін; (4) спроможність ринку державних закупівель в охороні здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань під час проведення процедур закупівель.

Отже, з огляду на основні дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я і негативні для практичного застосування наслідки звуження сфери розповсюдження закупівельного законодавства на суспільні відносини, саме вищезазначеними правовими засобами обмежується раціональна спеціалізація нормативного регулювання цього питання, натомість будь-які інші нормативні перетворення призведуть до зайвої формалізації, ускладнення регулювання господарських відносин. Враховуючи, насамперед, корупційні та лобістські ризики дисперсії правового регулювання (перенесення його на підзаконний рівень) – «множення законів, а не їх удосконалення», решту простих негараздів і дисфункцій нормативно забезпечення державних закупівель, у тому числі й стосовно сфери охорони здоров'я, можливо ефективно усунути в ключі вдосконалення загальної парадигми закону чи інших спеціальних нормативно-правових актів. Саме у зазначеному розмежуванні загальних, притаманних закупівельному механізму загалом (здатних позитивно впливати на більш сфер здійснення закупівель), і спеціальних



*правових засобів механізму державних закупівель полягає сутність внутрішньої концепції автора щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. Тому на перший погляд може скластися враження про певну загальність (недостатню специфічність) висновків, утім це є результатом цього узагальнення, подвійної природи державних закупівель – поєднання універсального і спеціального компонентів. На цій же підставі слід визначити два напрями пропозицій щодо змін поточного правопорядку: до першого належить закріплення гарантій захисту конкуренції та інформаційної відкритості, удосконалення порядку планування і правил встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; до другого – особливості розгляду та оцінювання пропозицій торгів, вимоги до підготовки тендерної документації на придбання товарів і послуг сфери охорони здоров'я. Отже, підстав для ухвалення окремого закону про державні закупівлі в охороні здоров'я немає.*

6. Періодичне оновлення суспільства, як загальна закономірність, обумовлена такими факторами: вичерпність потенціалу розвитку, обов'язковість оновлення для забезпечення переходу від однієї фази до іншої, постійне зростання людських потреб, пристосування суспільства до зміни навколишнього середовища. Якщо ж соціальна система не вдосконалюється, вона поступається місцем іншій системі, здатній задовольнити нові потреби [498, с. 56]. У цьому контексті М. І. Матузов звертає увагу на такі засоби оновлення правового режиму, як становлення нових соціально-юридичних станів, появу нетрадиційних суб'єктів та об'єктів права, інтенсивний розвиток форм підприємництва, переорієнтацію на більш досконалі й вільні методи регулювання, зміну пріоритетів у системі юридичних цінностей [246, с. 519].

Будь-яка масштабна акція потребує скрупульозної підготовки і виваженості [411, с. 64]. *Беручи до уваги окреслене коло проблем господарсько-правового забезпечення сфери охорони здоров'я, а також визначені завдання щодо їх вирішення, відразу механічно запровадити заходи, безпосередньо спрямовані на розвиток інноваційної економіки, у тому числі надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання, буде недостатньо для досягнення максимальних позитивних результатів, а отже, і неефективно. Це пов'язано з тим, що залишаються відкритими питання системного усунення недоліків порядку організації та проведення процедур*

*закупівель, створення конкурентного середовища. Тобто, наявні дисфункції механізму закупівель зведуть нанівець суспільно-корисний ефект від запровадження більш складних і витратних правових заходів, адже з переважною кількістю цих негативних явищ, наприклад, плануванням, проведенням кваліфікаційного відбору та оцінкою пропозицій конкурсних торгів, сторони стикаються щоразу під час здійснення усіх видів закупівель. Інакше кажучи, без задоволення поточних і першочергових потреб сфери господарювання, закріплення нових організаційних чи договірних елементів є передчасним (безперспективним).*

Нескладно помітити концептуальну ваду державних програмних документів й підходів до підвищення економічної активності господарського комплексу, яка полягає у намаганнях запровадити заходи непрямої підтримки суб'єктів господарювання без відповідної на те підготовки, що, як з'ясувалося, є (буде) недостатнім для досягнення позитивних результатів. Це пояснюється тим, що в корупційний механізм закупівель, як засіб перерозподілу державних ресурсів (2011 р. сукупні витрати за процедурами закупівель становили близько 325 млрд грн [158]), «проектними фінансистами» свідомо планується спрямувати додаткове фінансування, що призведе до зростання «корупційної» ренти і мінімальних позитивних зрушень. Зрештою, цінності, які не притаманні соціальній спільності, неможливо викликати чи мобілізувати, тому неможливо зробити з неї те, що не відповідає її цінностям.

Разом із цим, постає проблема зростання прямої фінансової підтримки збитковим галузям і підприємствам, що не мають жодних перспектив економічного розвитку в умовах ринку. Навіть надаючи сумніву останню тезу, про незаконні наміри використати суб'єктів господарювання у ролі інструмента перерозподілу державних коштів свідчить відсутність послідовної та системної господарсько-правової політики у цьому напрямку. В цьому разі збільшення фінансування, як правило, супроводжується зростанням обсягів проведених закупівель за завищеними цінами або непотрібної продукції (у межах чинного нормативного регулювання це «популярний» засіб «відносно законної» крадіжки державних коштів). Неконкурентні закупівлі, крім прямої шкоди бюджетній системі, призводять до зниження конкурентоспроможності державних підприємств-замовників, оскільки до собівартості виготовлених

товарів, наданих послуг, виконаних робіт включають нераціональні видатки підприємства.

*Отже, основною передумовою будь-якої економічної підтримки суб'єктів господарювання, що передбачає збільшення державного фінансування, є досконалий механізм перерозподілу цих ресурсів, який не містить корупційних ризиків. У межах господарсько-правового підходу треба гарантувати ефективно, з погляду задоволення поточних потреб сфери охорони здоров'я, функціонування правового механізму державних закупівель, усунувши базові дисфункції, що дасть змогу раціонально використовувати державні кошти під час підтримки розвитку пріоритетних галузей національної економіки та соціальної сфери.*

Науковці позитивно оцінюють результати соціальних реформ у Мексиці, де, у зв'язку з відсутністю навіть первинної суспільної легітимації пропонованих урядом перетворень, для підготовки Національної програми освіти, охорони здоров'я і харчування було проведено відкритий конкурс на виконання дослідницьких робіт, за результатами якого договір ціною 10 млн доларів США уклали з одним із науково-освітніх центрів [97, с. 278]. Цей досвід є корисним для України, адже навіть у розпорядженні КМУ № 867-р від 31.10.2012 р., яким затверджено Стратегію реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 рр., констатують факт того, що проведення реформи медично-го та соціального забезпечення не сприймається населенням.

Реалізація всякої економічної стратегії передбачає визначення пріоритетних цілей розвитку народного господарства, засобів і способів їх досягнення [138, с. 129]. «Пріоритетність» означає, що завдання й цілі мають статус першочергових, становлять найбільшу цінність для суб'єктів права, тому їх реалізація набуває відповідного рівня організаційного та фінансового забезпечення. Хибною є думка, що цими напрямками обмежено предмет правових перетворень або немає альтернативних способів розвитку. Безперервне вдосконалення господарсько-правових інститутів має багатовекторний характер, але з огляду на такі принципи економічної теорії, як обмеженість ресурсів і необмеженість потреб суб'єктів ринкової економіки [303, с. 9], всі публічні інтереси до категорії пріоритетних віднести неможливо. У законодавстві представлений також обмежений перелік стратегічних пріоритетних напрямів

інноваційного розвитку. Як наголошує Д. В. Задихайло, характер і зміст правового регулювання повинні виявляти себе не в ізольованій лабораторії, а в цілком конкретній державі Україна [149, с. 131]. Отже, пріоритетні напрями соціально-економічної політики визначаються на підставі їх практичної значимості, що обумовлено як недосконалістю правового механізму організації та проведення процедур закупівель, обмеженістю ресурсів, потрібних для повноцінного задоволення державних потреб, так і наявністю таких секторів підприємництва, які у сучасних умовах потребують першочергової підтримки. У зв'язку з тим, що економічна політика підлягає фіксації у законодавстві для усунення можливостей відхилитися від неї [221, с. 244], з метою стимулювання реалізації цих пріоритетних напрямів, їх варто відобразити в ст. 12 Основ, у якій йдеться про охорону здоров'я як пріоритетний напрям державної діяльності.

На підставі основних дисфункцій механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я і з урахуванням поліфункціональної господарсько-правової природи закупівель, доцільно визначити такі напрями вдосконалення цього механізму: (1) удосконалення правового забезпечення ключових елементів у сфері державних закупівель; (2) закріплення особливостей правового забезпечення удосконалення організації та планування державних закупівель в охороні здоров'я; (3) правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель (правила встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям, розгляда та оцінювання пропозицій конкурсних торгів); (4) захист національного товаровиробника у межах узятих Україною міжнародно-правових зобов'язань; (5) нормативно-правове забезпечення регулювання інноваційних відносин засобами державних закупівель; (6) стимулювання інноваційного розвитку економіки України у межах закупівельного механізму.

## РОЗДІЛ 2

# НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

### 2.1. Удосконалення правового забезпечення ключових елементів державних закупівель

*1. Правовий порядок організації та проведення централізованих і децентралізованих закупівель*

*2. Особливості правового статусу замовників*

*3. Правовий механізм створення та функціонування спеціалізованих (професійних) замовників*

*4. Проблемні аспекти здійснення державних закупівель за процедурою переговорів*

*5. Організаційні засади та порядок формування спеціальної інфраструктури державних закупівель у сфері охорони здоров'я*

*6. Правове забезпечення профільного супроводу державних закупівель*

*7. Удосконалення господарсько-правового регулювання ціноутворення у сфері закупівель*

*8. Запровадження системи єдиного реєстру державних закупівель в Україні*

*9. Правове гарантування захисту конкуренції та інформаційної відкритості у сфері державних закупівель*

1. Стабільне функціонування правового механізму закупівель у сфері охорони здоров'я є умовою гарантування комплексу публічних інтересів у господарських відносинах. Кожен етап розгортання цього механізму містить ключові, властиві саме йому, правові засоби. Водночас, ті з них, що регламентують засади конкурентного відбору учасників, порядок оцінювання конкурсних пропозицій, статус замовників як організаторів торгів, алгоритм їх взаємодії під час здійснення централізованих і децентралізованих закупівель, сферу розповсюдження законодавства на господарські відносини, порядок оприлюднення інформації про закупівлі, а також

вимоги стосовно мінімальної оціночної вартості предмета закупівель і змісту категорії «державні кошти», є універсальними і мають вагомое юридичне значення для всіх стадій організації та проведення закупівельних процедур.

М. М. Алексеев суб'єкту відводить роль «найбільш глибокого елемента правової структури» [6, с. 76], а Є. Б. Пашуканіс, продовжуючи думку, зазначає, що суб'єкт є атомом юридичної теорії, найпростішим і неподільним елементом [329, с. 102]. Більше того, О. П. Подцерковний виокремлює суб'єктну складову як одну з двох складових предмета господарського права [451, с. 10, 11]. Тому не випадково невід'ємною ознакою особливого порядку проведення закупівельних процедур є саме суб'єктний склад. Від змісту правового статусу замовників, завдань, покладених на них у сфері господарювання, залежить функціональна складова вітчизняної системи закупівель, упорядкованість мережі замовників, їх роль під час організації централізованих і децентралізованих придбань.

На думку деяких фахівців, закріплення у законодавстві широкого кола розпорядників державних коштів свідчить про децентралізацію національної системи закупівель [194, с. 68]. Це підтверджує значна кількість закладів охорони здоров'я публічного права: 2009 р. в Україні функціонувало 2782 державних і комунальних лікарняних закладів та 71 приватний заклад, а також 7272 амбулаторно-поліклінічних закладів державної та комунальної власності й 1556 приватної [306, с. 422–426]. Станом на вересень 2012 р. з-поміж вітчизняних підприємств-виробників лікарських засобів 14 суб'єктів господарювання є організаціями публічного права, а 102 – приватного [59]. Великі обсяги державних коштів щорічно витрачають на придбання продукції та послуг охорони здоров'я, зокрема, обсяг видатків на виконання медичних заходів програмного характеру тільки за окремими напрямками, згідно з даними останніх державних бюджетів України, складає близько 2 млрд грн.

Варто погодитися з тими авторами, на думку яких діяльність у охороні здоров'я припускає централізовані підходи [127] у розміщенні ресурсів і забезпеченні їх доступності [71, с. 16], з урахуванням того, що учасники регіональних відносин мають здатність до імпліцитних знань і пристосовуються до змін умов більш динамічно,

відповідно реагуючи на економічне довкілля, ніж структури інших рівнів [250, с. 23]. Тому помилково розглядати в якості суб'єктів, уповноважених на здійснення закупівель, переважно органи державної влади [512, с. 38, 39], оскільки, як вказує В. М. Пашков, нова парадигма саморозвитку регіонів передбачає врахування їх інтересів [318, с. 44]. В. К. Мамутов справедливо підкреслює: «Проблема «центр і регіони» – стародавня, не лише наша, але й багатьох інших держав. Проблема ця багатоаспектна – і політична, і економічна, і організаційно-управлінська» [241, с. 178]. У зв'язку з цим, слід пояснити особливості функціонування представлених в Україні децентралізованої та централізованої систем закупівель у сфері охорони здоров'я, як засобів задоволення суспільних потреб у товарах, роботах, послугах, а також з'ясувати їх раціональне поєднання, як передумову ефективного задоволення даних потреб.

*Залежно від кількості суб'єктів господарського права, в інтересах яких проводять державну закупівлю, замовники поділяються на види: (1) замовники, що проводять децентралізовану закупівлю, тобто здійснюють придбання товарів, робіт і послуг для задоволення власних потреб; (2) замовники, що проводять централізовану закупівлю, тобто здійснюють придбання товарів, робіт і послуг для задоволення потреб інших замовників та у факультативному порядку – власних. Якщо децентралізовані закупівлі є гнучкими, оперативними в організації проведення, але витратними, то централізовані забезпечують укладання господарських договорів за нижчими цінами за рахунок великих обсягів оптових придбань, але цей підхід є менш мобільним, не завжди враховує особливості задоволення потреб кожного замовника. Метою централізації закупівель також є подолання відомчості під час укладання господарських договорів, уніфікація нормативного регулювання суспільних відносин.*

Однозначно розподілити учасників ринку охорони здоров'я на тих, що здійснюють або децентралізовані, або централізовані закупівлі, неможливо. Враховуючи обсяг господарської компетенції замовників [286, с. 132–153], для визначення способу, в який закупівлі у сфері охорони здоров'я переважно проводять, замовники можуть бути класифіковані, залежно від ступеня узагальнення потреб цієї сфери, на такі групи: (1) органи публічної влади, спеціалізовані підприємства-постачальники, об'єднання підприємств, які забезпечують загальнодержавні потреби; (2) заклади охорони



здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги, фармацевтичні підприємства, «інші господарські організації», які забезпечують місцеві потреби.

Дослідники констатують, що договірні відносини є типовими у взаємовідносинах владних структур з суб'єктами господарювання [132, с. 462]. В Україні, крім МОЗУ і місцевих органів охорони здоров'я, власні медичні служби мають центральні органи виконавчої влади [308, с. 105]. Прикладом є система закладів охорони здоров'я Державної пенітенціарної служби України, створених у формі господарських організацій публічного права чи внутрішніх структурних підрозділів установ виконання покарань, що надають медичні послуги на первинному і вторинному рівнях засудженим, персоналу служби [298, с. 118, 119, 123]. Якщо станом на 2009 р. МОЗУ було підпорядковано 2537 закладів охорони здоров'я (91 % від загальної кількості), то, для порівняння, Державній пенітенціарній службі України – 82 (3 %) [394, с. 12–14]. *Замовники зі статусом органів публічної влади, вступаючи у господарські відносини закупівель, купують товари, роботи і послуги з різною метою, але, залежно від змісту господарської компетенції, вони можуть бути об'єднані у дві групи: (1) замовники, для яких забезпечення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах і послугах є одним із основних функціональних завдань: Державне управління справами України, Державне агентство резерву України, Фонд соціального захисту інвалідів, Міністерство соціальної політики України, МОЗУ, а також регіональні та місцеві органи охорони здоров'я і соціальної політики; (2) замовники, що здійснюють закупівлі з метою гарантування права на охорону здоров'я працівників власних структурних підрозділів і підпорядкованих господарських організацій, а також матеріального забезпечення функціонування внутрішньої системи закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги: Міністерство внутрішніх справ України, Державна пенітенціарна служба України та інші органи як галузевої, так і функціональної компетенції.*

Як на один із недоліків бюджетного фінансування вітчизняної сфери охорони здоров'я, фахівці вказують на відомчу медицину (ресурси розподіляють між сімнадцятьма відомствами і витрачають неефективно) [187]. Наприклад, КМУ розпорядженням № 785-р від 17.08.2011 р. розподілив Міністерству надзвичайних

ситуацій України 50 млн грн на придбання лікарських засобів для хворих на гемофілію та передачу їх МОЗУ, у результаті чого було неефективно використано близько 500 тис. грн [60]. Такий підхід уряду, навіть враховуючи недоліки у роботі МОЗУ як замовника (МОЗУ в 2011 р. було проведено 2595 процедур закупівель і за цим показником Міністерство займає 12 місце серед головних розпорядників бюджетних коштів [162]), не є виправданим, оскільки закупівля лікарських засобів для забезпечення поточних потреб хворих не охоплюється функціональним призначенням Міністерства надзвичайних ситуацій України. При дотриманні аналогічного підходу неефективним є і застосування компенсацій: у 2011 р. Міністерство аграрної політики України забезпечувало оздоровлення та відпочинок дітей працівників агропромислового комплексу за допомогою часткової оплати вартості путівок, у результаті їх вартість була завищена, зокрема, путівка до дитячого оздоровчого табору санаторного типу «Чайка» коштувала 4 тис. грн, що на 38,7 % більше, ніж було витрачено на ці ж потреби Міністерством соціальної політики України [60]. *У зв'язку з цим, варто запропонувати законодавчо заборонити непрофільне придбання товарів і послуг сфери охорони здоров'я на централізованому рівні.*

Іншим практичним недоліком господарсько-правового регулювання організації централізованих закупівель є низький рівень відповідальності місцевих органів публічної влади за матеріально-технічне забезпечення медичних установ під час придбання МОЗУ низьковартісних витратних матеріалів для комунальних закладів охорони здоров'я, коли управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій у заявках на закупівлю часто не визначають обґрунтовані потреби медичних закладів. У таких випадках помітний дисбаланс: за окремими найменуваннями потреби визначають в обсягах понад 100 %, а за іншими – менше, ніж 1 %. Як наслідок, утворюються або надлишки матеріалів, або їх гостра нестача [284, с. 36–72]. Згідно з повідомленням РП «Обладнання купили – встановити не зуміли» від 08.08.2012 р., МОЗУ та управління охорони здоров'я деяких облдержадміністрацій у 2010–2011 рр. недостатньо обґрунтовано визначали потреби медичних закладів у витратних матеріалах, що призвело до неефективного використання 38,5 млн грн (41 % від загального обсягу спрямованих ресурсів). *З огляду на це, організацію та проведення закупівель витратних*

*матеріалів медичного призначення доцільно повністю покласти на регіональних замовників. У цьому контексті помітний загальний недолік нормативної регламентації господарської компетенції центральних органів виконавчої влади, коли її зміст у договірних відносинах не отримує належного рівня правової визначеності.*

*Найбільш адекватним методом господарського забезпечення загальнодержавних потреб сфери охорони здоров'я є централізовані закупівлі, тоді як через проведення децентралізованих доцільно задовольняти місцеві потреби закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, фармацевтичних підприємств, «інших господарських організацій». У цьому контексті загальнодержавні та місцеві потреби співвідносяться як величини-показники обсягів придбаних товарів, робіт і послуг, відповідно до розподілу державних коштів, що спроможні задовольнити потреби декількох або одного замовника. Тому органи публічної влади, спеціалізовані підприємства-постачальники та об'єднання підприємств, окрім випадків здійснення закупівель з метою гарантування права на охорону здоров'я працівників власних структурних підрозділів і підпорядкованих господарських організацій або матеріального забезпечення функціонування внутрішньої системи закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, є замовниками, уповноваженими на проведення централізованих закупівель в інтересах закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, фармацевтичних підприємств, «інших господарських організацій», а також громадян. Заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги, фармацевтичні підприємства, «інші господарські організації» є замовниками, що переважно здійснюють децентралізовані закупівлі, хоча також можуть бути уповноважені на проведення централізованих.*

В. А. Устименко функцію раціонального господарювання пов'язує з розв'язанням питань забезпечення власної життєдіяльності містом, як єдиною територіально-господарською системою [433, с. 270]. На цій підставі вчені виділяють категорію «територіальна господарська система», що об'єднує діяльність суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-господарських форм на відповідній території, регулюється і спрямовується органами місцевого самоврядування, як центрами таких систем [435]. Д. Д. Задохайло слушно звертає увагу на невідкладність забезпечення

здійснення регіональної політики, спрямованої на економічне вирівнювання і розвиток регіонів, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України [151, с. 104].

В умовах, коли у сфері охорони здоров'я замовники, як правило, поєднують функції проведення децентралізованих і централізованих закупівель, обов'язковою умовою раціонального використання державних коштів є їх узгодженість. Слід брати до уваги, що ефективність охорони здоров'я значною мірою залежить не лише від обсягів фінансування, а від організації лікувального процесу [356, с. 9]. Тому здійснюючи закупівлі замовники зобов'язані ефективно виконувати покладені на них обов'язки, представляти інтереси суспільства на основі певних стратегій та ідеологій [512, с. 38, 39]. На підставі узагальнених господарських функцій замовників [286, с. 132–153], *варто сформулювати універсальний алгоритм господарсько-договірних зв'язків між ними у процесі розгортання економічних відносин, який має такі форми: (1) спеціалізовані підприємства-постачальники; (2) фармацевтичні підприємства; (3) спеціалізовані підприємства-постачальники; (4) заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги; (5) інші господарські організації, органи публічної влади. З цього випливає, що між діяльністю замовників існує причинно-наслідковий зв'язок, коли попередній забезпечує наступного предметом закупівлі, принаймні, у чотирьох фазах.*

З метою з'ясування особливостей організації централізованих закупівель, замовників доцільно класифікувати, залежно від спільності цілей і сегмента сфери охорони здоров'я, для задоволення потреб якого проводять централізовані закупівлі, на такі групи: (1) системи замовників за участю органів публічної влади: (а) МОЗУ, органи охорони здоров'я Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, спеціалізовані підприємства-постачальники, заклади охорони здоров'я, фармацевтичні підприємства; (б) Міністерство соціальної політики України – органи соціального захисту Ради міністрів Автономної Республіки Крим і місцевих державних адміністрацій, відділи соціального захисту виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, спеціалізовані підприємства-постачальники, суб'єкти, що надають соціальні послуги – підприємства, що здійснюють виробництво основного та допоміжного предмета закупівель; (в) Державне

*управління справами України, спеціалізовані підприємства-постачальники, заклади охорони здоров'я; (г) інші органи публічної влади, в системі яких функціонує внутрішня система закладів охорони здоров'я або суб'єктів, що надають соціальні послуги, спеціалізовані підприємства-постачальники, заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги; (2) системи замовників за участю об'єднань підприємств: об'єднання підприємств, спеціалізовані підприємства-постачальники, заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги, фармацевтичні підприємства, інші господарські організації; (3) інші системи замовників: заклади охорони здоров'я, суб'єкти, що надають соціальні послуги, фармацевтичні підприємства – інші господарські організації.*

*У кожній з названих систем між замовниками виникають стійкі господарсько-договірні чи організаційно-господарські зв'язки, коли кредитор або управнена сторона безпосередньо чи через більшу кількість пов'язаних осіб володіє щодо зобов'язаної найбільшою часткою статутного капіталу. Запропонована систематизація має ознаки теоретичного узагальнення і в конкретних відносинах конфігурації замовників можуть змінюватися. Як правило, централізовані закупівлі проводяться для забезпечення потреб замовників у межах однієї системи, хоча у випадку існування загрози чи виникнення обставин, які порушують загальнодержавні інтереси та блага, допускають придбання товарів, робіт, послуг в інтересах господарських організацій, що належать до інших систем замовників.*

2. Визначення оптимального кола замовників, тобто суб'єктів господарського права, зобов'язаних здійснювати закупівлі у спеціально визначений спосіб, завжди було надзвичайно дискусійним питанням, оскільки є суперечність приватних і публічних інтересів. В Україні ця дискусія була особливо жвавою в 2011–2012 рр. Зростання суспільного інтересу до державних закупівель часто пов'язують з залученням до цього сектора економіки господарських товариств, у статутному капіталі яких державна частка перевищує 50 % [456, с. 122]. Але з часу прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 08.07.2011 р., спрямованого на спрощення порядку здійснення закупівель підприємствами промисловості та підвищення їх конкурентоздатності [352, с. 4], що

встановив особливий режим застосування до них законодавства [286, с. 117–122], тривала дискусія: одні автори пропонували повністю вивести ці підприємства зі сфери закупівель [209, с. 15], другі ж дотримувалися протилежних поглядів [105, с. 6]. На позицію перших став законодавець, коли Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 04.07.2012 р. вніс до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. зміни такого змісту: «Дія цього Закону поширюється на підприємства, визначені у п. 21 ч. 1 ст. 1 цього Закону, лише у разі здійснення ними закупівель за рахунок державних коштів, визначених у п. 4 ч. 1 ст. 1 цього Закону». Ці перетворення були очікуваними, оскільки ще Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 08.07.2011 р. з переліку державних коштів були вилучені кошти підприємств та їх об'єднань. *Утім, чинним законом про здійснення державних закупівель, як уже зазначалося, коло замовників було знову скориговане. По-перше, це органи державної влади та місцевого самоврядування (попри конфлікт інтересів, що є внаслідок їх одночасної участі в адміністративно-господарських і договірних відносинах). По-друге, державні та комунальні унітарні підприємства та організації, що зобов'язані проводити закупівлі, якщо їх основним видом діяльності є некомерційна діяльність, пов'язана з задоволенням потреб держави або територіальної громади. Тобто, під ці ознаки підпадають усі види закладів охорони здоров'я. По-третє, це ж саме стосується і суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %. При цьому, немає значення за рахунок одержаних чи власних коштів фінансується придбання, якщо організацію контролює держава чи територіальна громада. По-четверте, замовником може виступати і юридична особа приватного права, як одержувач бюджетних коштів, уповноважений розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, у межах відповідного фінансування, за умови, забезпечення потреб держави або територіальної громади на некомерційній основі. Натомість фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування не зобов'язані проводити процедури закупівель, як і не передбачено створення спеціалізованих замовників,*



на які могли б бути покладені функції органів публічної влади у цій сфері.

Доречно створити систему централізованого обліку замовників [286, с. 124–126], що дасть змогу визначати господарські організації зі статусом замовників та оптимізувати практику проведення централізованих закупівель. Для визначення параметрів правового механізму обліку замовників варто скористатися позитивним досвідом ЄС, де в ст. 1 Директиви 2004/18/ЄС закріплено таке: «Невичерпний перелік органів і категорій органів, що керуються публічним правом і відповідають підпунктам (а), (б), (с) пункту 2 цієї статті, викладені у Додатку 3. Держави-члени мають періодично повідомляти Європейську Комісію у разі внесення змін до їх списків органів і категорій органів» [119].

*Вважаємо доцільним на рівні МЕРТУ створити єдиний реєстр замовників у сфері охорони здоров'я і запропонувати до Закону України «Про державні закупівлі» наступні зміни: (1) ч. 1 ст. 8 Закону, в якій закріплені основні функції МЕРТУ, доповнити п. 8: «Ведення реєстру замовників у сфері охорони здоров'я»; (2) включити до ст. 8 Закону ч. 2-1: «1. Порядок ведення реєстру замовників у сфері охорони здоров'я визначається наказом Уповноваженого органу, за погодженням із МОЗУ. 2. Реєстр замовників у сфері охорони здоров'я повинен містити такі відомості: інформацію про замовника (ідентифікаційні, класифікаційні, довідкові та реєстраційні дані за ЄДРПОУ про суб'єкта господарювання), підстави та дату внесення до реєстру, інші відомості за рішенням Уповноваженого органу. 3. Реєстр оприлюднюють на веб-сайті Уповноваженого органу. Відомості до реєстру вносяться на строк, що не перевищує одного календарного року, після закінчення якого підлягають уточненню та перевірці».*

Надання комерційним підприємствам права не проводити закупівлі тягне за собою, по-перше, загальні негативні наслідки, загалом аналогічні тим, які є під час закріплення винятків та обмеження сфери дії закупівельного законодавства. По-друге, спеціальні негативні наслідки, що зумовлені виключенням найбільшого виду державних коштів (2011 р. за кошти підприємств здійснено закупівель на суму 243348,3 млн грн, тоді як за рахунок бюджетних коштів – лише на 77329,3 млн грн [358]), передбачають зменшення обсягу ринку закупівель як у суб'єктному, так і фінансовому



аспектах, зниження ефективності закупівель як засобу регулюючого впливу держави на відносини у сфері господарювання.

*Оптимальним варіантом господарсько-правового забезпечення здійснення закупівель державними і комунальними підприємствами є запровадження різних режимів участі у цих відносинах для некомерційних і комерційних суб'єктів господарювання публічного та приватного права, у статутному фонді яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %: некомерційні підпадають під загальну сферу застосування законодавства про закупівлі; для комерційних встановлюють особливий порядок їх здійснення, що полягає у дворазовому підвищенні мінімальної ціни предмета, на підставі якої замовники зобов'язані проводити конкурсні процедури, при цьому якщо замовник має намір придбати товари, роботи і послуги з метою їх комерційної реалізації у майбутньому, то він не зобов'язаний проводити закупівлі. У такому разі замовник зобов'язаний звернутися до МЕРТУ не пізніше, ніж за два календарні дні до укладення угоди, з повідомленням та доданими належними документами, які достатнім чином обґрунтовують причини незастосування закону [297, с. 139–151]. Або у перспективі (коли буде досягнуто стійкого зростання вітчизняної економіки, гарантовано законність і подолано практику фіктивних банкрутств через приватизацію) законодавство про закупівлі на комерційні підприємства взагалі не повинно поширюватися.*

Щодо останніх положень, то тут мається на увазі перехідний механізм реалізації економічних інтересів у праві, який, за визначенням І. Р. Пригожина, не є випадковістю [354, с. 56, 57]. Основним його призначенням є забезпечення економічного розвитку суспільства у період перебудови на основі поєднання інтересів особи і держави, а не їх протиставлення [383, с. 26]. До речі, законодавство про закупівлі Болгарії [473, с. 54], Казахстану [169, с. 34] і РФ [439] поширюється як на комерційні, так і некомерційні підприємства державної власності, переліки яких мають тенденцію до скорочення (чинне законодавство РФ до замовників відносить органи публічної влади, бюджетні установи, державні позабюджетні фонди, казенні підприємства, деякі державні корпорації, що здійснюють закупівлі за рахунок бюджетних коштів, хоча Федеральний Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних

потреб» від 21.07.2005 р. охоплював набагато ширше коло суб'єктів господарського права), а ЄС – тільки на некомерційні, зокрема, у ч. 9 ст. 1 Директиви 2004/18/ЄС виокремлюють таку рису замовника, як «створений для задоволення потреб загального інтересу, що не мають промислового чи комерційного характеру» [119]. Навіть у давньоримські часи самостійними корпораціями визнавали об'єднання з суспільно корисними цілями, що користувалися підтримкою держави [299, с. 34].

Стосовно пропозиції підвищити мінімальну вартість предмета закупівлі для комерційних підприємств, тотожний підхід також реалізований в ЄС у контексті поділу замовників на класичний (державні, регіональні, місцеві відомства або органи, що регулюються публічним законодавством, асоціації, сформовані такими відомствами, одним або декількома органами, що регулюються публічним законодавством) і комунальний сектори (державні підприємства або будь-які інші органи (включаючи приватні організації), яким надані особливі або ексклюзивні права на здійснення певних прямо визначених видів діяльності), відповідно до якого ці величини диференційовано для обох секторів [113].

*На обґрунтування цього підходу наведемо деякі міркування.*

*По-перше, будь-яке звуження кола підстав для організації та проведення замовниками процедур закупівель є таким, що задовольняє першочергово приватні інтереси господарських організацій, коли ймовірним є непропорційне обмеження інтересів публічних. У відносинах закупівель, особливо у сфері охорони здоров'я, застосування такого підходу у чистому вигляді є неприпустимим і це стосується як комерційних, так і некомерційних суб'єктів господарювання публічного права.*

По-друге, хоча задоволення потреб сфери охорони здоров'я в основному і допоміжному предметі – це загальна мета замовника, який здійснює закупівлі у цій галузі, у законодавстві не визначено з якою метою та для забезпечення яких видів потреб замовників проводять закупівлі. Це питання має ключовий характер, адже в основі суспільних відносин повинна бути свідомо мотивація, викликана необхідністю задоволення конкретних потреб та інтересів особи чи суспільства щодо права на охорону здоров'я [314, с. 28]. Керуючись загальними нормативними приписами доходимо до висновку, що суб'єкти некомерційного господарювання і негосподарюючі суб'єкти

*публічного права зобов'язані здійснювати закупівлі з некомерційною метою, а суб'єкти комерційного господарювання – як з метою реалізації чи іншого комерційного використання предмета закупівлі, так і для досягнення соціальних чи економічних результатів.*

Ринкові відносини ґрунтуються на конкуренції економічно відокремлених виробників [303, с. 91]. Головною рисою ринку є те, що він заснований на спонтанній координації та стихійному порядку. Це робить економічну систему такою, що швидко розвивається [368, с. 276] на принципах вільної купівлі-продажу [34, с. 129]. Економічними законами попиту і пропозиції ринок визначає напрями розвитку суспільно-необхідного виробництва, надає імпульси науково-технічному прогресу і відкидає непотрібне, неконкурентоздатне виробництво [244, с. 189]. З цього випливає вимога про необхідність провадження суб'єктами господарювання власної діяльності гнучко, швидко реагуючи на зміни ринкової кон'юнктури.

Організація та проведення процедур закупівель створює для замовника три основних господарських наслідка: (1) етапи їх проведення є тривалими у часі, а спеціальний порядок здійснення має бути обов'язково дотриманий; (2) проведення конкурсних процедур у законний спосіб гарантує отримання найбільш економічно вигідної пропозиції; (3) діяльність господарських організацій на ринку закупівель, порівняно з іншими товарними ринками, є максимально відкритою для громадянського суспільства, у цих відносинах представлена значна кількість засобів державного нагляду і контролю за дотриманням законності, недопущенням антиконкурентних правопорушень та інших зловживань з боку організаторів торгів і учасників. З погляду конкурентних економічних відносин, перший наслідок не дозволяє суб'єкту комерційного господарювання ефективно реагувати на зміни кон'юнктури ринку. З огляду на особливості дії законів ринку [244, с. 189], цій групі суб'єктів господарювання треба самостійно обирати форму участі у господарських відносинах, швидко діяти при коливаннях попиту і пропозиції. Ця обставина лише частково може бути усунена ефективним прогнозуванням і плануванням у межах річного плану. Стосовно другого наслідку, то він має позитивний характер, хоча також може добровільно обиратися сторонами як порядок укладання договору.

Встановлення для комерційних суб'єктів господарювання державної та комунальної власності особливого порядку проведення

закупівель зумовлено такими обставинами: по-перше, за стандартами ЄС державні закупівлі здійснюють лише некомерційні суб'єкти господарювання, негосподарюючи суб'єкти, органи публічної влади з некомерційною метою (у Директиві 2004/18/ЄС виокремлюється така риса замовника, як «створений для задоволення потреб загального інтересу, що не має промислового чи комерційного характеру»), тому комерційне підприємство проводити закупівлі не зобов'язане; по-друге, незважаючи на те, що з економічної точки зору комерційним суб'єктам господарювання доречно на власний розсуд визначати той чи інший спосіб задоволення їх потреб у товарах, роботах і послугах, на сучасному етапі в Україні поки що незабезпечено господарський правопорядок і режим закупівель, як додатковий інструмент контролю, слід тимчасово залишити у силі; по-третє, з метою зменшення навантаження на цих замовників у сенсі проведених процедур закупівель запропоновано підвищити мінімальну ціну предмета угод, що також узгоджується з європейською практикою.

Отже, специфіка здійснення закупівель ставить комерційні підприємства у дещо невігідне, порівняно з приватним сектором, становище, що вносить дисбаланс у підприємницьке середовище, спотворює конкуренцію. На підставі проведеного аналізу, беручи до уваги норми вітчизняного і зарубіжного законодавства, такі загальні господарсько-правові правила визначення предмета закупівлі, як «конкретна визначеність відповідно до реально існуючих потреб замовника», «спроможність забезпечити максимально ефективно задоволення потреб замовника у товарах, роботах і послугах», а також критерії, за допомогою яких визначаються потреби замовників [12, с. 40, 41; 297, с. 139–151], варто підсумувати: *правове регулювання закупівель має бути спрямоване на гарантування раціонального використання державних коштів саме під час придбання товарів, робіт і послуг з некомерційною метою.*

3. Деякі автори звертають увагу на необхідність скорочення кількості розпорядників державних коштів (замовників), що, на їх думку, сприятиме усуненню недоліків у системі закупівель [261, с. 47]. Проте у цьому контексті *вдосконалення законодавства помилково ставити в пряму залежність від кількісного аспекту господарсько-го явища. Будь-які подібні зміни мають ґрунтуватися на реальній*

*практичній доцільності*, оскільки правовий інститут, як зазначає О. І. Камінка, є однією з фаз у процесі послідовного розвитку охоплених ним відносин, результатом попереднього розвитку, що несе у собі зародок майбутніх видозмін [180, с. 46 – 49].

*Скорочення видів розпорядників державних коштів може призвести до таких негативних наслідків: (1) перегляд законодавчої регламентації сучасної системи замовників; (2) збільшення навантаження на замовників у значенні зростання обсягів придбаних товарів і кількості проведених закупівель; (3) в українських реаліях концентрація фінансових ресурсів, без відповідного організаційного облаштування, з високим ступенем імовірності призведе до корупційних правопорушень; (4) порушення сформованих господарських зв'язків між замовниками, дисбаланс у системі задоволення державних потреб у лікарських засобах, виробках медичного призначення і медичній техніці; (5) ускладнення порядку задоволення потреб замовників на децентралізованому рівні.*

На думку фахівців, крім неадекватного соціальної державі перерозподілу соціального продукту, ті гроші, які вітчизняна галузь охорони здоров'я отримує з державного бюджету, часто теж використовують економічно неефективно завдяки застарілому менеджменту, структурно-технологічним диспропорціям, зайвій централізації, занепаду основних фондів. Переважно бюджетні кошти витрачають під час закупівлі ліків, тому що величезними є і обсяги оптових продажів, і корупційні «відкати» [181, с. 67]. Водночас, згідно з пануючою у господарському праві доктриною, у сферах суспільно корисних інтересів (провадження діяльності, спрямованої на задоволення попиту населення у послугах транспорту, зв'язку, ресурсозабезпечення тощо), в яких одержання прибутку є супутньою, не першочерговою метою, має забезпечуватися публічне управління [391, с. 9, 10; 432, с. 455].

Часто буває так, що суспільні відносини розвиваються не у відповідності з теоретичними обґрунтуваннями. Прикладом цього є організаційно-управлінські заходи щодо розвитку стаціонарного та амбулаторно-поліклінічного секторів охорони здоров'я України, спрямовані на раціоналізацію інфраструктури лікарняних закладів і підвищення економічності використання їх ліжкового потенціалу [308, с. 119–121]. Якщо станом на 2010 р. в Україні діяло 2800 лікарняних закладів і 9000 амбулаторно-поліклінічних, то в 2011 р.

їх кількість скоротилася до 2500 і 8200 [152]. Тобто за рік кількість лікарняних закладів зменшилася на 300 одиниць (11%), амбулаторно-поліклінічних – на 800 (9%). Хоча О. А. Медведєва посиляється на те, що у сучасних умовах держава і територіальні громади не завжди у змозі підтримувати належний рівень функціонування об'єктів публічної власності, насамперед через нестачу бюджетних коштів [249, с. 1], це пояснення мало б сенс, якби йшлося про іншу сферу суспільних відносин, в якій не представлена така кількість публічних інтересів або якби сфера охорони здоров'я одержувала надлишкове фінансування, якби не таким катастрофічним був стан здоров'я українців, якби пропорційні заходи економії здійснювалися за іншими статтями державних видатків, якби забезпечувався справедливий розподіл і раціональне використання бюджетних коштів та ін. Одним із пояснень динамічного скорочення мережі закладів охорони здоров'я в Україні, як і низки інших негативних соціальних явищ, слугують стандарти ЄС (в Україні на 100 тис. населення припадає 5,6 лікарень, тоді як у країнах ЄС цей показник становить 2,6), якими поступово «збагачується» вітчизняне законодавство.

*Все ж таки, вважаємо за потрібне доповнити закон про здійснення державних закупівель механізмом створення спеціалізованих замовників, діяльність яких забезпечить концентрацію досвіду здійснення закупівель та уніфікацію практик їх проведення, дасть змогу решті замовників, насамперед органам публічної влади, раціоналізувати власну діяльність, організаційну структуру й штат працівників. У сфері формування та розміщення державного замовлення на постачання продукції для пріоритетних державних потреб це питання було врегульоване та визначені умови й порядок делегування замовниками іншим господарським організаціям прав (обов'язків) щодо розміщення замовлень та укладання державних контрактів.*

*Спеціалізовані (професійні) замовники будуть засновуватися на централізованому рівні органами публічної влади за погодженням з МЕРТУ в організаційно-правовій формі суб'єктів некомерційного господарювання публічного права, з метою задоволення потреб певних галузей народного господарства (на правах галузевих або міжгалузевих господарських організацій) або придбання груп товарів, робіт і послуг. Мережа цих замовників може формуватися й у межах*

*іншого підходу: як суб'єкти господарювання приватного права, до управління якими на паритетних засадах залучатимуться різні групи учасників господарських відносин (представники громадських організацій, замовників, суб'єктів господарювання (виробників і постачальників), органів публічної влади), що забезпечить збалансований захист законних публічних і приватних інтересів, мінімізує ризики формування складу комітетів з конкурсних торгів в одному відомстві, не ставитиме участь підприємців у конкурсах у залежність від отримання певної адміністративної послуги.*

Стосовно зарубіжного досвіду, то у Канаді Міністерство соціальних робіт і служб, як уповноважений орган у сфері закупівель, здійснює закупівлі для понад ста відомств [46, с. 42, 43], в ЄС закупівлі, як правило, проводять спеціалізовані закупівельні організації, а у Великій Британії Служба забезпечення національної системи охорони здоров'я купує різні види як основного, так і допоміжного предмета для медичних закладів усіх рівнів, що дає змогу уникати комплексу логістичних проблем і зайвого навантаження на фонд заробітної плати [305; 163]. У РФ крім державних і муніципальних замовників здійснювати закупівлі мають право спеціально уповноважені органи, створені органами державної влади і місцевого самоврядування для виконання цих функцій [14, с. 45]. На думку російських фахівців, у зв'язку з тим, що більшість замовників не користується законодавчими механізмами для досягнення якісних результатів діяльності, слід створити професійні закупівельні центри і скоротити кількість замовників з 210 тис. до 5 тис. [278].

4. О. Уільямсон виділяє чотири сутнісні характеристики договору: планування, достовірність обіцянок, конкуренцію і механізм управління [431, с. 507]. З погляду економічної теорії, контрактний торг є проекцією сутності контракту, що є внаслідок протилежності інтересів контрагентів (одна й та ж умова договору для однієї зі сторін є обов'язком, для іншої – правом), а контракт – компромісом між достовірністю зобов'язань і витратами на їх забезпечення [511, с. 245]. Ці теоретичні узагальнення пояснюють логіку законодавця, який, з одного боку, у загальних положеннях підкреслює винятковість підстав для проведення закупівлі за процедурою переговорів і фактично орієнтує практичних працівників на мінімальне використання цього правового засобу, а з другого боку,



*конкретизуючи етапи організації і проведення цієї процедури, не посилює гарантії дотримання цього (правильного) підходу спеціальними нормативними приписами і, як наслідок, підстави застосування процедури містять низку «сприятливих» передумов для корупційних зловживань.*

Саме тому на практиці часто виникають складнощі з праворозумінням такої умови проведення неконкурентної процедури переговорів, як «нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Служба зовнішньої розвідки, Державна служба спеціального зв'язку, Державна служба з надзвичайних ситуацій, а також надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам».

*Це зумовлено не тільки присутністю оціночних понять, а й вадами юридичної техніки. На нашу думку, можливо запропонувати два варіанти тлумачення цього нормативного припису: (1) з погляду інтересів держави та гарантування законності: (а) пов'язані з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, (б) з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Служба зовнішньої розвідки, Державна служба спеціального зв'язку, Державна служба з надзвичайних ситуацій, (в) надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам – це три конкретні умови, за наявності яких може бути застосована ця підстава, якщо вони, так само, унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів і викликають нагальну потребу у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин; (2) з погляду інтересів замовників: (а), (б) і (в) є лише одними з можливих умов, за наявності яких може бути застосована ця підстава. На користь цього підходу вказує роз'яснення МЕРТУ № 3302-04/6576-12 від 22.02.2012 р., згідно з яким перелік обставин (економічних*

і соціальних), які обумовлюють виникнення у замовника нагальної потреби у здійсненні закупівлі, не є вичерпним.

Окрім названих виникають й інші непорозуміння, а саме: (1) що можна розцінювати як виникнення особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів; (2) що розуміється під експертними, нормативними, технічними та іншими документами, які підтверджують наявність умов застосування процедури переговорів, а також хто має видавати такі довідки та який зміст вони повинні мати. Інші недоліки законодавчої регламентації процедури закупівлі та рекомендації з тлумачення колізійних і таких, що містять прогалини, нормативних приписів, у більш розгорнутому вигляді вже розглядалися на монографічному рівні [286, с. 267–274].

По-перше, відповідно до листа МЕРТУ № 3301-04/40987-06 від 31.10.2012 р., рішення про застосування процедури переговорів приймається за наявності документально підтвердженої підстави (декількох одночасно), виключний перелік яких визначений у ч. 2 ст. 39 закону про здійснення державних закупівель, що підтверджують винятковість ситуації, неможливість застосувати іншу, конкурентну процедуру закупівлі.

По-друге, згідно з законом обґрунтування проведення переговорів має містити умови застосування процедури, посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі. Більш детально ці положення розтлумачені у наказі МЕРТУ № 428 від 27.12.2011 р., яким затверджена, зокрема, форма обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника, відповідно до якої, в обґрунтуванні також повинні описуватися у довільній формі причини та обставини, якими керувався замовник під час обрання процедури закупівлі.

*Замовники зобов'язані зазначати які саме особливі економічні чи соціальні обставини не дали змоги провести конкурентну закупівлю, а для підтвердження того, що конкуренцію при цьому не було обмежено, проводити моніторинг ринку та порівнювати ціну пропозиції з середньоринковими цінами.* Аналогічне цьому правило закріплене в ч. 3 ст. 21 Закону України «Про здійснення державних закупівель», згідно з якою, причиною скорочення строків для проведення

процедури закупівлі (у разі обґрунтованої нагальної потреби у закупівлі продукції харчової промисловості, лікарських засобів і виробів медичного призначення), не може бути бездіяльність замовника щодо здійснення відповідних закупівель, крім цього, поведінка замовника не повинна свідчити про його наміри послабити конкуренцію між учасниками.

АМКУ та МЕРТУ уважно підходять до вирішення питань про наявність умов для проведення процедури переговорів і часто за відсутності належних обґрунтувань надають замовникам негативні висновки (висновки МЕРТУ № 3303-06/11828-12 від 04.04.2013 р. і № 3303-05/29488-08 від 02.08.2012 р.). У рішенні Постійно діючої адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель № 1231-р/пк-ск від 13.11.2012 р. було встановлено, що замовник (Миколаївська обласна лікарня комунальної власності) за результатами закупівлі в одного учасника обрав переможцем товариство з обмеженою відповідальністю «ТД «Медтехніка Херсон» з ціновою пропозицією 401,493 тис. грн, хоча за результатами проведення конкурентної процедури закупівлі, скасування якої стала однією з підстав для проведення закупівлі в одного учасника, було акцептовано пропозицію цього ж учасника, але з ціною 378,780 тис. грн. За таких умов у підсумку вартість придбаного обладнання зросла на 22,713 тис. грн. За результатами розгляду цієї справи АМКУ зобов'язав замовника скасувати процедуру закупівлі у зв'язку з порушенням принципів добросовісної конкуренції між учасниками і максимальної економії та ефективності.

*Отже, під особливими економічними чи соціальними обставинами, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, пропонуємо розуміти незапобіжні, об'єктивно наявні, нетипові, непередбачувані (існують незалежно від волі замовника, учасника та пов'язаних з ними осіб) обставини надзвичайного характеру, що утворюють абсолютну неможливість проведення конкурентної процедури закупівлі, у тому числі за скороченою процедурою. До правових ознак цих обставин також належить гіпотетичність (під час складання плану закупівель заздалегідь невідомо чи матиме місце така обставина), незапобіжність (їх настанню замовник за допомогою будь-яких зусиль не може запобігти (попередити) і юридичний характер (факти у формі дій і подій)).*

У зв'язку з тим, що ефективність правомочностей сторони договору прямо пропорційна ступеню достовірності взятих зобов'язань [511, с. 221], головний акцент під час з'ясування наявності чи відсутності цих обставин у кожному конкретному випадку слід робити не на самих обставинах, а на їх кваліфікуючих ознаках (за якими вони будуть перевірятися), тому наведені критерії є більш-менш універсальними індикаторами наявності чи відсутності підстав для проведення переговорів. Наприклад, щодо економічних обставин, то це можуть бути істотні (не менше як на 15 %) коливання валютних курсів, податкових і митних ставок, біржових індексів, ринкових цін на сировину, матеріали, роботи та послуги, перевантаження і псування наявного обладнання, зношення апаратів; щодо соціальних – незабезпечення нормального рівня виконання лікувально-діагностичних маніпуляцій, вичерпання запасів лікарських препаратів й медикаментів, загроза зростання захворюваності та смертності населення, поширення епідемій та епізоотій, зупинення теплопостачання для обігріву шкіл, дитячих садків, житлових будинків, виникнення соціальних конфліктів.

*Юридична чи фактична неможливість дотримання нормативних вимог щодо проведення нових (повторних) конкурсних торгів, окрім випадків, якщо замовником було двічі скасовано процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників, не є умовами застосування процедури переговорів. Достатньою підставою для проведення цієї процедури також не може бути визнана потреба використання певної суми бюджетних коштів до кінця бюджетного періоду, оскільки в цьому разі не існує нагальної потреби у здійсненні закупівлі та не виникають особливі економічні чи соціальні обставини, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення конкурсних торгів. Окрім цього, створення вільного залишку бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду не є бюджетним правопорушенням і замовник має право звернутися з відповідним запитом (ініціювати звернення) до головного розпорядника бюджетних коштів.*

Крім умов застосування процедури закупівлі, правове значення мають посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов для проведення конкретної закупівлі. Нормативно визначений перелік цих документів не є вичерпним. Відповідно до листа МЕРТУ № 3301-04/40987-06 від

31.10.2012 р., у законі про здійснення державних закупівель перераховано 7 виключних загальних випадків застосування процедури переговорів. *Документи, що підтверджують факт їх настання, залежать від кожного випадку, конкретної ситуації та потрібні замовнику для обґрунтування правильності вибору певної закупівельної процедури, у тому числі за умови її оскарження, проведення заходів контролю і перевірок.* Законодавчо не встановлено жодних обмежень стосовно форми та виду цих документів (довідка, рекомендація, роз'яснення тощо), вони не мають обов'язкового для замовників характеру (на відміну від постанови КМУ «Про затвердження Порядку погодження застосування процедури закупівлі в одного учасника» від 28.07.2010 р., що втратила чинність на підставі постанови КМУ № 1325 від 21.12.2011 р., за якою спеціальні погодження надавало МЕРТУ). Тому їхній перелік і достатність для підтвердження умов проведення певної процедури визначають на розсуд замовника. Згідно з інструкцією щодо заповнення форми обґрунтування застосування процедури переговорів, затвердженою наказом МЕРТУ № 428 від 27.12.2011 р., у документах, що підтверджують наявність умов для застосування процедури, замовники зобов'язані зазначати відповідні реквізити (найменування суб'єкта, що їх видав, дату видачі, номер тощо).

Наведемо кілька прикладів з практики. Постійно діючою адміністративною колегією АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у рішенні № 1231-р/пк-ск від 13.11.2012 р. було встановлено, що документи (протокол засідання комітету з конкурсних торгів лікарні, рапорт завідуючого ендоскопічним відділенням (витяг з рапорту: «На теперішній час в ендоскопічному відділенні склалася складна ситуація з проведенням лікувально-діагностичного процесу: більше, ніж 90 % обладнання вичерпало ресурс і не забезпечує рівень лікувально-діагностичних маніпуляцій»). Також у рапорті зазначено, що у відділенні проводиться понад 10 тис. досліджень на рік, внаслідок чого списують апарати (гастроскоп після 5 тис. досліджень, колоноскоп – 1,2 тис., бронхоскоп – 1 тис.), тому заміна зношених апаратів повинна проводитися 2–3 рази на рік, але востаннє обладнання купували в 2007 р.), оголошення про заплановану закупівлю, повідомлення про скасування торгів, протокол про скасування торгів), наведені на підтвердження наявності умов застосування

процедури переговорів, не містять належного обґрунтування нагальності потреби та неможливості уникнення неконкурентного відбору. Цікавість викликає і висновок МЕРТУ № 3303-06/11828-12 від 04.04.2013 р., в якому надані замовником (комунальним підприємством «Бершадське житлово-комунальне господарство») документи визнано такими, що підтверджують існування нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення конкурсних торгів. Одним з документів, наданих в обґрунтування, була довідка Служби наглядово-профілактичного обслуговування Бершадського району № 139 від 01.03.2013 р., в якій вказувалося, що у разі зупинення роботи котелень міста Бершадь з причини відсутності кам'яного вугілля для постачання теплової енергії мешканцям міста, зупиниться тепlopостачання для обігріву шкіл, дитячих садків, житлових будинків і організацій, що призведе до перевантаження електромереж, пошкодження електропідстанцій, відсутності теплої води.

Причинами корупції науковці називають недосконалість (суперечливість) регуляторного і фіскального поля, яке робить практично нереальним виконання багатьох нормативних приписів, зазначаючи при цьому, що значна частина нормативних актів з цією метою і створюється [104, с. 36]. Зарубіжні правники, досліджуючи формування середньовічного права, дійшли до цінного висновку: чим вище рівень економічного життя був досягнутий певним містом, тим вищим з погляду юридичної техніки виявлявся рівень міського права. Проте у цій ситуації помітна і зворотна тенденція: покращення технічного боку юридичних актів впливало на рівень інтенсифікації економічного життя, оскільки суб'єкти відносин відчували свою захищеність і зрозумілість «правил гри» у господарюванні [16, с. 143].

*Отже, обставини, що підтверджують наявність умов для застосування процедури переговорів можуть міститися у таких видах документів: (1) нормативних актах загальної чи індивідуальної дії, що ухвалюють уповноважені органи на загальнодержавному, місцевому, локальному рівнях і визначають обов'язкові правила поведінки; (2) довідкових актах, що ухвалюють уповноважені органи на загальнодержавному, місцевому, локальному рівнях і містять інформацію*

*про події чи осіб; (3) технічних актах як нормативного, так і експертного характеру, що містять математичні чи інші розрахунки, проектні, конструкторські чи стандартизаційні рішення, правила експлуатації, технічні паспорти певних об'єктів чи процесів; (4) експертних документах, що надаються фахівцями державного і приватного секторів, які мають наукові, технічні або інші спеціальні знання про предмет дослідження (предметом експертних висновків є аналіз, перевірка та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів). Okремо слід зазначити, що хоча перелік цих документів та їхня достатність для підтвердження умов проведення певної процедури визначають на розсуд замовника (не плутати з порядком оскарження процедур закупівель), бажано щоб вони надавалися суб'єктами господарського права, не пов'язаними з замовником.*

5. Потреба забезпечити укладання між замовниками та учасниками конкурсних торгів господарських договорів на максимально вигідних для обох сторін умовах, особливо враховуючи те, що у спеціальному законі закріплене обмежене коло підстав для зміни істотних умов цих договорів, а також потреби в активізації придбання продукції безпосередньо у виробників, формують суспільний запит на створення ринкової інфраструктури державних закупівель.

На думку дослідників, до першочергових завдань у сфері господарювання належить створення підсистеми інформаційного забезпечення з відомостями про виробників товарів, їхні виробничі потужності, запаси, запити споживачів [363, с. 79–81], розроблення системи інформаційної підтримки учасників ринку охорони здоров'я [308, с. 116] і запровадження незалежної експертизи конкурсних торгів [80, с. 9–12]. Такий підхід до формування ринкової інфраструктури є позитивним, оскільки, по-перше, в спеціальній літературі звертають увагу на брак інституцій з підтримки розвитку підприємств [316, с. 194], по-друге, більшість дослідників розглядають лише такі традиційні форми, як бізнес-інкубатори, технопарки чи організації, що представляють інтереси постачальників [227, с. 14, 15; 80, с. 5–11].

Економісти називають високоякісну інформаційно-аналітична базу (ринкову інфраструктуру) одним із основних елементів



сучасного ринку [303, с. 92]. У сфері господарювання інфраструктура – це сукупність організацій, що забезпечують нормальну діяльність виробників, торговельних посередників і споживачів у процесі товарообігу [363, с. 80]; сукупність державних і комерційних організацій, що обслуговують інтереси суб'єктів ринкових відносин і забезпечують їх взаємодію [441, с. 6]; комплекс специфічних трудових процесів з виробництва послуг, що забезпечують товарний обмін й життєдіяльність суб'єктів ринку [464, с. 39–46]. На думку Ю. Є. Атаманової, складовою національної інноваційної системи є підсистема інфраструктури, яка забезпечує консультаційний, правовий та інші аспекти реалізації інноваційних проєктів [19, с. 97].

Хоча замовники, як правило, належним чином оцінюють власні потреби, визначаючи способи їх задоволення, вони не обов'язково поінформовані щодо того, які рішення є найбільш економічно ефективними і доступними для задоволення їх потреб, що насамперед стосується інноваційної продукції. Загалом організаційна взаємодія замовників у сфері охорони здоров'я характеризується низкою недоліків [71, с. 16], зокрема часто дисфункціональним є розподіл і використання у регіонах централізовано придбаної медичної техніки. Як зауважує Д. Д. Задихайло, без «координаційного блоку» національна економічна система працює у режимі першочергового задоволення гіпертрофованих приватних інтересів [151, с. 7]. На думку В. В. Резнікової, галузі, які входять до інфраструктурного комплексу, покликані забезпечувати безперебійне і планомірне прискорення всіх стадій відтворення [368, с. 286]. У цьому ключі своєчасними є пропозиції В. К. Мамотова і В. А. Устименка щодо створення органів, відповідальних за розвиток територіальних господарських комплексів регіонів [435].

Система ринкової інфраструктури вдало зарекомендувала себе на Заході, де діють транснаціональні дилерсько-дистриб'юторські мережі, що укладають з організаціями договори на консультаційне обслуговування, надають відомості про попит на товари, їх наявність, про фінансову надійність контрагентів. За допомогою доступу до цієї інформації малі й середні фірми за півроку збільшують у 10–15 разів обсяги торгових операцій [363, с. 79–81]. У новітній історії України створення інституцій на зразок інфраструктури державних закупівель передбачали у таких нормативних актах:

(1) у постанові КМУ «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» від 24.09.1997 р. було закріплено доручення МЕРТУ створити при обласних управліннях зовнішніх економічних зв'язків підрозділи з надання послуг організаціям під час здійснення закупівель; (2) відповідно до наказу МЕРТУ «Про утворення Консультативно-методологічної ради з питань державних закупівель» від 04.04.2008 р., було засновано Консультативно-методологічну раду з питань державних закупівель як консультативно-дорадчий орган при МЕРТУ. Проте обидві ініціативи так і не були реалізовані на практиці.

З урахуванням наведених міркувань, варто запропонувати такий спосіб формування спеціальної інфраструктури державних закупівель у сфері охорони здоров'я: (1) при МЕРТУ й управліннях економіки обласних державних адміністрацій створити ради закупівель в охороні здоров'я, до складу яких увійдуть представники органів публічної влади, замовників та учасників – фахівці з питань економіки, юриспруденції та охорони здоров'я, а для підготовки експертних висновків будуть залучатися науковці та інші спеціалісти; (2) ради закупівель здійснюватимуть дві основні функції: (а) організаційну, що передбачає визначення оптимальних асортименту, обсягів й періодичності закупівель лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг на локальному, регіональному та загальнодержавному рівнях, затвердження обов'язкових для розгляду МЕРТУ рекомендацій щодо зміни державного регулювання сфери закупівель, консультативний супровід процесу розподілу між замовниками централізовано придбаних товарів; (б) координаційну, що передбачає надання консультацій замовникам та учасникам щодо правильного застосування законодавства, проведення електронного реверсивного аукціону, здійснення аналізу цін на предмет закупівель, збирання, обробку та систематизацію інформації про структуру попиту і пропозиції, присутність на ринку вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання, що здатні задовольнити потреби замовників; (3) з питань, які належать до їх компетенції, ради закупівель ухвалюватимуть рішення у формі протоколів засідань, що матимуть рекомендаційний характер і підлягатимуть

оприлюдненню на веб-сайті МЕРТУ. Юридичним оформленням цієї системи слід визначити положення про ради державних закупівель у сфері охорони здоров'я, в якому будуть урегульовані порядок створення цих рад, їх правовий статус, спосіб функціонування і обрання членів.

Функціонування спеціальної інфраструктури створює такі переваги для замовників під час організації та проведення процедур закупівель: надає змогу зменшити витрати державних коштів, системно проаналізувати кон'юнктуру ринку та заощадити час на розроблення конкурсної документації, пошук постачальників, отримати обґрунтовані рекомендації щодо визначення параметрів закупівлі. Також забезпечується поінформованість потенційних учасників щодо структури попиту та альтернативних пропозицій на ринку, створюються додаткові засоби доведення відомостей про власну господарську діяльність до замовників. Слід окремо наголосити на тому, що на ради державних закупівель не планується покладення функції придбання будь-яких видів товарів, робіт чи послуг.

6. З-поміж завдань, покладених на постійну робочу групу МОЗУ з питань профільного супроводу державних закупівель, важливе господарсько-правове значення має підготовка експертних висновків про відповідність пропозицій учасників вимогам документації конкурсних торгів у частині технічних, якісних і кількісних характеристик (медико-технічних вимог), оскільки в них визначається ступінь кваліфікаційної відповідності учасників (можливість виконати замовлення якісно та у повному обсязі) та вирішується питання про допуск до оцінювання конкурсних пропозицій. Окрім цього, у програмах економічних реформ роблять акцент на необхідності розроблення індикаторів якості роботи медичних закладів і створення незалежних центрів оцінювання якості медичних послуг.

*Тому слід запропонувати, по-перше, створити постійні робочі групи з питань профільного супроводу державних закупівель у структурі всіх замовників сфери охорони здоров'я, по-друге, встановити обов'язковість оприлюднення експертних висновків робочих груп з профільного супроводу державних закупівель на веб-сайті МЕРТУ, що дасть змогу господарській спільноті отримувати більшу кількість об'єктивної інформації про проведені тендери.*

В Положенні про Громадську Раду при МОЗУ, затвердженому Протоколом Громадської Ради при МОЗУ № 1 від 28.11.2011 р., до функцій цієї Ради віднесені, зокрема, такі: здійснення постійного громадського контролю за дотриманням МОЗУ принципу законності та вимог нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, проведення експертизи (антикорупційної експертизи) проектів нормативно-правових актів, діяльності МОЗУ, документів, подій, ситуацій. *Але правові форми такого контролю розроблені недостатньо.* Якщо порівнювати це Положення з його попередньою редакцією, затвердженою Протоколом Громадської Ради при МОЗУ № 4 від 14.03.2006 р., помічаємо, що *в останній редакції ключові функції, права та сфера діяльності Громадської Ради вже суттєво скорочені.* Це стосується, наприклад, права членів Ради брати участь у підготовці та проведенні тендерів на закупівлю медикаментів, медичної апаратури та інструментарію, санітарного транспорту та обладнання для закладів охорони здоров'я, які проводяться органами державної влади і місцевого самоврядування, медичними установами, з правом вивчення і незалежної експертної оцінки техніко-економічного обґрунтування використання бюджетних коштів. Тому і в наказі МОЗУ «Про затвердження складу постійних робочих груп МОЗУ з питань профільного супроводу державних закупівель» від 21.03.2012 р. у складі робочих груп за різними профілями майже немає представників громадськості, а за деякими напрямками, як-от: онкологічні захворювання, підтримка ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, по одному представнику. МОЗУ лише у декларативній формі погодилося включити у ролі спостерігачів представників громадських організацій до складу комітету з конкурсних торгів і робочих груп МОЗУ з профільного супроводу закупівель, комісії з розроблення вихідних даних для медикаментозного забезпечення осіб за шістьма видами соціально небезпечних захворювань [284, с. 36–72].

*У зв'язку з цим, варто нормативно закріпити обов'язковість такої участі, розширити представництво під час проведення всіх видів закупівель, відповідно до конкретної сфери їх здійснення, запровадити наглядово-експертний супровід – суспільний контроль за плануванням, розміщенням і виконанням державних закупівель.*

З огляду на особливе суспільне та медико-санітарне призначення лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної

техніки, а також процесів надання медичних і соціальних послуг, на нормативному рівні встановлено низку вимог імперативного характеру щодо їх відповідності якісним, функціональним і безпечним параметрам для життя і здоров'я громадян, навколишнього природного середовища, а режим їх правового обігу суттєво відрізняється від режиму обігу інших видів майна на ринку [323, с. 41–44]. Згідно з Законом України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про підроблення медичної продукції та подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я» від 07.06.2012 р., факт підроблення медичної продукції й подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я і є у сфері закупівель, де здійснюються великомасштабні поставки, є обтяжуючою обставиною. *Тому у межах запровадження розширеного профільного супроводу державних закупівель слід зобов'язати замовників, які провадять централізовані закупівлі, залучати експертів міжнародних громадських організацій для оцінювання якості лікарських засобів, що поставляють.* Таку практику одного з обласних управлінь охорони здоров'я позитивно оцінено Постійно діючою адміністративною колегією АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у рішенні № 22-р/пк-ск від 10.01.2013 р.

У цьому контексті доречно згадати слова колишнього керівника Федеральної резервної системи США А. Грінспена, який писав: «Посилене державне регулювання економіки потрібне для боротьби з економічним шахрайством, яке руйнує ринковий механізм, що ґрунтується на взаємній довірі учасників. Вашингтон вчинив би правильно, якби замість винайдення нових правил зайнявся контролем дотримання чинного законодавства» [90, с. 359].

7.1. Останніми роками в Україні поступово склався цікавий симбіоз правових засобів крайнього дирижизму та лібералізму, коли перші, хоча й виступають невідворотним атрибутом розвитку Західної цивілізації, але в Україні чомусь ідуть випереджаючими темпами, а другі є у тих сферах, де їх не повинно бути. Дехто пояснює це посиленням захистом публічних інтересів, але такий їх вираз дає змогу вести мову про них лише як про «псевдоінтереси». По-перше, критика господарсько-правової моделі моніторингу державних закупівель МЕРТУ, була місце останніми роками, не завадила залишити у незмінній формі цей правовий інститут у новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель»;

по-друге, в Україні реалізується відверто одностороння антикорупційна політика, яка обмежується протидією неорганізованій корупції. Відомо, що ліквідація так званої неорганізованої корупції в умовах України сьогодні фактично призведе до колапсу в соціальній та бізнесовій сферах.

У сфері державних закупівель це, зокрема, проявляється у тому, що закупівельний процес територіальних органів й закладів охорони здоров'я фактично паралізований правоохоронними органами, хоча всім чудово відомо, що їх імовірна корупційність є лише «краплиною в морі» загальнодержавних корупційних схем. І найголовніше, в умовах свідомої бездіяльності контролюючих органів навіть досконалий юридичний інструментарій не спроможний оптимізувати практику правозастосування.

*Усе це знаходить вираз у тому, що попри задекларований лібералізм у тих сегментах відносин, де він насправді потрібний, бачимо суттєвий дисбаланс у забезпеченні господарських інтересів замовників і учасників закупівельних процедур на користь перших,* що однозначно негативно позначиться на динаміці інноваційного розвитку української економіки. Так, замовник має право скасувати торги у разі відсутності подальшої потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг, коригування ціни договору про закупівлю в абсолютній більшості випадків можливе лише у бік зменшення. Останнє питання зараз особливо актуальне з огляду на суттєве зростання цін, яке у десятки разів перевищує офіційно фіксовані показники.

Як відомо, закон про здійснення державних закупівель встановлює правові та економічні засади придбання товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Згідно зі ст. 3 цього закону, закупівлі здійснюються за принципами добросовісної конкуренції серед учасників, максимальної економії та ефективності тощо. На відміну від державного замовлення чи державного завдання, які доводять до суб'єктів господарювання у наказовому порядку та є обов'язковими до виконання, *державні закупівлі здійснюються на засадах добровільної та вільної участі підприємств, коли учасники, діючи на власний ризик (основна ознака господарської діяльності), самі вирішують брати їм участь у тендері чи ні, підписувати договір про закупівлю чи ні. Учасники закупівель, з огляду на плановість організації державних закупівель, мають достатньо часу для прогнозування розвитку*

*ринку або для звернення за одержанням таких послуг до професійних суб'єктів ринку.*

*Саме у посиленому захисті раціональних публічних інтересів, порівняно з загальногосподарським правопорядком, і полягає сенс відносин у сфері державних закупівель. Тому порядок укладання та виконання договору про закупівлю врегульований у спеціальному законі, норми якого мають пріоритет щодо загальноправових приписів у цих відносинах.*

У ч. 5 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» закріплено загальне правило: істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами у повному обсязі. Але далі вичерпно визначається перелік винятків з цього правила: (1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника; (2) зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі; (3) покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі; (4) продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної у договорі; (5) узгодженої зміни ціни у бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг); (6) зміни ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок; (7) зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу інфляції, зміни курсу іноземної валюти у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни залежно від зміни такого курсу, зміни біржових котирувань, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю.

*Слід наголосити, що, по-перше, закріплені у договорі підстави для зміни ціни, відмінні від вищезазначених, не мають правового значення. По-друге, всі ці зміни вносять за взаємною згодою сторін як додаток до договору. По-третє, для застосування п. 1–6*



дублювання вищевказаних норм закону у договорі не є потрібним. По-четверте, за п. 2 ціну договору однозначно заборонено підвищувати, а за п. 6 ціна може бути як зменшена, так і підвищена, але у цьому разі бажано щоб, наприклад, висновок Торгово-промислової палати підтвердив відповідне підвищення загальнообов'язкового платежу та надав розрахунок. По-п'яте, закріплена в п. 7 підстава припускає можливість підвищення зафіксованої у договорі ціни (більше, ніж на 10 %), але за наявності умов (усіх разом): (а) згоди сторін договору; (б) передбаченого фінансування на ці потреби у замовника; (в) виснов у компетентної організації, який би підтвердив правильність розрахунку підвищення ціни договору на відповідну величину; (г) встановлення у договорі про закупівлю порядку зміни ціни залежно від зміни такого курсу, зміни біржових котирувань, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються у договорі про закупівлю. Тобто, це має бути певна методика, а лише посилання на можливість такої зміни недостатньо, як і заборонено укладати додаткову угоду, в якій би закріплювався такий порядок.

7.2. Перевитрати державних коштів у закупівлях обумовлені не тільки антиконкурентними узгодженими діями постачальників у формі спотворення результатів торгів, а й зловживаннями монопольним становищем, ризики яких посилюються через концентрацію економічної влади [146, с. 16–18] і недоліки ринкового механізму.

У сфері охорони здоров'я в основному представлені правові засоби державного регулювання цін саме на медичну продукцію, хоча, як відомо, успішність лікування хворих залежить також від якості й рівня забезпеченості закладів охорони здоров'я і громадян іншими товарами і послугами. Крім цього, засоби регулювання ціноутворення, закріплені у постановах КМУ «Про заходи щодо стабілізації цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення» від 17.02. 2008 р., «Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення» від 25.03.2009 р., «Питання декларування зміни оптово-відпускних цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, які закуповують за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів» від 13.08.2012 р. тощо містять правила розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін і граничні розміри постачальницько-збутових надбавок,

але мають обмежену сферу застосування як за ринками (лише ринок державних закупівель), так і за продукцією (певні лікарські засоби і вироби медичного призначення). *Тому господарсько-правовий ефект від їх застосування є недостатнім. Ці нормативно-правові акти лише частково обмежують можливості для зловживань на мікрорівні, що не вирішує проблему формування завищених цін у вітчизняній економіці загалом.* Концептуально на позитивну оцінку заслуговують постанови КМУ «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою» від 25.04.2012 р. і «Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну» від 14.08.2013 р.

*Для удосконалення механізму регулювання цін на продукцію охорони здоров'я у державних закупівлях треба, по-перше, на всі товари, що становлять предмет закупівлі, та для яких існує постійно діючий ринок – встановити граничні постачальницько-збутові надбавки. Перелік цих товарів визначати на 2–3 роки відповідно до статистики проведених закупівель за минулі роки. По-друге, на основі інструментів планування та прогнозування розробити порядок первинного регулювання цін на продовольчі та непродовольчі товари першої потреби на загальнодержавному ринку, до їх надходження на закупівельний ринок (саме з цими величинами порівнюватимуться наступні зміни цін). Наприклад, щороку взимку і навесні постає проблема підвищення цін на сезонні овочеві культури у кілька разів. В умовах, коли постанова КМУ «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 р. фактично не діє, оскільки нормативно не врегульовані конкретні механізми і підстави встановлення граничних надбавок, їх розміри тощо, динаміка ціноутворення демонструє, що регулювання розміру надбавок є недостатньо ефективним і не призводить до суттєвого зниження цін, підвищення яких закладається у закупівельну (базову) ціну і виникає треба у встановленні граничного рівня як базової ціни, так і збутової надбавки до того моменту, як продукція потрапить на закупівельний ринок.*

*Тому доцільно нормативно передбачити, щоб МЕРТУ, при залученні профільних міністерств і учасників ринку, вираховував фактичну собівартість продукції, витрати на зберігання (за регіонами чи у*

державі загалом) і визначав їх граничний рівень за місяцями року, а також встановлював граничні надбавки (норму прибутку) у розмірі від 10 до 30 %. Дотримання дисципліни цін забезпечувалося б моніторингом ціноутворення на оптових ринках або за допомогою декларування зміни оптово-відпускних цін. Для обґрунтованості державного регулювання цін, особливо з урахуванням імпортозалежності України, ці правові засоби можуть бути доповнені механізмом визначення порівняльних (референтних) цін.

Отже, в основі запропонованого господарсько-правового механізму регулювання цін лежать елементи директивного планування (передбачають ухвалення обов'язкових для об'єктів планування рішень, з метою вирішення загальнонаціональних завдань), поєднані з індикативними підходами. Як зауважує В. А. Устименко, новий вектор розвитку відносин у сфері планування та прогнозування передбачає здійснення переходу від директивного до індикативного планування, коли саме індикативне планування превалює у програмних документах міського розвитку [432, с. 452]. У КНР під час розширення сфери індикативного планування використовується також і директивне планування, що охоплює виробництво та розподіл важливих видів продукції, які впливають на економічний розвиток країни (вугілля, нафта, сталь, електроенергія, хімічна сировина, хімічні добрива тощо) [434, с. 264]. Зрештою, орієнтація виключно на ринок може призвести до негативних наслідків у соціальній та економічній сферах, адже надбання та досягнення мають слугувати інтересам усього суспільства, що не може забезпечити окремий індивід або підприємство. Крім того, ринкове регулювання темпів зростання цін та структури економіки, як правило, відбувається стихійно та неспішно. До того ж окремий індивід або підприємство не володіють повною інформацією, у результаті чого макроекономічна політика має безплановий характер, що особливо помітно у галузях з довгим циклом виробництва (сільське господарство, гірничовидобувна галузь тощо). Користуючись лише ринковими механізмами, неможливо здійснити справедливий розподіл доходів. Необмежена дія ринкових механізмів призводить до соціальної поляризації, безробіття та нестабільності [434, с. 267].

Отже, саме активна участь держави у врегулюванні проблеми неконтрольованого ціноутворення є безальтернативною. Як уже зауважувалося, ринковий механізм конкуренції, коли у результаті

необґрунтованого зростання цін зменшиться попит чи зміняться споживчі вподобання, щодо життєво необхідної продукції не діє, оскільки попит на неї є абсолютно нееластичним (стабільним). Хоча рекламні технології, монополізація виробничих і збутових мереж призводять до того, що державі слід розробляти підходи до регулювання процесів ціноутворення на більшість товарів, робіт і послуг.

7.3. Купівля замовниками товарів, робіт і послуг за завищеними цінами призводить до перевитрат державних коштів, яких у підсумку не вистачає для задоволення, принаймні, поточних потреб, не залишаючи місця підвищенню якості медичної допомоги (ефективність використання коштів, спрямованих на потреби системи охорони здоров'я, становить 40 %; у 2012 р. на фінансування цієї сфери з усіх джерел було витрачено 56 млрд грн [187]). Так, восени 2012 р. Миколаївський обласний протитуберкульозний диспансер закупив за бюджетні кошти рентгенівський багатозрізовий спіральний комп'ютерний томограф вартістю 5,99 млн грн, хоча на ринку були аналогічні пропозиції ціною 4,2 млн грн [428], а в січні 2013 р. один із санаторно-оздоровчих центрів реабілітації дітей-сиріт уклав з підприємством низку угод на постачання продуктів харчування загальною сумою 7,74 млн грн, хоча договірні ціни на окремі продукти у 2–2,5 рази перевищували середні ринкові роздрібні ціни, зафіксовані МЕРТУ [116].

Згідно з наказом Головного контрольно-ревізійного управління України № 44 від 28.02.2011 р., яким затверджені Методичні рекомендації з проведення органами державної контрольно-ревізійної служби перевірок державних закупівель, що здійснюють відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» під час проведення державного фінансового контролю, органи Державної фінансової інспекції України зобов'язані здійснювати порівняльний аналіз закупівельних цін під час перевірок процедур переговорів і запиту цінових пропозицій, а за наявності сумнівів стосовно їх обґрунтованості (ціна не виправдано висока), дослідженню підлягають також процедури відкритих і двоступеневих торгів, попередня кваліфікація.

Під час аудиту ефективності використання виділених МОЗ України коштів державного бюджету було звернуто увагу на те, що моніторинг ціноутворення охоплює не всі найменування лікарських

засобів і виробів медичного призначення, внаслідок чого реєстр оптово-відпускних цін має змістову обмеженість [60, с. 30]. Науковці наголошують на доцільності розширення цього реєстру [286, с. 229–231], активному застосовуванні змішаної системи подання регульованих державою оптових і вільно встановлюваних цін [320, с. 31]. Так, оптимізація доступу, змістове розширення і джерельна консолідація відомостей про ринкову кон'юнктуру в офіційних базах даних сприятиме обмеженню практики антиконкурентного обміну інсайдерською інформацією між замовниками та учасниками, адже для прийняття ефективних юридично значущих рішень щодо участі у ринкових відносинах суб'єкти господарювання завжди користуються всією доступною інформацією.

*Отже, слід запропонувати внести такі зміни до законодавства: (1) при купівлі лікарських засобів і виробів медичного призначення суб'єкту господарювання має бути відмовлено в участі у процедурі закупівлі, якщо максимальна оптово-відпускна ціна такого постачальника не зареєстрована у встановленому законодавством порядку або якщо запропонована ним ціна перевищує максимальну задекларовану оптово-відпускну ціну; (2) ціна предмета закупівлі за результатами проведення конкурсних торгів не може бути більшою за його очікувану вартість, визначену у річному плані замовника [286, с. 214–216, 237–247], а також середню ринкову ціну на відповідний товар.*

Для одержання статистичних, аналітичних даних, здійснення порівняльного аналізу закупівельних цін і закріплення у річному плані обґрунтованої очікуваної вартості предмета закупівлі, замовники зобов'язані звертатися до таких джерел інформації про ціноутворення: (1) стосовно середніх цін на внутрішньому і зовнішньому ринках: звітність Державної служби статистики України, Торгово-промислової палати України та її регіональних відділень, державного підприємства «Державний інформаційно-аналітичний центр моніторингу зовнішніх товарних ринків», висновки МЕРТУ щодо результатів моніторингу середніх ринкових цін (загальноукраїнського та регіональних) на соціальні групи товарів і нафтопродукти, дані реєстрів оптово-відпускних цін (моніторинг цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, що закуповують за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, здійснює державне підприємство «Державний експертний центр МОЗУ»), інші загальнодоступні

*результати досліджень ринкової кон'юнктури, у тому числі проведені за ініціативою замовника; щодо цін на товари і послуги, які не підлягають декларуванню чи реєстрації, варто направляти запити до профільних центральних органів виконавчої влади; (2) стосовно відпускних цін виробників та їх офіційних представників, направляти запити до вітчизняних та іноземних виробників продукції (або еквіваленту), їх офіційних представників на території України, до Міністерства доходів і зборів України щодо ціни, за якою продукція іноземного виробництва перетнула митний кордон України.*

*У зв'язку з тим, що зазначені джерела інформації є розрізненими і не містять вичерпних відомостей про оптово-відпускні ціни на всі групи товарів, при МЕРТУ необхідно створити центр моніторингу та експертизи цін, який консолідуватиме дані про середні ринкові ціни на внутрішньому і зовнішньому ринках та розміщуватиме у мережі інтернет відповідну інформацію. За умови запровадження системи єдиного реєстру державних закупівель в Україні, його дані також можуть бути використані для визначення очікуваних цін на предмет закупівлі. До речі, у Федеральному Законі РФ «Про внесення змін у Федеральний Закон «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21.04.2011 р. за Урядом РФ було закріплено право визначати закритий перелік джерел інформації про ціни на товари, роботи і послуги, як предмет закупівлі.*

Нескоординованість поведінки замовників і відсутність моніторингу процесів ціноутворення призводять не тільки до нераціонального використання державних коштів, але і до несвоєчасних поставок (повідомлення РП «Імунопрофілактика не рятує населення від хвороб» від 24.10.2012 р.). Дисфункціональність під час виконання господарсько-договірних зобов'язань (затримки або неможливість виконання взятих зобов'язань учасниками, вимоги про збільшення ціни договору) часто пов'язана зі встановленням у договорах про закупівлю демпінгових цін.

*З метою гарантування більш якісного відбору пропозицій конкурсних торгів під час проведення їх оцінки, слід запропонувати такі нормативні перетворення: (1) закріпити за комітетом з конкурсних торгів, у разі отримання пропозиції зі значно нижчою ціною, ніж інші пропозиції (30 % різниця), право вимагати від такого учасника подання додаткових документів, що підтверджують*

наявність у нього організаційно-господарських і матеріальних можливостей виконати всі умови контракту; (2) для підвищення фінансової відповідальності постачальників, за умови зниження очікуваної (початкової) ціни контракту більше, ніж на 30 %, розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів і виконання договору про закупівлю такого учасника повинні збільшитися на 50 %, що не стосується суб'єктів господарювання, які мають бездоганну ділову репутацію, згідно з даними реєстру добросовісних учасників процедур закупівель; (3) у формі засобу заохочення підприємців до належного виконання державних контрактів, стосовно добросовісних учасників процедур закупівель варто закріпити спеціальну вимогу щодо надання фінансових забезпечень узятих зобов'язань у зменшеному розмірі; (4) на рівні КМУ затвердити порядок формування початкових (максимальних) цін договорів про закупівлю (лотів) на медичну продукцію та послуги з метою включення таких цін у конкурсну документацію, а також встановити закритий перелік джерел інформації про ціни на товари, роботи та послуги, як предмет закупівель.

8. Моделі правового регулювання суспільних відносин мають виявляти себе не в абстрактних теоретичних побудовах, а в державі Україна [149, с. 131]. Тому розвиток господарсько-правового забезпечення інформаційної підтримки відносин з організації та проведення державних закупівель слід спрямовувати не тільки у напрямку коригування переліку інформаційних джерел, в яких розміщуються формалізовані відомості про торги, але і розширення видів господарсько-значимої інформації, що підлягає оприлюдненню. На невідкладність вжиття заходів з удосконалення системи інформаційно-аналітичної підтримки закупівель, насамперед, у сфері медицини звертає увагу РП [160; 60, с. 30], а досвід правових перетворень Уганди, яка перебуває у схожій з Україною ситуації, доводить, що забезпечення максимальної інформації відкритості процесів виконання державних програм підтримки соціальної сфери дає змогу знизити розкрадання коштів на 60 % [524, с. 679 – 705].

Хоча на сучасному етапі рівень прозорості закупівельних процедур за більшістю характеристик відповідає стандартам ЄС, стосовно реалізації функції протидії господарським правопорушенням чинна система не є дієвою, залишаючи місце тільки ескалації



напруги у господарському середовищі, що само по собі є позитивним стимулом для самоорганізації підприємців.

*Одним із першочергових засобів ліквідації цієї дисфункції правового механізму закупівель є запровадження системи єдиного реєстру державних закупівель в Україні на основі предметного досвіду США та ЄС. У США функціонує централізована інформаційна система федеральних закупівель, в якій обліковуються консолідовані дані державних контрактів, укладених федеральними відомствами, що дозволяє суб'єктам господарського права оперативно отримувати структуровану інформацію (за роками, відомствами, видами контрактів) про заплановані та проведені закупівлі. Аналогом цієї системи в ЄС є електронна база даних «Щоденний електронний тендер» [163].*

Крім визначеної в ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» інформації про закупівлі, що підлягає оприлюдненню у мережі інтернет, *в єдиному реєстрі державних закупівель мають обліковуватися укладені всіма замовниками господарські договори про закупівлі та відомості про істотні умови контрактів, їх зміну та особливості виконання сторонами, а також надані учасниками гарантії забезпечення пропозицій конкурсних торгів і виконання договорів про закупівлю (це унеможливить практику фіктивного фінансового забезпечення).*

Основна ознака цивілізованого ринку – соціальна відповідальність підприємців [55], засоби забезпечення якої представлені у системах права низки держав. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина ефективно працює громадська організація «Форум держзамовлення», в якій утворені профільні робочі групи, що готують зміни до законодавства. Щорічно ця організація присуджує премію за кращу наукову роботу у сфері державних закупівель [163]. У РФ учасникам процедур закупівель присвоюють звання «почесний постачальник», відповідно до постанови Уряду РФ «Положення про звання «Постачальник продукції для державних потреб Росії» від 25.08.1997 р.

*До правових засобів, що мотивуватимуть суб'єктів господарювання до конкурентоспроможної участі у закупівлях, а отже, підвищать стабільність ринку товарів і послуг охорони здоров'я, належить запровадження у межах системи єдиного реєстру державних закупівель реєстрів замовників [286, с. 217] та учасників*

конкурсних процедур, які формуватимуться (згідно з вичерпним переліком визначених на законодавчому рівні об'єктивних критеріїв) і розміщуватимуться на веб-сайті МЕРТУ. Реєстр учасників доцільно організувати за двоскладовим принципом: (1) реєстр добросовісних учасників, до якого включають документально підтверджені відомості про учасників на підставі їх звернення (процедури закупівель, в яких учасник брав участь; виконані своєчасно та у повному обсязі договори про закупівлю); (2) реєстр недобросовісних учасників, до якого включають документально підтверджені відомості про учасників на підставі мотивованого рішення суду або АМКУ, за наявності однієї з таких умов: (а) невиконання (порушення) договору про закупівлю, в тому числі затримки у поставках, постачання товарів, виконання робіт і надання послуг неналежної якості; (б) з учасником розірвано договір про закупівлю у зв'язку з суттєвими порушеннями ним умов договору без відповідних підстав; (в) безпідставна відмова учасника-переможця закупівлі від укладення договору; (г) учаснику відмовлено в участі у процедурі закупівлі або замовником скасовано торги з вини учасника; (ґ) учасник надавав у конкурсних пропозиціях будь-яку недостовірну інформацію; (д) учасник порушив норми законодавства про захист економічної конкуренції у сфері державних закупівель. У разі внесення відомостей про суб'єкта господарювання до реєстру недобросовісних учасників, такий учасник автоматично виключається з реєстру учасників процедур закупівель.

9. До факторів, що затримують розвиток вітчизняної економіки відносять неефективну правореалізацію та неузгодженість норм законодавства, які регламентують відносини у сфері господарювання [145, с. 143–147], адже недоліки закону, як різновиду позитивного права, допущені під час його підготовки, у процесі реалізації призводять до вкрай негативних соціально-економічних наслідків [437, с. 82]. З огляду на відсутність прозорого механізму надання державної допомоги суб'єктам господарювання [276, с. 1], перевагою державних закупівель є їх реальна відкритість для всіх учасників суспільних відносин. Науковці-юристи відзначають, що відкриті й недискримінаційні процедури допомагають підвищувати конкурентоспроможність підприємств [66, с. 89], але порушення цих принципів перетворює закупівлі з ефективного механізму відбору

на «злякаєний» інструмент корупції [366, с. 29]. Тому у Дохійській декларації міністрів держав-членів СОТ від 14.11.2001 р. посилення прозорості державних закупівель проголошено пріоритетним напрямом багатосторонньої співпраці.

У зв'язку з цим, на рівні ГКУ слід закріпити спеціальні гарантії захисту конкуренції та збереження, принаймні, чинної моделі оприлюднення інформації про закупівлі (включатимуть заходи з запобігання скороченню видів джерел інформації та способів її оприлюднення), оскільки відповідні нормативні приписи забезпечують як ефективне функціонування правового механізму державних закупівель, так і об'єктивність інформації про придбання товарів, робіт, послуг за рахунок державних коштів.

Враховуючи суспільне призначення, специфічні господарсько-правові переваги і те, що Закон України «Про державні закупівлі» розповсюджується лише на витрати деяких видів державних коштів, а спеціальні режими провадження інноваційної діяльності спрямовані, передусім, на залучення приватних інвестицій, хибними є пропозиції розробників проекту Інноваційного кодексу України не застосовувати вимоги законодавства про здійснення державних закупівель до правовідносин щодо укладення та виконання договорів підяду на будівельні роботи у процесі спорудження (реконструкції) об'єктів, потрібних для реалізації проекту в умовах спеціального режиму технополісу [359, с. 154, 155]. *Натомість, якщо необхідно заохотити інвесторів або досягти іншого загальнокорисного результату, перелік базових вимог закону про закупівлі може бути, як виняток із загального правила, зменшений, окрім правил оприлюднення інформації про торги тощо. В цьому контексті здаються перспективними розробки спеціальних нормативних режимів гнучкого застосування окремих елементів закупівельного механізму (можливо, під іншою назвою) до інших форм державно-приватного партнерства.*

Д. Задихайло та В. Пашков зауважують, що співвідношення ГКУ і підгалузевого законодавства у частині забезпечення системного та ефективного державного регулювання потребує доопрацювання, оскільки у ст. 12 ГКУ надано перелік саме основних засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання, передбачаючи існування низки спеціальних [143, с. 51]. Цей підхід підтримує В. Мамутов, який наголошує на необхідності вдосконалення

і поступового збагачення прийнятих кодексів новими нормами [238, с. 65]. Також В. Устименко підкреслює доречність подальшої консолідації та кодифікації багатьох нормативно-правових актів господарського законодавства на базі ГКУ [432, с. 458]. О. Шаповалова зазначає, що в Україні все ще не забезпечено належного державного впливу на розвиток господарського комплексу заходами права, а регулюючий вплив держави може бути заснований не лише на податковій, кредитній політиці, а й на більш ефективних формах регулювання господарських відносин [470, с. 3–6]. На думку Л. Петражицького, завдання юриспруденції полягає в недопущенні свавільних відступів від права для будь-яких цілей і відносин, усуненні підґрунтя і приводів для свавілля, забезпеченні принципу законності у сферах навіть мікроскопічних питань [334, с. 821, 822].

З огляду на зазначене, а також положення Концепції модернізації господарського законодавства на базі ГКУ, що актуалізують конкретизацію окремих норм кодексу з урахуванням вдалих засобів регулювання господарських відносин [237, с. 5–15], *слід запропонувати доповнити гл. 2 ГКУ, в якій визначені основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання, ст. 13-1 «Державні закупівлі» такого змісту: «1. Державна закупівля – це засіб державного регулювання господарських відносин через придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у суб'єктів господарювання за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель. Закупівлі здійснюються з метою як забезпечення потреб замовників у товарах, роботах, послугах, так і державного регулювання економічних процесів. 2. Державні закупівлі сприяють розвитку конкуренції в економіці. Перелік інформації про закупівлі, порядок і способи її оприлюднення, а також процедури конкурсних торгів і підстави для їх застосування не можуть бути скорочені чи обмежені. Забороняється ухвалення нормативних приписів, що розширюють практику проведення процедури закупівель в одного учасника, укладання господарських договорів за результатами переговорів або в будь-який інший спосіб сприяють розвитку недобросовісної конкуренції, монополізації ринків. 3. Засади, загальний порядок і сфера здійснення закупівель визначаються тільки у Законі України «Про здійснення державних закупівель».*

## **2.2. Особливості правового забезпечення удосконалення організації та планування державних закупівель в охороні здоров'я**

*1. Правові засоби вдосконалення порядку планування державних закупівель*

*2. Господарсько-правове забезпечення переходу до стратегічного планування закупівель*

*3. Систематизація основних правил визначення предмета закупівлі в конкурсній документації*

*4. Змістові вимоги (елементи) до документації конкурсних торгів і технічних специфікацій на придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг*

*5. Господарсько-договірні гарантії замовників під час застосування щодо учасників адміністративно-господарських санкцій*

*6. Удосконалення договірної роботи на стадії виконання державних контрактів у сфері закупівель*

1. Господарсько-правове значення стадії організації процедур закупівель у механізмі забезпечення державних потреб у товарах, роботах і послугах важко переоцінити, оскільки саме на ній приймають рішення, що детермінують увесь подальший розвиток правовідносин. Проте нормативна регламентація цього сегменту механізму державних закупівель в аспекті гарантування оптимального задоволення потреб сфери охорони здоров'я є неефективною. По-перше, модель планування закупівель замовниками є такою, що не спроможна у межах чинної системи правових засобів забезпечити ефективну організацію цього процесу в охороні здоров'я. По-друге, нормативні правила визначення предмета закупівель у конкурсній документації не гарантують придбання якісних товарів і послуг. Зрештою, проблема нормативного оформлення відносин планування й прогнозування у сфері господарювання належить до глобальних дисфункцій державної соціально-економічної політики. Чинне законодавство стосовно діяльності держави охоплює не весь цикл «технологій» управлінської діяльності, а фактично акцентовано лише на реалізаційному аспекті [138, с. 128, 129]. Тому питання розвитку правових форм планування є важливим напрямом удосконалення господарського законодавства загалом.

Прогалини у нормативній регламентації порядку організації централізованих закупівель [286, с. 156, 274–278] призводять до того, що замовникам не вдається повною мірою врахувати потреби господарських організацій, в інтересах яких вони проводять закупівлі, зокрема визначити наявність у них відповідних матеріально-технічних умов для експлуатації обладнання, а також забезпечити ефективну організацію поставок і розподіл придбаної продукції. Під час здійснення децентралізованих закупівель замовники, як правило, поінформовані про такі обставини, тому вірогідність виникнення дисфункцій є меншою, але і для централізованих ці проблеми не закономірні, а є наслідками неузгодженостей між замовниками.

У спеціальній літературі наголошується на потребі більш активного опрацювання питань бюджетного планування, підготовки й поширення інформації для стимулювання дотримання законодавства про закупівлі [194, с. 70]. Погоджуючись з цією думкою концептуально, її недоліками є абстрактність і відсутність конкретних нормативних пропозицій. Також не є обґрунтованою позиція Я. В. Петруненко, який зазначає, що в ринковій економіці координація планів суб'єктів господарювання здійснюється за допомогою механізмів ринкової конкуренції [335, с. 118], оскільки ця координація є недостатньою і потребує коригування з боку держави, на чому наголошують О. Беяневич [30, с. 440, 441] і О. Рих [369, с. 456, 543]. З цього приводу Е. Шнайдер пише: «Економічна політика так само немислима без планування, як і господарська діяльність взагалі. Кожен, хто ухвалює рішення у сфері економіки, повинен планувати. Єдине, що може бути предметом обговорення – питання про форму державного планування у переважно ринковому господарстві» [120, с. 96]. На думку В. Гайворонського, хоча між ринковими відносинами і плануванням існує суперечність, вона має діалектичний характер і повинна вирішуватися правовими засобами [74, с. 32]. О. А. Зуєва звертає увагу на важливість дотримання принципу плановості під час залучення капіталу в консесійних відносинах [170, с. 56].

*Державі сьогодні не варто прямо управляти господарською діяльністю підприємств, безпосередньо розподіляти грошові та матеріальні засоби, тобто регулювати господарські відносини на мікро-рівні. Натомість слід сконцентруватися на впорядкуванні*

*макроекономічних процесів та опосередкованому управлінні господарською діяльністю, забезпечувати розроблення напрямів і планів розвитку, що дасть змогу забезпечити оптимальний розподіл ресурсів за допомогою визначених наперед дій, спрямованих на досягнення визначеної мети, а також регулювання та контроль за їх здійсненням.* На сучасному етапі успіхів досягають як держави, що використовують жорстко централізоване планування, так і держави, що використовують еластичні форми планування. Планування соціально-економічного розвитку – це перший обов'язок уряду. Уряд, який не планує та не спрямовує розвиток, не може керувати державою [241, с. 71, 72]. Згідно зі ст. 11 ГКУ, здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені у програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності. На думку В. А. Устименка, цими приписами підкреслюється перевага публічних інтересів над інтересами приватними [432, с. 452, 457].

Під час підготовки річних планів закупівель замовникам треба брати до уваги максимально широке коло господарсько-значимої інформації про заплановане придбання товарів, робіт чи послуг. Але в офіційно затвердженій формі річного плану помітні прогалини: немає вимог щодо відображення інформації про потреби замовника, для задоволення яких здійснюють закупівлю, їх соціально-економічного обґрунтування, даних про господарські організації, в інтересах яких буде проведена централізована закупівля тощо. У Кодексі державного прок'юременту Франції особливу увагу приділяють тому, що замовники перед проведенням закупівель мають чітко визначати власні потреби для організації ефективного прок'юременту з економічної точки зору [330, с. 36]. В цьому аспекті важливого значення набуває така ознака планування, як виконання техніко-економічних розрахунків [168, с. 385]. Як зазначає Л. Нападовська, розроблення механізму системного планування не має альтернатив у сучасному динамічному середовищі [272, с. 75].



З огляду на юридичний інструментарій чинного законодавства у сфері державних закупівель, для удосконалення порядку організації централізованих закупівель слід першочергово нормативно закріпити, що генеральний замовник разом із заявками замовників на купівлю товарів, робіт і послуг отримує документальне підтвердження наведених у них даних щодо: (1) техніко-економічного і медичного обґрунтування потреб у придбанні лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, які є предметом закупівлі; (2) наявності резервних запасів аналогічних груп товарів та обладнання, потрібних для зберігання, експлуатації, обслуговування придбаних матеріальних цінностей або надання послуг, а також кадрів відповідної кваліфікації для роботи з такою продукцією; (3) розрахунку обсягів власних і залучених фінансових ресурсів у поточному та наступних періодах, що будуть витрачені на забезпечення експлуатації та обслуговування обладнання, медичної техніки чи надання послуг, зіставлення їх з ринковою вартістю товарів і послуг, потрібних для використання предмета закупівлі; (4) наявності матеріально-технічних засобів своєчасної доставки та виконання інших умов розподілу централізовано придбаних товарів.

З метою недопущення витрат державних коштів на другорядні потреби, що порушує принцип раціонального їх використання, а також забезпечення узгодженої взаємодії між замовниками під час проведення централізованих закупівель і підвищення інформативності річних планів, варто запропонувати такі зміни до законодавства: (1) ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» доповнити нормативними приписами наступного змісту: (а) п. 2 ч. 1 ст. 1 доповнити такими реченнями: «Замовник організовує та проводить централізовані закупівлі тільки на підставі заявок на придбання товарів, робіт і послуг, поданих суб'єктами господарського права, в інтересах яких така закупівля здійснюється. Ці заявки повинні містити техніко-економічне і медичне обґрунтування потреби у закупівлі, інформацію про наявність у замовника резервних запасів аналогічних груп товарів, матеріально-технічних, фінансових і кадрових умов для експлуатації або споживання предмета закупівлі, забезпечення виконання умов розподілу придбаних товарів та супроводжуватися документами на підтвердження наведених відомостей»; (б) п. 24 ч. 1 ст. 1, в якому закріплено поняття предмета закупівель, доповнити реченням: «Закупівлі

проводять для задоволення лише тих потреб, що мають відповідне соціально-економічне обґрунтування, без забезпечення яких є неможливим виконання функцій і завдань замовника як суб'єкта господарського права»; (2) у формі річного плану, що затверджена наказом МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., закріпити нову графу № 9 «Потреби замовника, для задоволення яких здійснюють закупівлю, їх соціально-економічне обґрунтування» і графу № 10 «Відомості про замовника (найменування, юридична адреса), у володіння якому предмет закупівель буде розподілений».

Перманентна дисфункціональність порядку планування державних закупівель має наслідками нестабільне і неповне задоволення суспільних потреб у сфері охорони здоров'я. Тому у наказі МОЗУ та Академії медичних наук України «Про затвердження переліку підприємств, установ та закладів охорони здоров'я для здійснення ними централізованої закупівлі товарів, робіт, послуг» від 03.05.2001 р. передбачені заходи контролю за використанням централізовано придбаних товарів. Оскільки вітчизняний досвід проведення торгів демонструє середню економію від попередньо оціненого бюджету у розмірі 15 %, а в міжнародних закупівлях цей показник сягає 25–30 % [265, с. 105], викликає нарікання і та обставина, що поряд із запровадженням моніторингу закупівель на централізованому рівні (наказ МЕРТУ «Про здійснення моніторингу державних закупівель» від 19.10.2011 р.), під яким розуміють систематичне спостереження МЕРТУ за проведенням замовниками процедур закупівель з метою аналізу їх ефективності і належного дотримання законодавства, на замовників не покладено обов'язок здійснювати моніторинг пропозиції та цін на товари, роботи і послуги на ринку.

В ХІХ ст. в Російській імперії замовники перед проведенням торгів були зобов'язані збирати відомості про торгові та адміністративно встановлені ціни у тих місцях, де планувалося провести торги, а також вираховувати потреби у товарах [350, с. 38, 39]. І. Шабанов як обов'язкову умову всякої казенної закупівлі виділяв забезпечення такого рівня ціни, щоб вона не була у «тугість» для скарбниці та була якомога ближчою до істинних цін приватної промисловості, аби перевагами від закупівель могли користуватися рівною мірою всі промислові ланки [465, с. 42, 50].

Розвиток правового регулювання у цьому напрямі може розглядатися як система заходів на децентралізованому рівні з організації проведення моніторингу цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, що закуповують за бюджетні кошти. *Тому під моніторингом ринкових цін на предмет закупівель варто розуміти систематичне спостереження за станом рівня пропозиції та динаміки цін на товари, роботи, послуги, що становлять предмет закупівлі відповідно до річного плану, на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також аналіз зібраних даних, їх порівняння з цінами учасників у пропозиціях торгів, визначення ступеня ефективності витрат державних коштів.*

Запровадження цього виду моніторингу є обґрунтованим з погляду особливостей ціноутворення у господарських відносинах закупівель: учасник до подання конкурсної пропозиції законно отримує інформацію про визначену замовником очікувану вартість товарів, робіт і послуг з таких джерел, як річний план закупівель чи текст конкурсної документації, якщо замовник визначив розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів. *У зв'язку з тим, що орієнтація учасника на задекларовану замовником ціну є невідворотною, проведення комітетом з конкурсних торгів моніторингу істотно зменшить вірогідність закупівель за завищеними чи суттєво заниженими (неринковими) цінами, забезпечить своєчасне викриття фактів антиконкурентних узгоджених дій постачальників, що можуть мати наслідками затримки або неможливість виконання взятих учасниками зобов'язань і постійні вимоги про збільшення ціни договору з боку недобросовісних підприємців.*

Також слід враховувати, що в фармацевтичному секторі діють загальні для сфери господарського обігу споживчих товарів правила підприємництва (оптимізація асортименту товарів для максимізації валових продажів і прибутку, використання нееластичного попиту і недосконалостей ринку для підтримання високих цін тощо), тому якщо товар не досягає запланованого рівня реалізації, його виводять з ринку, незважаючи на соціально-значимі (лікувальні) властивості [98, с. 76–93]. Мабуть, саме тому у наказах МОЗУ визначено завдання з проведення в аптеках моніторингу не лише цін, але й асортименту лікарських засобів, передусім дешевих і низькорентабельних, з метою збереження базового асортименту аптек в умовах зменшення доходів населення.

З огляду на вищевикладене, слід сформулювати такі пропозиції до законодавства: «1. До Закону України «Про здійснення державних закупівель» внести наступні зміни: (1) ч. 1 ст. 1 доповнити п. 15-1: «моніторинг ринкових цін на предмет закупівель – це систематичне спостереження за станом рівня пропозиції та динаміки цін на товари, роботи, послуги, що становлять предмет закупівлі відповідно до річного плану, на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також аналіз зібраних даних, їх порівняння з цінами учасників у пропозиціях торгів, визначення ступеня ефективності витрат державних коштів»; (2) у ч. 1-1 ст. 4 закріпити нормативний припис такого змісту: «Ціна предмета закупівель не може бути більшою за його очікувану вартість, визначену у річному плані замовника. Замовник періодично проводить моніторинг пропозиції та динаміки цін на товари, роботи, послуги, що становлять предмет закупівлі. За умови наявності на ринку тенденцій до зміни кон'юнктури, що з високим ступенем імовірності матимуть наслідками: (а) суттєве збільшення очікуваної вартості предмета закупівлі, (б) неможливість провести конкурсну процедуру у визначений у річному плані строк, (в) відсутність достатньої кількості товарів на ринку, замовник, з урахуванням цих обставин, зобов'язаний внести зміни до річного плану та навести належним чином підтверджені мотиви ухвалення такого рішення»; (3) до ч. 4 ст. 28 включити речення: «На етапі оцінки конкурсних пропозицій замовник зобов'язаний порівнювати закріплені у пропозиціях учасників ціни з результатами моніторингу»; (4) ч. 4 ст. 11, в якій визначені завдання комітету з конкурсних торгів, доповнити новим абзацом: «здійснює моніторинг ринкових цін на предмет закупівель»; 2. У формі річного плану, що затверджена наказом МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., закріпити нову графу № 10 «Офіційні дані, на підставі яких визначено очікувану вартість предмета закупівлі», а в графі № 4 формулювання «Очікувана вартість предмета закупівлі» замінити словами: «Очікувана вартість предмета закупівлі за результатами проведення моніторингу цін замовником».

Неврегульованість остаточних термінів оголошення тендерів призводить до затягування конкурсних процедур подекуди до шести місяців та отримання пацієнтами лікарських засобів лише наприкінці року. Учасники круглого столу «Прозорість державних закупівель – 2013», з метою забезпечення своєчасності закупівель

медичних препаратів, висловилися за закріплення чітких строків проведення тендерів МОЗУ, а саме: встановлення кінцевих термінів оприлюднення річних планів МОЗУ і лікувальних установ, оголошень про торги, протоколів розкриття конкурсних пропозицій у мережі інтернет, а також здійснення поставок лікарських засобів у регіони [260; 367]. Водночас, у річних планах замовників не зазначаються достатні відомості про предмет закупівлі, а фіксують лише назву предмета, код КЕКВ і очікувана вартість, хоча, наприклад, форма оголошення про проведення відкритих торгів містить інформацію про кількісні та якісні властивості товарів. Ці обставини часто перешкоджають потенційним учасникам державних закупівель завчасно підготувати конкурентоспроможну пропозицію.

*Тому, поряд із комплексом нормативних перетворень порядку планування закупівель, у річних планах варто визначати очікуваний обсяг закупівлі у кількісному значенні (кількість одиниць товару, обсяги наданих послуг або виконаних робіт), а на замовників покласти обов'язок укладати рамкові угоди на закупівлю лікарських засобів, призначених для лікування соціально-небезпечних захворювань, з закріпленням у них додаткових умов щодо коригування ціни та обсягів поставок під час виконання договору [284, с. 36–72]. В МОЗУ така практика почала формуватися на підставі неформальних правил тільки у 2013 р., коли рамкові угоди було укладено з імунопрофілактики, туберкульозу і СНІДу [260].*

2. Нормативне закріплення комплексу попередніх заходів стане передумовою для переходу до стратегічного планування державних закупівель в Україні, коли кожен замовник прийматиме планові документи строком на п'ять років, а на найближчий фінансовий рік складатиме більш повний і детальний документ – річний план закупівель.

В. А. Устименко наголошує на невідкладності запровадження стратегічного та іншого загальнодержавного планування розвитку економіки [434, с. 268]. Російські дослідники позитивно оцінюють перспективи федеральної контрактної системи, особливістю якої буде довгострокове планування державних і муніципальних потреб [36, с. 18]. Фахівці також наголошують на невідкладності затвердження концепції стратегічного планування розвитку галузі охорони здоров'я на основі інноваційних перетворень [205, с. 222],

адже базовим критерієм ефективності політики у сучасних глобалізаційних умовах є принципова далекоглядність [381, с. 3, 4]. Проте в Україні роль планування, як правової форми державного регулювання господарських відносин, є незначною [293, с. 76]. На відсутність національної економічної стратегії, що мала б максимально узгоджений соціальний характер, звертає увагу Д. В. Задихайло [149, с. 129].

*Відсутність стратегічного планування не сприяє ефективній реалізації державних цільових програм соціально-економічного розвитку, розрахованих на виконання у середньо чи довгостроковій перспективі, оскільки річні плани на всіх рівнях замовників набувають ситуативного характеру, визначаються поточними завданнями та є елементами оперативного планування.* Якщо дані цих програм знаходять відображення у стратегічних планах, на підставі яких складатимуть річні плани, це надасть відповідним державним програмам здійсненого характеру, слугуватиме реальним господарсько-правовим механізмом реалізації цілей довгострокового регулювання економіки.

Під час розроблення нормативного регулювання довгострокового планування закупівель слід враховувати засадничі положення теорії стратегічного управління. По-перше, це стосується реалізації п'яти взаємозалежних управлінських процесів: аналізу середовища, визначення завдань і цілей, вибору стратегії, її виконання, оцінки і контролю виконання. По-друге, йдеться про такі дії організації, що забезпечать їй певне майбутнє в умовах мінливого ринкового середовища [61, с. 31–33, 39]. З огляду на актуалізацію завдання з набуття довгострокових конкурентних переваг, в стратегічних планах закупівель варто передбачати придбання інноваційної продукції, оскільки основною передумовою досягнення стійких темпів економічного зростання реального сектора економіки та окремих підприємств є активна інноваційна діяльність [22, с. 10]. За умови нормативного закріплення обмеженого кола підстав для оперативного коригування змістових параметрів стратегічних планів закупівель на етапі їх виконання, хибною є позиція науковців, згідно з якою ефективність «великих планів» вичерпана, адже вони були більш-менш актуальні у минулому, за часів низької динаміки змін у господарстві та відносно незалежних господарських систем [92, с. 10].

*Отже, заслуговує на увагу ідея запровадження в Україні стратегічного планування державних закупівель, основними господарсько-правовими елементами якого мають стати такі: (1) всі замовники, не пізніше десятого жовтня року, що передує першому року виконання плану, затверджують стратегічні плани закупівель строком на п'ять років, які, залежно від видової належності предмета закупівлі, містять окремі розділи; (2) підготовка стратегічних планів координується центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать замовники; (3) стратегічні плани включають плани інноваційного розвитку народного господарства та закупівель інноваційної продукції, обсяг якої становить не менше 15 % загального обсягу закупівель замовника протягом строку виконання плану; (4) на підставі затверджених стратегічних планів складають поточні річні плани; (5) стратегічні плани закупівель не пізніше п'яти днів з дня їх затвердження замовники надсилають МЕРТУ для перевірки на предмет забезпечення закупівель інноваційної продукції та оприлюднення на веб-сайті МЕРТУ; (6) відступи від виконання стратегічного плану допустимі в таких випадках: (а) скорочення видатків замовника; (б) поява на ринку нових (інноваційних) товарів, що мають переваги з погляду економічної ефективності порівняно з визначеними у плані; (в) існує нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів; (7) зміни до стратегічного плану разом із обґрунтуванням їх підстав підлягають оприлюдненню на веб-сайті МЕРТУ; (8) про результати виконання планів замовники подають звіти МЕРТУ. Ці положення варто було б закріпити у Законі України «Про здійснення державних закупівель», доповнивши його ст. 4-1 «Стратегічне планування закупівель».*

3. У зв'язку з тим, що загальною метою державних закупівель у сфері охорони здоров'я є створення високих стандартів захисту життя і здоров'я громадян, замовники зобов'язані у чіткій відповідності із законодавством визначати предмет закупівель у конкурсній документації, що дасть змогу учасникам готувати конкурентоздатні пропозиції та забезпечити високий рівень якості товарів і послуг, своєчасність задоволення суспільних потреб. *На підставі*



*узагальнення правових засобів закупівельного механізму, слід сформулювати основні правила визначення предмета у конкурсній документації на стадії організації закупівель.*

*3.1. Предмет державних закупівель є конкретно визначеним і таким, що максимально ефективно задовольнить потреби замовника у товарах, роботах, послугах.*

У ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» закріплено, що предмет закупівлі визначає замовник у порядку, встановленому МЕРТУ. Згідно з наказом МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р. і роз'ясненням МЕРТУ «Щодо Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 29.07.2010 р., предмет визначають на основі Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 457 від 11.10.2010 р., за показником п'ятого знака (класифікаційне угруповання «категорія») з зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги. Замовник має право визначити окремі частини предмета закупівлі (лоти) за показниками шостого – десятого знаків ДК 016:2010 (класифікаційні угруповання «підкатегорія», «тип»), а також за обсягом, номенклатурою, місцем поставки товарів, виконання робіт, надання послуг.

Особливістю правового регулювання є наявність визначених предмета і сфери впливу, що мають значення для суб'єктів [422, с. 299]. Тому для дійсності купівлі-продажу будь-яка річ має бути точно визначеною, а щодо родових речей – виділена й піддаватися комерційному обчисленню (за мірою, вагою) [299, с. 95]. Нормативні приписи наказу МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р. дають змогу визначати предметом закупівлі товар, який складається з частин, але функціонально утворює єдине ціле. Це може бути як складна річ, так і річ, що складається зі складових частин. Першочергово це стосується медичної техніки, адже частими є випадки закупівель товарів, що у комплектному стані не можуть легально використовуватися. Наприклад, МОЗУ в 2009 р. закупило чотири обладнані апаратурою автомобілі для станцій швидкої медичної допомоги ціною 3,9 млн грн. Переможцем торгів було надано свідоцтва про реєстрацію цих автомобілів, але згідно з додатками до

них, автомобілі у комплектації, визначеній як предмет закупівлі, зареєстровані не були [443, с. 24, 25]. Внаслідок недотримання нормативних правил проведення процедури закупівлі за державні кошти були придбані автомобілі у комплектації з обладнанням, з яким вони не зареєстровані в Україні і, як наслідок, не можуть використовуватися в медичній практиці.

*Отже, при купівлі складної медичної техніки чи обладнання у документації конкурсних торгів слід закріплювати спеціальні вимоги щодо їх реєстрації, проходження процедур підтвердження відповідності. Зважаючи на це, варто запропонувати до п. 4 постанови КМУ «Про затвердження Порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів медичного призначення» від 09.11.2004 р. включити ч. З такого змісту: «У випадках, передбачених законодавством, самостійній державній реєстрації підлягають комплекси медичних виробів (складні медичні вироби), що у процесі експлуатації використовуються як єдине ціле, тобто одиниця обладнання».*

Повертаючись до прикладу з закупівлею реанімобілів, звернемо увагу на ту обставину, що, включивши до предмета торгів, окрім автомобілів, дванадцять одиниць обладнання і виробів медичного призначення різних виробників, не зареєстрованих у комплекті як одиниця обладнання [443, с. 24, 25], замовник штучно звужив коло потенційних учасників конкурсу. Цими діями порушено принцип недискримінації учасників, а також норму п. 3 чинної на той час постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., якій на сучасному етапі кореспондують п. 2.1 і 2.2 наказу МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р. Також Постійно діючою адміністративною колегією АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у рішенні № 56-/пк-ск від 21.01.2013 р. було визнано дискримінаційним закріплення замовником у тендерній документації повного хімічного складу двох дезінфікуючих засобів, що унеможливило допуск до оцінювання еквівалентних препаратів. З іншого боку, вказівка на точне фасування товару (наприклад, масло вершкове по 230 г/пак. або молоко згущене у банках по 385 г) є зайвою деталізацією і без обґрунтування потреби замовника саме у такій кількості товару, з урахуванням специфіки його діяльності, тягне за собою обмеження кола потенційних

учасників. Все ж таки, слід визнати, що дотримання цих вимог часто має суб'єктивний характер і залежить від аргументації замовника. За належного обґрунтування (специфіка лікування хворих) допустимими є вимоги, згідно з якими 100 мл готової молочної суміші має містити 1,7 г білків і 3,3 г жирів (у пропозиціях учасники зобов'язані фіксувати не тільки нормативи, яким відповідає предмет закупівлі, але і його конкретну характеристику, оскільки при виконанні лише першої умови не завжди зрозуміло яким якість відповідає предмет).

Основні зловживання замовників під час визначення предмета закупівель у конкурсній документації поділяють на дві групи: (1) опис предмета за індивідуальними, а не видовими ознаками, що у перспективі робить конкурентоздатною пропозицію конкретного учасника, з яким замовник вступив у змову; (2) безпідставне звуження чи розширення реально необхідних ознак предмета, що дає змогу виконати замовлення лише великим підприємствам або конкретно визначеному суб'єкту господарювання, крім випадків, якщо це зумовлено потребами замовника і вони не можуть бути задоволені в інший спосіб. За даними АМКУ, факти антиконкурентних узгоджених дій учасників встановлюють на підставі аналізу тендерних пропозицій, що виявляє нехарактерну для предмета закупівель схожість за оформленням, структурою та змістом пропозицій [157]. Дві третини скарг, що надходять до АМКУ, стосуються порушень вимог конкурсної документації: найчастіше документація розробляється під одного учасника і трапляється «конкурс без конкурсу» [409, с. 3].

До нормативних засобів, безпосередньо спрямованих на недопущення таких зловживань замовниками, належать вимоги до підготовки технічних специфікацій і правило, згідно з яким конкурсна документація не повинна містити положень, які обмежують конкуренцію чи призводять до дискримінації учасників. З цього випливає, що *від здійсненої замовником характеристики предмета закупівлі залежить і економічна ефективність торгів, і їх законність*.

У вітчизняному законодавстві немає нормативного акта, який містив би вичерпний перелік усіх товарів, послуг, робіт, що можуть бути предметом закупівель взагалі і в охороні здоров'я зокрема. Хоча, наприклад, Федеральний Закон РФ «Про контрактну систему в сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення

державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р. передбачає затвердження номенклатури товарів, робіт, послуг для деяких видів закупівель, а згідно з Законом про державні закупівлі КНР від 01.01.2003 р. на тендерній основі закуповують тільки внесені до Централізованого каталогу товари [185, с. 39]. Проте ці приклади не варто імплементувати в українське законодавство повною мірою щодо всіх чи окремих галузей народного господарства, оскільки формальна фіксація у переліку найменувань предмета закупівлі позбавлена сенсу в умовах ринкової економіки. Як доречно зауважує Є. М. Трубецької, під час створення та розвитку права слід враховувати як один із чинників – ідеї розумного впливу на соціальні процеси [422, с. 303].

Дещо схожа практика спостерігається у сфері охорони здоров'я. У постанові КМУ «Про порядок закупівлі лікарських засобів закладами та установами охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету» від 05.09.1996 р. подано перелік лікарських засобів вітчизняного та іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади та установи охорони здоров'я, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів. Також видано наказ МЕРТУ «Про затвердження Переліку товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами» від 24.04.2012 р., згідно з яким основним предметом закупівель за рамковими угодами є препарати лікарські та фармацевтичні, устаткування медичне, хірургічне та ортопедичне, а також допоміжний предмет у формі продовольчих товарів, харчових продуктів та ін.

*На негативну оцінку заслуговує підхід, за якого, залежно від найменування предмета закупівлі, має обов'язково проводитися та чи інша закупівельна процедура, через такі обставини: (1) за предметом обмежується свобода вибору замовником конкурсних процедур на підставі засобів адміністративного примусу; (2) замовник позбавляється можливості гнучко задовольняти власні потреби через використання господарського потенціалу закупівель повною мірою; (3) дискримінація учасників, які певні види предмета мають право реалізувати державі тільки у порядку однієї процедури; (4) за загальним правилом, конкурсну процедуру обирають на підставі аналізу співвідношення комплексу факторів, зокрема необхідних цінкових та якісних рис продукції [296, с. 34–44]. На нашу думку, лише у випадках, коли такі обмеження є короткостроковими і сприяють*

*досягненню суттєвих економічних або соціальних результатів, вони можуть бути, наприклад, для стимулювання придбання господарськими організаціями інноваційної продукції.*

*3.2. Предмет державних закупівель визначають відповідно до реально наявних потреб замовника. Це означає, що закупівлі здійснюються не за довільним асортиментом, а є обґрунтованими фактичними потребами замовника, потребою забезпечити функціонування систем медичного захисту та гарантування права громадян на охорону здоров'я.*

В. М. Горшенев, звертаючи увагу на єдність розуміння правового регулювання в юридичній науці, виділяє таку його ознаку, як забезпечення інтересів усього суспільства, групи осіб [422, с. 297]. На досягнення таких цілей зорієнтований принцип максимальної економії та ефективності, а також формулярна система лікарських засобів на державному, регіональному, локальному рівнях, покликана гарантувати економічну обґрунтованість витрат коштів, використання лише безпечних, ефективних та якісних лікарських засобів, полегшення доступу до них, планування та координацію виконання пріоритетних національних проектів розвитку галузі щодо запровадження належного рівня медичної допомоги.

Приклад порушення цього правила був у 2011 р. у Тернопільській області, коли у розрахунок вартості послуг попереднього та періодичного медичних оглядів кандидатів у водії транспортних засобів було безпідставно включено проведення ряду не передбачених законодавством аналізів і діагностичних процедур, що призвело до необґрунтованого підвищення цін на послуги [157].

Організаційне забезпечення державних закупівель потребує дотримання принципу плановості, оскільки товари, роботи і послуги купуються замовником відповідно до річного плану у межах очікуваного фінансування господарської організації. Важливою гарантією обліку здійснених закупівель і витрат коштів є нормативний припис п. 1 наказу МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., в якому закріплено, що у разі, якщо очікувана вартість предмета закупівлі є нижчою від сум, передбачених ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель», такий предмет відображається у додатку до річного плану, а в самому плані закріплюється інформація про закупівлі, очікувана вартість яких дорівнює або є більшою за відповідні

величини. Крім цього, на замовників покладено обов'язок повідомляти МЕРТУ про затвердження і внесення змін до річного плану закупівель, кошторису, фінансового плану.

З огляду на те, що значна кількість корупційних зловживань у сфері закупівель пов'язана з визначенням замовниками предмета договору не у відповідності з реально наявними потребами господарських організацій [286, с. 22–25], *варто нормативно закріпити обов'язок замовників включати в обґрунтування кожної закупівлі таку інформацію: (1) підставу розроблення документації на придбання предмета закупівлі (на виконання державної програми, нормативно-правового акта тощо); (2) потребу у здійсненні закупівлі та кінцеву мету, якої планується досягнути; (3) оцінку впливу закупівлі на забезпечення господарських потреб у товарах, роботах і послугах (прогноз наслідків проведення закупівлі)*. Також було б доречно більш детально описати порядок подання конкурсних пропозицій на участь у закупівлі, зокрема, врегулювати змістові вимоги до пропозицій постачальників, узявши за основу приписи Федерального Закону РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р.

*3.3. Предмет державних закупівель є однорідним і його придбання здійснюється у межах однієї конкурсної процедури.* Це правило передбачає покладення на замовників обов'язку дотримуватися двох основних умов.

По-перше, замовник не має права ділити предмет закупівлі для уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування норм закону про здійснення державних закупівель загалом. Водночас, предмет може бути поділений на частини (лоти), на які у межах однієї процедури учасники подають пропозиції торгів. Про придбання предмета за частинами замовник зобов'язаний вказати у річному плані закупівель, оголошенні про закупівлю, конкурсній документації. Закупівля з застосуванням поділу на лоти надає замовнику можливість укласти кілька господарських договорів за результатами проведення одних торгів.

По-друге, у порядку однієї процедури закупівлі може бути придбаний тільки однорідний (подібний) предмет, що не стосується супровідних послуг, пов'язаних з поставкою товарів або виконанням робіт. Відповідно до п. 14.1.131 ПКУ, однорідними (подібними)

товарами (роботами, послугами) є товари (роботи, послуги), що не є ідентичними, але мають схожі характеристики і складаються зі схожих компонентів, у результаті чого виконують однакові функції порівняно з товарами, що оцінюються, та вважаються комерційно взаємозамінними. Для визначення товарів однорідними (подібними) враховуються такі ознаки: якість і ділова репутація на ринку; наявність торговельної марки; країна виробництва (походження), виробник; рік виробництва; новий чи вживаний товар; термін придатності. Аналогічний підхід представлений у ст. 60 Митного кодексу України.

*Отже, під однорідним предметом слід мати на увазі однойменні товари, що мають схожі технічні, функціональні, якісні та інші характеристики, виконують однакові функції, є комерційно взаємозамінними і в конкурсній документації визначаються за класифікаційним угрупованням «категорія» з зазначенням назви групи товарів. З цього виходить, що й проводячи закупівлю з поділом предмета на частини, лоти також мають бути однорідними, оскільки пропозиції подають учасники у межах єдиної конкурсної процедури.* Наприклад, підхід, що передбачає розміщення оголошення про придбання стоматологічних верстатів для свердління та шліфування або вакцин та інтерферонів, хоча останні й належать до імунологічних лікарських засобів, є таким, що необґрунтовано звужує коло учасників, адже задовольнити попит на ці товари зможуть лише дистриб'ютори з широким асортиментом товарів у наявності. *Дотримання правила щодо однорідності товарів дає змогу брати участь у торгах більшій кількості малих постачальників і тих, що спеціалізуються на поставках конкретної групи товарів.*

Поділ на частини здійснюють тільки за видом предмета закупівлі, коли лоти розміщують у межах однієї товарної групи, що є доцільним під час купівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, з урахуванням застережень щодо несумісності медичної техніки та іншого обладнання. Натомість поділ за технологічною складністю виконання робіт або надання послуг заборонений. Це стосується придбання у різних учасників медичних послуг у межах певної стадії лікування захворювання або медичних послуг, які передбачають лікування на окремих етапах клінічного перебігу хвороби різними закладами охорони здоров'я. У такому разі мова йде про два самостійні предмети, коли треба проводити окремі процедури, адже навіть за наявності клінічного протоколу,



затвердженого МОЗУ, характер лікування хвороби різними закладами охорони здоров'я не буде повністю ідентичним.

Порівняно з комплексною закупівлею чи закупівлею на умовах «під ключ», використання лотів, як правило, дає можливість знизити загальну ціну предмета конкурсних торгів [115, с. 16] і диверсифікувати ризики замовників, пов'язані з порушеннями умов господарських договорів учасниками. Під час формування лотів варто враховувати і таку специфіку: ціни на харчові продукти для лікувально-профілактичних закладів залежать від сезону, врожайності, місцезнаходження замовника та решти факторів, тому розрахунок їх вартості та закупівля на тривалий період є складними завданнями. У зв'язку з цим, замовники змушені ділити предмет закупівлі на частини і розміщувати замовлення раз у квартал або частіше. Це є однією з причин участі в закупівлях не лише виробників, але і посередників – дистриб'юторських мереж, які, попри дещо вищу ціну пропозиції, спроможні організувати зручний для замовника графік поставок і надати широкий асортимент товарів. На Заході, коли покупцю потрібна партія сировини чи готових виробів, він переважно ділить її, купуючи частини у кількох продавців, що надає ряд переваг: знижуються ціни, порівнюються якісні властивості, виявляються надійні контрагенти [363, с. 86, 87]. Також зменшення вартості одиниці замовлення, що досягається під час застосування поділу предмета закупівель на частини, призводить до зростання конкуренції між учасниками, сприяє конкурентоспроможній участі малих підприємств. *Тому проведення конкурсних процедур із застосуванням лотів слід заохочувати, наприклад, через покладення на замовників обов'язку застосовувати таку практику під час купівлі високовартісних товарів, робіт, послуг та за інших умов, окрім випадків, якщо потреби замовника не будуть оптимально задоволені у такий спосіб або не буде забезпечено сумісності товарів.*

*3.4. Ціна предмета закупівлі дорівнює чи перевищує встановлену законом про здійснення державних закупівель мінімальну оціночну вартість товарів, робіт, послуг, що закуповуються.* Це правило має складну структуру і включає три положення.

По-перше, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 р. вже не містить правила про те, що закупівля товарів, робіт і послуг повинна повністю чи частково фінансуватися за рахунок державних коштів, більше того, він не містить самого

поняття «державні кошти». Натомість кваліфікуючою ознакою виступає проведення закупівлі замовником. Оскільки на законодавчому рівні не встановлений мінімальний обсяг того чи іншого виду коштів у фонді оплати за господарським договором та їх співвідношення з власними коштами, правове значення мають фактичні видатки на закупівлю, незалежно від обсягу [286, с. 25–29]. В ЄС ця система функціонує більш гнучко: залежно від обсягу державного фінансування закупівель (повністю чи більше ніж на 50 % фінансуються безпосередньо замовниками), диференційовано визначена мінімальна оціночна вартість предмета, що є підставою для проведення конкурсних процедур [119].

По-друге, загальна (мінімальна) оціночна вартість предмета (господарського договору), без урахування податку на додану вартість, під час проведення процедури закупівлі не може бути меншою, ніж 100 тис. грн – для товарів і послуг, 1 млн грн – для робіт. Проблемним питанням є ступінь обґрунтованості цих величин, оскільки, за винятком робіт, товарів і послуг у будівництві, вони не змінювалися довше п'яти років, зокрема у п. 5 постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р. були встановлені аналогічні чинним граничні величини щодо товарів і послуг.

По-третє, у випадках, коли загальна оціночна вартість предмета закупівлі перевищує суму еквівалентну 200 тис. євро – для товарів, 300 тис. євро – для послуг і 500 тис. євро – для робіт, оголошення про проведення тендеру замовник зобов'язаний додатково розмістити у міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель і на веб-порталі МЕРТУ. Цей правовий засіб може розглядатися як один із способів захисту національного товаровиробника, оскільки підвищення вартості закупівлі, що є підставою для публікації оголошення про проведення конкурсу, не суперечить нормам ст.ст. 3 і 9 Угоди про державні закупівлі СОТ, які стосуються національного режиму і недискримінації, порядку запрошення підприємств до участі в торгах. До речі, при прийнятті постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р. було скасовано законопроект, в якому встановлювався такий поріг у 4 млн євро для робіт [64, с. 12].

*3.5. Походження предмета закупівлі не надає конкурентних переваг одним учасникам процедур закупівель щодо інших.* Це положення узгоджується з принципом гарантування економічної багатоманітності, рівного захисту державою всіх суб'єктів господарювання і забезпечується двома правилами застосування Закону України «Про державні закупівлі».

По-перше, закупівлі здійснюються з дотриманням принципу недискримінації, коли вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Дискримінація заборонена як стосовно іноземних, так і будь-яких груп вітчизняних суб'єктів господарювання. На думку О. М. Шевчука, для кваліфікації дискримінації необхідно встановити: (1) чи мало місце різне ставлення до осіб; (2) чи призвело воно до обмеження або позбавлення особи прав; (3) за якою ознакою здійснювалося розрізнення; (4) чи була ознака об'єктивно виправданою, чи мала во на раціональне обґрунтування [477, с. 200].

По-друге, *у технічних специфікаціях заборонено розміщувати посилання на конкретну торговельну марку чи фірмове найменування, патент, конструкцію чи тип предмета закупівлі, джерело його походження чи виробника, а у разі якщо таке посилання є потрібним, тобто його неможливо уникнути, у специфікації слід зазначити «або еквівалент».* Наприклад, якщо треба придбати оригінальний (інноваційний) лікарський засіб, що містить дві діючі речовини у своєму складі чи коли лікарський засіб і медичний виріб становлять єдине ціле і потреби замовника будуть задоволені лише за допомогою специфічного товару, властивості якого не відображені у загальноприйнятій назві, то замовник має право використати посилання на торгову назву з зазначенням «або еквівалент». Угода про державні закупівлі СОТ містить спеціальну норму, що забороняє дискримінаційні дії на етапі визначення предмета закупівлі.

Як зазначає К. Д. Гурова, кожне підприємство має деяку монопольну владу над товаром власного виробництва: може підвищувати або знижувати ціну на нього незалежно від конкурентів. Обсяг цієї влади обмежений виробниками аналогічних товарів, свободою входження до галузі [99, с. 65] та іншими елементами ринкової кон'юнктури. *Тому під поняттям «або еквівалент» варто розуміти не повністю ідентичні за всіма властивостями товари чи послуги, оскільки у такому разі альтернативність вибору втрачає*

*сенса, а продукцію однієї товарної групи, під якою, згідно з розпорядженням АМКУ «Про затвердження Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку» від 05.03.2002 р., мають на увазі аналогічні за технічними, функціональними характеристиками товари, роботи, послуги, що є однорідними за своїм споживчим призначенням і взаємозамінними, відрізняються один від одного незначними особливостями (деталлями), які не впливають на їх якість та основні споживчі риси. У такий спосіб забезпечується диференціація товарів, робіт і послуг у правовому механізмі державних закупівель.*

На актуальну проблему співвідношення власне назви і торгової марки лікарського засобу звертає увагу В. М. Пашков [320, с. 36]. Лікарський засіб може мати назву у трьох формах: (1) загальноприйнята назва: міжнародна непатентована або загальноприйнята назва діючої речовини (речовин), а також наукова назва лікарського засобу; (2) поєднання загальноприйнятої назви з торговою маркою чи найменуванням суб'єкта господарювання (виробника); (3) у формі торгової марки. *Зважаючи на зміст законодавства про здійснення державних закупівель, у документації конкурсних торгів лікарські засоби слід визначати за загальноприйнятою назвою.*

Отже, вищезазначені п'ять правил визначення предмета закупівлі у конкурсній документації мають загальний характер для всіх випадків здійснення державних закупівель, незалежно від виду товарів, робіт і послуг. Тільки за умови дотримання цих правил у сукупності конкретна закупівля може бути проведена.

4. Ринкові сили не є ідеальним механізмом регулювання економічної діяльності. Хоча б через те, що вони не здатні гарантувати суспільні блага, непривабливі для приватного товаровиробника [324, с. 31, 32]. Але це не привід для тотального «дирижизму», оскільки *державне втручання може дестимулювати виконання господарських завдань і в кожному випадку треба визначати обґрунтованість такого впливу з погляду рівня розвитку технологій, ринкових інститутів та ефективності влади. Тому в абсолютній більшості випадків раціональним завданням держави є не надання суспільного блага, а створення умов для його залучення в ринковий обіг (залучення приватних інвестицій), коли під час виконання державних програм на перший план виходять механізми опосередкованої*

*окупності витрат суб'єктів господарювання – державні закупівлі та компенсації.*

У межах цих правових механізмів регулювання господарських відносин у фокусі знаходиться проблема закупівель якісних, безпечних, ефективних лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, адже на фармацевтичному ринку наявна значна кількість ліків з низьким рівнем доказовості їх ефективності та безпечності [360, с. 32] (в Україні щорічно виявляють 1 % фальсифікованих лікарських засобів від їх загального обігу [23]). Крім цього, якщо на ринку фармацевтики домінує населення (лише 30 % лікарських засобів купують за рахунок державного бюджету), то на ринку медичної техніки – суб'єкти господарювання, тобто кваліфіковані споживачі [98, с. 76–93].

*Високі стандарти якості продукції, забезпечення яких для підприємців є «обтяжливим» завданням з погляду комерційних інтересів, повинні гарантуватися спеціально-дозвільним порядком правового регулювання, юридичними засобами імперативного та однозначного характеру, насамперед, під час визначення предмета закупівлі у конкурсній документації, встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям і оцінювання пропозицій конкурсних торгів.* Тому на ці відносини не розповсюджується підхід, згідно з яким недостатність формальних норм поведінки компенсується неформальними, що виникають самі собою [508, с. 713–719]. На думку Д. В. Задихайла, втручання держави в економіку пояснюється двома типами диспропорцій у процесі функціонування ринкового механізму: потреба додержання суб'єктами господарювання норм конкуренції, стандартів якості продукції; питання екологічної безпеки та соціальної гармонії, як об'єкти екологічної та соціальної політики держави [136, с. 154]. У зв'язку з цим, щодо лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, а також процесів надання медичних і соціальних послуг на нормативному рівні встановлено низку вимог щодо їх відповідності якісним, функціональним і безпековим параметрам для життя і здоров'я громадян, навколишнього природного середовища. Втім, в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 травня 2012 року «Про забезпечення населення якісними та доступними лікарськими засобами» від

30.08.2012 р. визнано такими, що не відповідають інтересам національної безпеки, стан організації внутрішнього фармацевтичного ринку, систему контролю якості ліків, і акцентовано увагу на потребі вжиття невідкладних заходів щодо розв'язання наявних проблем, зокрема врегулювання питання визначення предмета закупівлі під час придбання лікарських засобів.

На якість продукції впливає низка технічних, організаційних, економічних і суб'єктивних чинників [468, с. 26], які замовник під час організації закупівель і складання річного плану зобов'язаний встановити щодо всіх найменувань предмета, а також з'ясувати недоліки, які часто зустрічаються у таких товарах або послугах і закріпити у конкурсній документації умови про недопустимість цих дефектів. На думку О. М. Вінник, інтерес формується на підставі потреб, що виражають соціальну чи біологічну потреба [54, с. 6–9]. Тому на стадії проведення закупівель контроль за дотриманням цих показників здійснюється головним чином під час розгляду конкурсних пропозицій, які учасники, зацікавлені в позитивних результатах торгів, готують відповідно до затвердженої замовником документації та технічних специфікацій, а також за допомогою кваліфікаційного відбору. Хоча у романо-германській правовій традиції договір розглядають, передусім, як сукупність волевиявлень [446], для належного виконання господарського договору про закупівлю, крім волі, потрібні рамкові умови підтримання контрактації, що мають значення його «опори», ефективність яких тим вище, чим точніше визначені права та обов'язки сторін. З цього випливає, що забезпечення достовірності зобов'язання полягає в більш детальній специфікації договірних умов, складність яких залежить від характеру регульованих відносин. Правильність цієї думки підтверджує кібернетичний закон необхідного різноманіття («тільки різноманітність може знищити різноманітність») [507, с. 74].

*З огляду на те, що ринок товарів і послуг охорони здоров'я є досить стандартизованим, цим до певної міри полегшується завдання замовників з розроблення конкурсної документації, в якій, як правило, достатньо лише правильно визначити перелік дозвільних документів і ліцензій, які підтверджують законність здійснюваних учасником господарських операцій, відповідність основного предмета закупівель нормативним вимогам щодо якісних, функціональних, безпекових характеристик.*

У документації конкурсних торгів замовники наводять інформацію про технічні, якісні та кількісні властивості предмета закупівлі. Незважаючи на дослідження деяких ознак технічних специфікацій [500, с. 19, 20] та їх специфіки щодо сфери охорони здоров'я [442, с. 23–25], чітких теоретичних або практичних позицій у цьому питанні сформульовано не було.

З урахуванням визначених у ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» базових елементів технічної специфікації та праворозуміння поняття «технічна специфікація» у ст. 23 Директиви 2004/18/ЄС і ст. 6 Угоди про державні закупівлі СОТ, *під технічною специфікацією слід розуміти систему якісних, технічних і безпекових характеристик предмета закупівлі, відомості про бажані розміри, позначення, маркування, пакування, процеси і способи виробництва товарів (надання послуг чи виконання робіт), види документації, що підтверджують ці дані, вимоги до процедур оцінки відповідності, що розробляються замовником згідно з чинними стандартами і закріплюються як додаток до конкурсної документації.* Як зазначено в Угоді про державні закупівлі СОТ, специфікації не повинні готуватися, прийматися чи застосовуватися з метою чи мати результатом створення зайвих перешкод у торгівлі.

Особливості підготовки технічних специфікацій на придбання продукції сфери охорони здоров'я розглянемо на прикладі лікарських засобів.

*До основних медико-технічних властивостей лікарського засобу, як предмета закупівлі, варто віднести такі: (1) назва лікарського засобу, номер серії, кількість, дозування і лікарська форма, назва виробника з зазначенням реквізитів ліцензії, строк дії реєстраційного посвідчення; (2) лікарський засіб зареєстровано в Україні або на підставі виданого виробником сертифіката якості надано дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованого лікарського засобу; (3) термін придатності лікарського засобу на момент поставки на склад замовника становить не менше, ніж 75 % від встановленого інструкцією строку зберігання для кожного окремого препарату; (4) на етикетку, зовнішню і внутрішню упаковку лікарського засобу нанесено маркування, що містить такі відомості: назва лікарського засобу, назва та адреса виробника, реєстраційний номер, номер серії, способи застосування, доза діючої речовини у кожній одиниці та їх кількість в упаковці, термін придатності,*



умови зберігання, запобіжні заходи; (5) лікарський засіб супроводжується інструкцією з застосування, написаною українською мовою, що містить такі відомості: назва лікарського засобу, фармакотерапевтична група, до якої входить діюча речовина лікарського засобу, загальна характеристика (хімічна назва, основні фізико-хімічні властивості, дані про якісний і кількісний склад), клінічні, фармацевтичні та фармакологічні властивості, показання для застосування, протипоказання, особливості взаємодії з іншими лікарськими засобами, способи застосування і дозування, побічна дія, запобіжні заходи, форма випуску, умови та строки зберігання, заходи безпеки, умови відпуску, назва і місцезнаходження виробника; (6) гарантійний лист від учасника, яким підтверджується можливість поставки лікарських засобів у кількості, зі строками придатності та у терміни, визначені цією документацією та пропозицією учасника торгів; (7) строки дії ліцензій і дозвільних документів, на підставі яких учасник здійснює господарську діяльність з виробництва чи постачання лікарських засобів, які становлять предмет закупівлі, мають дорівнювати чи перевищувати строки, протягом яких замовник очікує виконання замовлення; (8) документальне підтвердження якості, ефективності та безпечності лікарського засобу для громадян і навколишнього природного середовища.

Оскільки виготовлені в умовах аптеки лікарські засоби не підлягають державній реєстрації, а їх продаж суб'єктам господарювання, що здійснюють реалізацію лікарських засобів, окрім лікувально-профілактичних закладів, заборонений, щодо них необхідно додатково визначати такі медико-технічні властивості: (1) під час виготовлення лікарського засобу використані тільки зареєстровані в Україні субстанції (діючі речовини) та дозволені до застосування допоміжні речовини; (2) всі серії лікарського засобу виготовлені згідно із технологічною інструкцією; (3) процес виготовлення та хімічний склад лікарського засобу відповідають вимогам Державної фармакопеї України, інших нормативних документів; (4) матеріали первинної упаковки лікарського засобу відповідають вимогам, визначеним нормативно-технічними документами; (5) субстанції та допоміжні речовини, які використано при виготовленні лікарського засобу в умовах аптеки, супроводжуються висновками щодо їх якості, виданими акредитованою лабораторією; (6) надають документи, що підтверджують проходження внутрішньоаптечного

контролю, свідоцтво про реєстрацію діючих речовин, сертифікат проходження процедур з оцінки безпечності для допоміжних речовин, технологічна інструкція на виробництво лікарського засобу в умовах аптеки.

Слід підкреслити, що при визначенні лікарського засобу не за міжнародною непатентованою, а торговою назвою, крім посилання «або еквівалент», замовники зобов'язані навести у документації конкурсних торгів детальну медико-технічну характеристику такого засобу.

З метою господарсько-правового забезпечення захисту інтересів вітчизняних постачальників і недопущення дискримінації, у законодавстві доцільно було б закріпити, що у випадках, якщо інше не передбачено конкурсною документацією, предмет закупівлі має бути новим (медичний виріб, який не був у використанні, не пройшов ремонт, у тому числі відновлення споживчих властивостей, заміну складових частин), а також затвердити переліки лікарських засобів, які замовники мають право закуповувати за торговими найменуваннями.

У документації конкурсних торгів замовник має право передбачити спеціальні вимоги до транспортування і зберігання лікарських засобів. Якщо під час зберігання учасник зобов'язаний зберігати їх у схоронності, належному стані, без погіршення фармакологічних показників, то під час транспортування – у встановлений строк доставити вантаж до місця визначеного замовником транспортом, призначеним для перевезення лікарських засобів, при дотриманні тих же параметрів, що і під час зберігання. Тобто, лікарські засоби мають зберігати і транспортувати з дотриманням умов, закріплених у законодавстві та передбачених виробником, щоб їх властивості не погіршувалися, наприклад, якщо технологічним регламентом передбачено, що медичний виріб протягом строку зберігання в умовах, визначених виробником, може змінювати властивості, вони не повинні погіршуватися до такого ступеня, коли клінічний стан, безпека хворих і користувачів піддаються ризику.

Визначимо деякі спеціальні правила належного зберігання і транспортування лікарських засобів:

(1) вимоги до організації зберігання лікарських засобів: (а) у приміщеннях для зберігання підтримують належні температурний режим і вологість повітря, працюють системи припливно-витяжної

вентиляції з механічним спонуканням, проводять заходи боротьби зі шкідниками, дотримані вимоги щодо мінімальної загальної площі приміщень аптечних закладів; (б) лікарські засоби впорядковують за видовими рисами, зокрема, створюють особливі умови зберігання сильнодіючих, отруйних, наркотичних, психотропних, імунобіологічних, термолабільних, вогнебезпечних препаратів, лікарської рослинної сировини, пахучих і барвних лікарських засобів, готових лікарських форм; (в) захищеність від впливу світла, вологи, температур, газів, недопущення зараження мікроорганізмами та перехресної контамінації, механічних ушкоджень, захист матеріалів і продукції від впливу погодних умов у зонах приймання-відвантаження; (г) візуальний огляд складених лікарських засобів проводять не рідше одного разу на місяць;

(2) вимоги до організації транспортування лікарських засобів: (а) забороняють перевезення транспортом загального користування, а також разом із іншими видами вантажу, крім супутніх товарів; (б) наявність спеціального обладнання для перевезення лікарських засобів із особливими температурними умовами зберігання; (в) захист від впливу запахів, контамінації іншими лікарськими засобами і речовинами, проведення вологого прибирання з використанням дезінфекційних засобів, забезпечення ідентифікації, схоронності, цілісності, захисту від забруднення, розливання, дії атмосферних соадів, пилу, сонячного опромінення, механічних пошкоджень; (г) леткі, пахучі та отруйні лікарські засоби пакують по одному найменуванню в одну транспортну тару; (д) використання первинної, вторинної та групової транспортної тари, упаковки, закупорювальних засобів.

Іншим обов'язковим елементом технічних специфікацій на закупівлю лікарських засобів є перелік дозвільних документів і ліцензій, що підтверджують відповідність пропонованих учасниками товарів встановленим замовником вимогам щодо їх якісних, функціональних і безпекових характеристик. Ці документи варто умовно розподілити на дві групи:

(1) документи, що засвідчують законність виробництва і відповідність лікарського засобу нормативним вимогам: (а) реєстраційне посвідчення; (б) інструкція з медичного застосування; (в) документи, що підтверджують проходження внутрішньо-аптечного контролю (для виготовленого в аптеці лікарського засобу);

(г) свідоцтво про реєстрацію діючих речовин, сертифікат про проходження процедур з оцінки безпечності для допоміжних речовин; (г) сертифікат якості наркотичного засобу, психотропної речовини; (д) висновок щодо якості лікарського засобу, виданий лабораторією з аналізу якості лікарських засобів; (е) у разі поставки лікарських засобів іноземного виробництва, незареєстрованих в Україні, – сертифікат, що підтверджує реєстрацію лікарського засобу у державі-виробника і відповідає формату, рекомендованому ВООЗ (з обов'язковим зазначенням «держава імпорту – Україна»); (є) дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, наркотичних засобів, психотропних речовин чи прекурсорів у кількості, що перевищує гранично допустиму;

(2) документи, що засвідчують законність здійснюваних учасником господарських операцій: (а) сертифікат відповідності суб'єкта господарювання вимогам належної виробничої практики чи практики дистрибуції; (б) ліцензія, технологічна інструкція на виробництво лікарських засобів в умовах аптеки; (в) ліцензії на виробництво, імпорт, оптову та роздрібну торгівлю лікарськими засобами; (г) ліцензія на провадження господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; (г) ліцензії на провадження господарської діяльності банками пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів; (д) свідоцтво про атестацію лабораторії з контролю якості, безпеки лікарських засобів.

Також слід звернути увагу на спосіб документального підтвердження якості, ефективності та безпечності виробів медичного призначення і медичної техніки, оскільки разом із лікарськими засобами вони є тими матеріальними цінностями, за допомогою яких громадянам надають медико-санітарну допомогу, проводять дослідження медичного і лабораторного характеру. До таких документів належать наступні: (1) настанови (інструкція) з експлуатації медичного виробу (містить дані про виробника, характеристику медичного виробу та вимоги щодо його безпечного застосування); (2) свідоцтво про державну реєстрацію, якщо виріб підлягає обов'язковій реєстрації; (3) дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованого медичного виробу; (4) висновок за результатами державної метрологічної атестації

*медичного виробу, що використовують як засіб вимірювальної техніки; (5) сертифікат походження медичного виробу, потрібний для його державної реєстрації в Україні; (6) сертифікат відповідності медичного виробу вимогам якості і безпеки для здоров'я людини (є обов'язковим для засобів реабілітації, комплектуючих до них, що випускають в умовах серійного виробництва, медичних виробів, що підлягають державній реєстрації чи належать до Переліку продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в Україні), технічні умови для експлуатації медичного виробу; (7) декларація про відповідність, яка підтверджує, що медичний виріб вироблено згідно з технічним регламентом.*

На практиці трапляються випадки, коли предметом закупівлі є медичний виріб, який разом із лікарським засобом або становить єдине ціле і є непридатним для повторного використання, або до складу якого як невід'ємна частина входить речовина, що доповнює дію медичного виробу і у разі окремого застосування розглядається як лікарський засіб. З цього випливає, що учасник, реалізуючи медичний виріб і лікарський засіб у межах однієї конкурсної процедури, крім документів, що підтверджують якість лікарського засобу, зобов'язаний надати замовнику дозвільні документи на право провадження відповідних господарських операцій з виробами медичного призначення і медичною технікою.

Незважаючи на соціально-економічні реформи, проблема забезпечення населення якісною медичною допомогою досі не вирішена [106, с. 133], а якість медичних послуг є нижчою, ніж у більшості держав-членів ЄС [356, с. 9]. Коли йдеться про якість медичної допомоги, основна увага повинна приділятися процесу контролю [271, с. 256], інструментом якого щодо послуг є стандартизація. Під стандартами надання медичних послуг, відповідно до наказу МОЗУ «Про затвердження Єдиного термінологічного словника (Глосарій) з питань управління якістю медичної допомоги» від 20.07.2011 р., розуміють офіційні документи, в яких з відповідним ступенем обґрунтованості детально визначені обсяг, процеси і результати надання медичної послуги, вимоги до організації її надання, критерії якості. Це пов'язано з тим, що до медичної послуги та суб'єкта, що її надає, держава висуває підвищені вимоги, оскільки медичне втручання завжди пов'язане з посиленням ризиком заподіяння шкоди здоров'ю чи життю людини [17, с. 8]. Тому якщо

*предметом закупівлі є медичні послуги, то заклади охорони здоров'я надають замовникам офіційно посвідчені копії ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики, акредитаційного сертифіката закладу охорони здоров'я, офіційних стандартів (клінічних протоколів), на підставі яких надаються конкретні медичні послуги. З огляду на те, що однією з рис медичних послуг є неможливість їх повної стандартизації, адже характер дій суб'єкта надання послуги варіюється залежно від різних, часто непередбачуваних факторів [17, с. 11], замовникам під час закупівель медичних послуг слід приділяти посилену увагу встановленню відповідності учасників кваліфікаційним критеріям.*

*Щодо соціальних послуг, до документів, підтверджуючих відповідність процесів їх надання законодавству, належать такі: (1) витяг зі статуту суб'єкта, що надає соціальні послуги, в якому закріплено наступні відомості: (а) надання соціальних послуг є основною діяльністю господарської організації; (б) перелік соціальних послуг, які надає господарська організація; (2) затверджений суб'єктом, що надає соціальні послуги, регламент надання послуги, яка є предметом закупівлі, в якому визначений порядок її надання згідно з державними стандартами якості, методиками соціального обслуговування.*

*Отже, конкурсна документація на закупівлю лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг повинна містити технічну специфікацію, що умовно складається з двох частин: по-перше, це детальне визначення якісних, технічних, функціональних і безпекових характеристик предмета закупівлі, по-друге, це посилання на офіційні документи, що слугують підтвердженням дійсності змісту пропозицій учасників.*

У США уповноважені відомства затверджують спеціальні інструкції, формуляри і методики проведення окремих видів закупівель [163]. Європейська комісія у повідомленні «Державні закупівлі в ЄС» визначила дві основні цілі реформування правового регулювання державних закупівель: по-перше, підвищення гнучкості нормативного регулювання, враховуючи нові практики чи, іншими словами, реальну ситуацію на ринку, та, по-друге, спрощення чинних нормативних приписів [505, с. 1277]. Хоча громадські організації неодноразово зверталися до МОЗУ з пропозиціями про встановлення



для підприємців вимог про підтвердження відповідності препаратів національним і міжнародним стандартам належного виробництва та клінічної практики для лікування дітей з онкологічними та онкогематологічними захворюваннями [367], законодавчі вимоги до підготовки документації конкурсних торгів не відображають специфіки задоволення потреб сфери охорони здоров'я.

*У зв'язку з тим, що відсутність офіційно затверджених зразків технічних специфікацій змушує замовників складати їх на власний розсуд, внаслідок чого частими є випадки дисфункціональності у процесі задоволення суспільних потреб, МЕРТУ спільно з МОЗУ доцільно було б розробити типові технічні специфікації на закупівлю лікарських засобів та інших видів товарів і послуг сфери охорони здоров'я на зразок тих, що наведені вище. Також варто запропонувати доповнити ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» нормативним приписом такого змісту: «Якщо предметом закупівлі є лікарський засіб, виріб медичного призначення, медична техніка, медична чи соціальна послуга, замовник зобов'язаний підготувати технічну специфікацію відповідно до затверджених МЕРТУ і МОЗУ типових документів, а учасники для підтвердження наведених у конкурсних пропозиціях даних зобов'язані надати офіційно затверджені копії ліцензій, інших дозвільних документів, що засвідчують законність виробництва (виговлення) предмета закупівлі, його відповідність нормативним вимогам щодо якісних, технічних, функціональних і безпекових характеристик, у тому числі щодо проходження процедур реєстрації, контролю якості, підтвердження відповідності та стандартизації».*

5. Однією з умов гарантування якості товарів є закріплення у господарських договорах заходів юридичної відповідальності за неналежне виконання сторонами договірних зобов'язань. Саме господарсько-правова відповідальність примушує контрагентів дотримуватися умов нормативних актів і договорів [200, с. 25]. Т. Бахтеєва інструментом протидії потраплянню фальсифікованої фармацевтичної продукції на ринок називає посилення відповідальності за її виробництво, реалізацію [23], а науковці розглядають відповідальність, що випливає з контракту, як системоутворювальну умову ринкової економіки, поряд із приватною власністю і свободою [446].



Якщо під час поставки чи використання товарів, отримання послуг будуть виявлені порушення умов господарського договору стосовно якісних властивостей, комплектності предмета закупівлі, то це першочергово призведе до порушення конституційного права громадян на охорону здоров'я і замовник буде змушений організувати повторні торги, які, зазвичай, внаслідок втрати часу, будуть більш невигідні, ніж перші [465, с. 50]. У роз'ясненні Вищого арбітражного суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з поставкою продукції і товарів неналежної якості та некомплектних» від 12.11.1993 р. встановлено, що майнові санкції за такі порушення і за неналежне маркування можуть бути застосовані господарським судом тільки тоді, коли відповідні санкції передбачені договором.

*Тому замовникам у тексті господарського договору про закупівлю доцільно закріплювати положення про те, що за порушення умов зобов'язання щодо відповідності предмета закупівлі якісним ознакам, на суб'єкта господарювання-постачальника (виконавця) буде накладено штраф, розмір якого визначатимуть у відсотках від вартості неякісних чи некомплектних товарів або послуг.* Зокрема, Господарський суд М. Севастополя у рішенні від 02.12.2012 р. у справі № 5020-10/078-7/133 [372] зауважив, що в договорі про закупівлю була правомірно встановлена відповідальність постачальника за невиконання зобов'язання, у зв'язку з чим за прострочення чи недопоставку продукції за договором відповідач повинен сплатити неустойку, передбачену контрактом.

*Хоча проблема застосування до правопорушників адміністративно-господарських санкцій не є предметом цього дослідження, слід наголосити на тому, що такі види санкцій, як вилучення неякісної та небезпечної продукції з обігу, заборона торгівлі неякісними лікарськими засобами, заборона обігу і карантин лікарських засобів та інших товарів, обмеження, припинення, зупинення господарської діяльності підприємств, можуть мати наслідками: (1) вилучення з володіння замовника чи недопоставку товарів, ненадання послуг; (2) покладення обов'язку утилізувати, знищити чи переробити вилучену з обігу продукцію.*

Стосовно останнього наслідку, то, залежно від виду предмета закупівлі, немає універсального алгоритму господарсько-правового регулювання цього питання: згідно з Законом України «Про

вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14.01.2000 р., оплата робіт, пов'язаних з переробкою, утилізацією, знищенням вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції, здійснюється власниками такої продукції, а, відповідно до наказу МОЗУ «Про затвердження Інструкції про порядок контролю якості лікарських засобів під час оптової та роздрібної торгівлі» від 30.10.2001 р., витрати на лабораторну перевірку, знищення, утилізацію чи повернення неякісної продукції несе виробник. У п. 4.5 наказу МОЗУ «Про затвердження Порядку встановлення заборони (тимчасової заборони) та поновлення обігу лікарських засобів на території України» від 22.11.2011 р. встановлено, що суб'єкт господарювання, в якого наявні серія (серії) лікарського засобу, що заборонені до обігу, відповідно до розпорядження про встановлення заборони обігу Державної служби України з лікарських засобів, надсилає територіальним органам цієї служби повідомлення про заходи, вжиті для виконання такого розпорядження, разом з копіями документів, що підтверджують факт знищення, утилізації або повернення лікарського засобу постачальнику чи виробнику.

Згідно з наказом МОЗУ «Про затвердження Порядку встановлення заборони (тимчасової заборони) та поновлення обігу лікарських засобів на території України» від 22.11.2011 р., неякісні лікарські засоби – це ті засоби, якість яких не відповідає вимогам нормативних документів або які зазнали механічного, хімічного, фізичного, біологічного чи іншого впливу, що унеможливає їх подальше використання, або мають термін придатності, що сплив. У разі встановлення факту обігу неякісних, фальсифікованих, незареєстрованих лікарських засобів Державна служба України з лікарських засобів встановлює заборону (тимчасову заборону) обігу лікарського засобу або подає МОЗУ пропозиції щодо прийняття рішення про припинення дії реєстраційного посвідчення відповідного лікарського засобу.

*З метою забезпечення більшої правової визначеності у господарсько-правовому регулюванні, а також пропорційного розподілу ризиків неналежного виконання зобов'язань між сторонами, у господарських договорах про державну закупівлю слід фіксувати такі положення: (1) визначити сторону зобов'язання, на яку буде покладено обов'язок з проведення утилізації, знищення, переробки*

*вилученої з обігу продукції у порядку, визначеному Законом України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14.01.2000 р., наказом МОЗУ «Про затвердження Правил проведення утилізації та знищення неякісних лікарських засобів» від 08.07.2004 р.; (2) у разі застосування спеціально уповноваженими органами державного контролю адміністративно-господарських санкцій до учасника, у результаті чого протягом певного часу потреби замовника у товарах, роботах або послугах не були задоволені в обсязі та порядку, встановлених договором, учасник зобов'язаний сплатити на користь замовника штраф, розмір якого визначатиметься у відсотках від вартості непоставленого товару, ненаданої послуги чи невиконаної роботи за кожен день прострочення виконання.*

*Поряд із цим, на нормативному рівні слід встановити спеціальні заходи впливу до замовників, які прострочують виконання зобов'язань за договорами про закупівлю, що часто трапляється на практиці (прострочення платежів до півроку), внаслідок чого в умовах недоступності кредитних ресурсів і фактичної відсутності державної підтримки, виникає загроза неплатоспроможності постачальників.*

6. Для унеможливлення зривів і затягувань під час проведення конкурсних процедур, що ставлять під загрозу надання громадянам, які здебільшого потребують безперервного медикаментозного забезпечення, медичних і соціальних послуг, лікарських засобів тощо, на нормативному рівні необхідно додатково збалансувати взаємодію централізованої та децентралізованої систем закупівель, гарантувати своєчасність задоволення суспільних потреб, спростити порядок проведення торгів.

По-перше, скорочені строки для придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення не дають змоги замовникам оперативно задовольняти власні потреби, що не сприяє зменшенню кількості проведених переговорів. У повідомленні РП «Джерело придбання автомобілів для інвалідів замулюється» від 05.12.2012 р. відмічено, що через довготривалі процедури відбору виконавців державного замовлення, у 2011 р. Фонд соціального захисту інвалідів не використав і повернув до державного бюджету 75,5 млн грн. Як наслідок, держзамовлення було виконано на

10,5 %, а отримання автомобілів для 1296 інвалідів відстрочили на невизначений термін. Подібна практика свідчить про недостатнє відображення інтересів замовників у законодавстві, яке, на думку фахівців, повинно передбачати взаємовигідне партнерство саме для обох сторін [314, с. 79]. До речі, у зв'язку з фінансовою кризою 2008 р. Європейська комісія пропонувала застосовувати прискорені процедури закупівель не тільки у невідкладних випадках, але й стосовно всіх великих суспільних проектів, що мало б суттєво допомогти державам-членам підтримати економіку шляхом оперативної реалізації інвестиційних проектів [532].

Таким чином, строки для подання конкурсних пропозицій, розгляду, оцінювання і визначення переможця торгів, а також строки для подання заявок на участь в електронному аукціоні необхідно скоротити, принаймні, на третину.

По-друге, в структурі бюджетних правопорушень частка вчених у сфері закупівель становить 19,1 %, з яких 16 % – у системі охорони здоров'я [160]. Незважаючи на те, що в законодавстві передбачені спеціальні гарантії захисту інтересів замовників на випадок відмови переможця торгів підписати договір про закупівлю, стосовно неналежного виконання зобов'язань учасниками на стадії виконання договору вони відсутні. *Встановлення відповідних правових засобів в адміністративно-господарський спосіб, як доповнення до договірних засобів, є виправданим з огляду необхідності мінімізувати ризики маніпуляцій з відміною торгів, а також з огляду на те, що на цій стадії (виконання договору) строк дії решти конкурсних пропозицій вже минув і замовник буде змушений проводити нові торги (хоча і є підстави для здійснення закупівлі за скороченою процедурою).* Крім цього, потрібно заповнити деякі прогалини в нормативному регулюванні, пов'язані з втратою чинності наказом МЕРТУ «Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти» від 27.07.2010 р., унеможлививши поширене в господарській практиці явище «бар'єри для зміни постачальника» (схема «замовник – свій постачальник»), коли в умовах постійного дефіциту в фінансуванні збитки маскуються неповним плановим забезпеченням потреб замовника і, як наслідок, укладаються фіктивні контракти,

чому великою мірою сприяє бездіяльність контролюючих органів. На практиці часто трапляється так, що попри відсутність порушень законодавства про закупівлі під час організації та проведення тендеру, господарське зобов'язання належним чином не виконується. *Тому було б виправдано посилити контроль за дотриманням господарського правопорядку в цих відносинах, запровадивши спеціальні форми звітності замовників про хід і результати виконання договорів про державну закупівлю.*

*Тому доцільно запропонувати такі зміни до законодавства про державні закупівлі у сфері охорони здоров'я: (1) надати замовникам право закріплювати в конкурсній документації положення про продовження строку чинності поданих учасниками пропозицій на випадок, якщо учасник, з яким укладено договір, не спроможний виконати контрактні зобов'язання в повному обсязі, або якщо судом винесено ухвалу про забезпечення позову, поданого у зв'язку з невиконанням контракту, чи про розірвання договору, або якщо АМКУ прийнято рішення про відміну результатів торгів; у такому разі замовник матиме право укласти угоду з тим учасником, пропозиції якого на торгах надано наступний порядковий номер, відповідно до зафіксованих у ній параметрів; (2) визначити мінімальний розмір штрафних санкцій за неналежне виконання господарсько-договірних зобов'язань учасниками, які замовники зобов'язані фіксувати в договорах: у разі невиконання чи несвоєчасного виконання зобов'язань при закупівлі товарів за державні кошти постачальник сплачує замовнику штрафні санкції – у розмірі 0,5 % від суми непоставленого товару за кожний день затримки, а за прострочення понад 30 днів додатково стягується штраф у розмірі 15 % вказаної вартості; за порушення умов зобов'язання щодо якості, безпечності та комплектності товарів стягується штраф у розмірі 30 % вартості таких товарів; (3) при закупівлі медичної техніки та обладнання на суму, що перевищує 1 млн грн, розмір забезпечення виконання договору про закупівлю за рішенням замовника може бути збільшений до 10 % вартості договору; замовник зобов'язаний закріплювати в конкурсній документації спеціальні вимоги до гарантійного терміну та обслуговування, що передбачають компенсацію експлуатаційних витрат, витрат на навчання осіб, які використовують (обслуговують) товар, а також виконання постачальником інших обов'язків, описаних у технічній*

документації, додатково можуть встановлюватися вимоги про надання гарантії постачальника, при цьому строк дії такої гарантії повинен бути не меншим строку дії гарантії виробника; (4) надати замовникам право в односторонньому порядку відмовлятися від виконання контракту, якщо це передбачено конкурсною документацією, в таких випадках: (4.1) за контрактами на постачання товарів: (а) поставка товарів неналежної якості з недоліками, які не можуть бути усунуті у встановлений замовником розумний строк; (б) одноразове порушення строків поставки товарів; (в) поставка некомплектних товарів у випадку, якщо постачальник, отримавши повідомлення замовника, у встановлений замовником розумний строк не виконав вимоги про доукомплектування товарів чи не змінив їх комплектними; (4.2) за контрактами на надання послуг: (а) якщо виконавець не розпочав у встановлений контрактом строк його виконання або надає послугу таким чином, що закінчення виконання у строк, передбачений контрактом, є неможливим, або під час надання послуги стало очевидним, що вона не буде надана належним чином у строк, встановлений договором; (б) одноразове порушення строків надання послуг; (в) якщо під час надання послуги порушені умови виконання контракту і у визначений замовником для усунення порушень розумний строк такі порушення виконавцем не усунуті, або якщо порушення є істотними і такими, що не можуть бути усунені; (5) заборонити укладання додаткових угод до договору про закупівлю, за якими передбачається здійснення видатків державних коштів; надати замовникам право у процесі виконання договору про закупівлю, за погодженням з зобов'язаною стороною, у межах 10 % змінювати обсяги замовлених медичних або соціальних послуг, лікарських засобів і виробів медичного призначення, якщо має місце нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих соціальних обставин, за умови закріплення відповідного права в конкурсній документації; (6) запровадити спеціальну форму звітності для замовників на етапі виконання господарських договорів про закупівлю, на підставі якої буде проводитися проміжний і підсумковий аналіз ефективності розміщення державного замовлення.

### **2.3. Правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель**

*1.1. Загальні проблеми організації кваліфікаційного відбору учасників*

*1.2. Протидія участі пов'язаних осіб у процедурах державних закупівель і проблеми юридичної кваліфікації антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання*

*2. Проблеми участі суб'єктів господарювання-посередників у закупівлях*

*3. Правове забезпечення порядку оцінювання конкурсних пропозицій учасників державних закупівель*

*4. Перспективи запровадження в Україні електронних закупівель та аукціонів*

1.1. Збалансований розвиток ринку державних закупівель буде забезпечено за умови, якщо всі суб'єкти господарської діяльності матимуть змогу конкурувати на рівних умовах у боротьбі за контракти, які пропонують замовники [309, с. 6, 7]. Закупівлі передбачають складний набір варіантів: що придбати, у кого, в який спосіб, на основі яких критеріїв [506, с. 683], але неефективна система кваліфікаційного відбору учасників і низка недоліків нормативно-регулювання порядку розгляду й оцінювання конкурсних пропозицій зумовлюють перманентну дисфункціональність правового механізму державних закупівель на стадії проведення торгів, коли визначається їх переможець.

*Кваліфікаційний відбір учасників передує етапу оцінювання пропозицій конкурсних торгів і суб'єкт, що не відповідає кваліфікаційним вимогам, на підставі рішення про відмову в участі у закупівлі до оцінки не допускається. В такому разі не має юридичного значення ступінь економічного зиску підготовленої ним пропозиції для замовника. Саме в тому, щоб комплексний кваліфікаційний відбір передував оцінці пропозицій учасників, а не навпаки, полягає основний сенс даного правового засобу механізму закупівель.*

Встановлення відповідності учасників закупівель кваліфікаційним критеріям є важливою правовою гарантією захисту законних інтересів замовників і засобом гарантування таких публічних інтересів, як «своєчасне й ефективно забезпечення державних потреб в основному та допоміжному предметі закупівель», «спроможність



ринку державних закупівель в охороні здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань при проведенні процедур закупівель». Це пов'язано передусім з тим, що під час швидкого розвитку різних видів діяльності та появи нових способів збільшення прибутків, не встигають одночасно розвиватися обмежувальні норми законодавства, які унеможливили б застосування таких незаконних прийомів [333, с. 321]. Спроби захисту держави від шахраїв робилися ще в царській Росії, коли для участі в торгах учасникам треба було надати низку довідок про прибутки і капітал [183, с. 106, 107], місце реєстрації, правовий статус, звання тощо [350, с. 3 – 5]. Тому фахівці високо оцінюють значення кваліфікаційного відбору, зазначаючи: «Він є однією з основних гарантій того, що замовник одержить якісну продукцію, а контракт буде виконано. В деяких випадках кваліфікаційний відбір – єдина гарантія» [184, с. 21]. Необхідно зважати й на те, що в переддоговірний період господарських відносин сторони часто вважають вигідним для себе приховати певну інформацію, завдаючи цим шкоди другій стороні: якщо продавець більш поінформований про предмет договору, то покупець відчуває недостатність інформації. Ця проблема загострюється по мірі того, чим більш специфічним і складним є договір [503, с. 488 – 500]. У зв'язку з цим, для скорочення інформаційного дефіциту покупцям (замовникам) варто застосовувати механізми фільтрації – процедури закупівель, витратність яких компенсується їх економічною корисністю.

Кваліфікаційні критерії вичерпно закріплені в нормах закону про державні закупівлі та, фіксуючись у конкурсній документації, дають змогу замовникам визначати ступінь відповідності учасників вимогам, що до них висуваються. Крім кваліфікаційних критеріїв, документація конкурсних торгів містить інформацію про спосіб документального підтвердження відповідності учасників встановленим критеріям. *Зміст процесу встановлення відповідності учасників може бути узагальнений до трьох основних правил: (1) замовник встановлює відповідність кожного учасника комплексу законодавчо встановлених кваліфікаційних критеріїв; (2) замовник не має права застосовувати різні підходи під час розгляду конкурсних пропозицій у рамках однієї закупівлі, наприклад, якщо за наявності однакових підстав пропозиції частини учасників відхилено,*

*а решти – допущено до оцінки або якщо пропозиції «непотрібних учасників» відхилено навіть без аналізу їх відповідності технічним вимогам документації торгів; (3) кваліфікаційні критерії не повинні бути сформульовані у спосіб, що обмежує конкуренцію за допомогою зайвих вимог.* Наприклад, якщо конкурсна документація на закупівлю автомобілів містить вимогу про підтвердження відповідності учасників шляхом подання копій господарських договорів про постачання 30 автомобілів за одним договором, то така вимога обмежує коло потенційних учасників, які постачали предмет закупівлі за двома чи іншою кількістю договорів [124, с. 38, 39]. Також вимога, що лише досвід забезпечення державного сектору буде взятий до уваги є такою, що не має економічного значення та обмежує конкуренцію. Саме тому в законі закріплена вимога про наявність в учасника досвіду виконання саме аналогічних договорів, тобто тих, що предметом мають той самий товар за класифікаційним угрупованням «категорія» згідно з Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженим наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 457 від 11.10.2010 р. З даного приводу було прийнято рішення Постійно діючою адміністративною колегією АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у справі № 78-р/пк-ск від 24.01.2013 р., яка встановила, що засобом підтвердження досвіду виконання аналогічних договорів учасником процедури закупівлі послуг харчування не може бути визнано постачання харчових продуктів.

У результаті того, що в нормативній регламентації процесу подання та встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям є прогалини, до оцінювання конкурсних пропозицій допускаються суб'єкти господарювання, які об'єктивно неспроможні задовольнити потреби замовника. Невипадково в спеціальній літературі наголошується на необхідності конкретизації процедури визначення виконавців державного замовлення в охороні здоров'я [324, с. 20], розробленні уповноваженими органами плану заходів з забезпечення контролю за раціональним використанням бюджетних коштів під час закупівель. *Недобросовісні учасники, що завідомо не відповідають конкурсним вимогам, подають або таку пропозицію, яку цей учасник об'єктивно не здатний виконати для зриву закупівлі чи досягнення іншої протиправної мети, що порушує господарський*

*правопорядок, або оспорується законність торгів за надуманими підставами, що може мати наслідком призупинення закупівлі.* Все це унеможливить чи зробить у підсумку недоцільним укладення господарського договору про закупівлю, чи призведе до несвоєчасного задоволення суспільних потреб.

Чинний порядок кваліфікаційного відбору учасників закупівельних процедур не забезпечує зменшення випадків участі в торгах як недобросовісних підприємців, так і тих, які об'єктивно неспроможні задовольнити потреби замовника, що, насамперед, стосується проведення запитів цінкових пропозицій. Ця негативна практика зумовлена як змістом нормативно визначених підстав встановлення відповідності суб'єктів господарювання кваліфікаційним критеріям, так і їх обмеженим переліком, коли не завжди висуваються вимоги про підтвердження фінансової спроможності виконати зобов'язання за договором. У підсумку переможці виявляються неспроможними виконати замовлення через наявність боргових зобов'язань (на практиці суб'єкти господарювання, залучаючи боргові ресурси, часто переоцінюють очікування щодо майбутніх прибутків). Так, у 2013 р. товариство з обмеженою відповідальністю «Скай фарм» (єдиним учасником якого є громадянин РФ), нещодавно зареєстроване, взявши участь у державних закупівлях вперше, одержало державне замовлення на 18,81 млн грн [65, с. 7]. Не менш цікавим є приклад з історії стародавнього Риму, коли в березні 193 р. солдати преторіанської гвардії, вбивши імператора Пертинакса, продали з аукціону Рим за 25 тис. сестерцій (5 річних заробітних плат на кожного), але переможець – Дідій Юліан не зміг вчасно розрахуватися і був убитий через 2 міс. [97, с. 118].

*З метою з'ясування спроможності підприємства, як власника певних матеріальних і нематеріальних ресурсів, виконати державне замовлення оголошеної вартості та суспільної важливості, для випадків придбання товарів і послуг сфери охорони здоров'я, в законодавстві доцільно передбачити можливість встановлення додаткових кваліфікаційних вимог (досвід провадження діяльності з виробництва та реалізації товарів, виконання робіт і надання послуг, які є предметом закупівлі; наявність сертифікатів відповідності суб'єкта господарювання вимогам належної виробничої практики чи практики дистрибуції; інші критерії, які мають бути однозначними і вичерпно визначеними), з відповідними роз'ясненнями.*

На думку науковців, саме правосуб'єктність конкретизує відносини, в яких особа може брати участь, і визначає загальний статус їх учасників [320, с. 101], натомість одного лише факту легалізації [30, с. 380, 381] для участі в закупівлях недостатньо. Тому не можна погодитися з авторами, на думку яких єдиною корисною кваліфікаційною вимогою є наявність ліцензій і дозволів [448, с. 21]. Навіть у ліберальному ЄС у ст.ст. 46 – 48 Директиви 2004/18/ЄС представлений розгорнутий перелік економічних, професійних, технічних і фінансових вимог, визначені типи документів, що їх підтверджують. Більше того, звертається увага на необхідність посилення заходів контролю якості, ефективності та безпечності лікарських засобів, заохочення вітчизняних виробників до проходження пре-кваліфікації (сертифікації) ВООЗ, як обов'язкової вимоги для постачальників лікарських засобів для хворих на ВІЛ-інфекцію/СНІД і туберкульоз, надання допомоги виробникам в забезпеченні відповідними стандартами ВООЗ [44, с. 10; 367].

Для економічної ефективності закупівель замовник має бути поінформований щодо оптимального способу, в який можуть бути задоволені його потреби і визначити необхідні характеристики товару, забезпечивши конкуренцію серед постачальників [506, с. 912]. Тому, з одного боку, замовник не повинен бути абсолютно вільним під час визначення кваліфікаційних вимог, а з другого, має функціонувати типова система встановлення відповідності учасників цим вимогам. Як зауважує В. К. Мамутов, організація цілеспрямованого і постійного державного регулювання сприятиме розвитку змагальності всередині держави й успіху в конкуренції на світовому ринку [241, с. 172].

*Нормативне регулювання господарських відносин із встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям характеризується низкою суттєвих недоліків.*

По-перше, якщо ще два роки тому для участі в закупівельних процедурах суб'єкти господарювання були зобов'язані мати кваліфікаційні дані, що відповідали чотирьом групам, встановлених у ч. 2 ст. 16 закону про здійснення державних закупівель, критеріїв, то на сьогодні замовникам надано право обирати з-поміж цих критеріїв. Згідно з листом-роз'ясненням МЕРТУ «Щодо змін внесених до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 06.06.2013 р., замовник має право самостійно визначати кваліфікаційні вимоги до

учасників з числа встановлених законом, а конкурсна документація може містити як весь перелік таких критеріїв, так і один або декілька.

Нормативно закріплені такі групи кваліфікаційних критеріїв:

(1) наявність обладнання та матеріально-технічної бази (попередня редакція закону про здійснення державних закупівель містила доповнення до цього пункту: в тому числі власних виробничих потужностей або центрів обслуговування на території України); (2) наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; (3) наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів; (4) наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованостей за кредитами). В ст. 31 Федерального Закону РФ «Про контрактну систему в сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р. це питання врегульоване дещо інакше: поряд із вичерпним перліком єдиних вимог до учасників закупівель, уряду РФ надано право встановлювати до постачальників певних видів товарів, робіт, послуг додаткові вимоги (стосовно досвіду провадження господарської діяльності, фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для виконання контракту), натомість замовники не мають права висувати до учасників будь-які інші, визначені на власний розсуд, критерії.

У зв'язку з тим, що законодавчо встановлені кваліфікаційні вимоги мають універсальний і обмежений, порівняно з нормативними актами ЄС [119] і РФ [439], характер, у нинішніх умовах фактично нівелюється їхнє господарсько-правове призначення, вони стають предметом маніпуляцій з боку недобросовісних замовників, коли переможцем торгів у законний спосіб може стати підприємство, що не має жодного стосунку до сфери виконання державного замовлення. Наприклад, Департамент економіки Черкаської міської ради в жовтні 2012 р. за рахунок коштів місцевого бюджету уклав договір про закупівлю з підприємством, заснованим у лютому 2012 р., статутний фонд якого складає одну тис. грн, на проведення капітального ремонту міської поліклініки на суму 2,82 млн грн [426].

По-друге, в законодавстві немає вимоги про підтвердження офіційними документами законності здійснюваної учасником господарської діяльності, якщо результатом такої діяльності є вироблений

*товар, надана послуга чи виконана робота, що є предметом закупівлі. Незважаючи на те, що цей обов'язок покладено на переможця торгів, який при укладенні договору зобов'язаний надати дозвіл або ліцензію на провадження господарської діяльності, цю вимогу доречно перенести на більш ранній етап проведення торгів, що зменшить вірогідність зривів під час поставок.* На практиці мав місце випадок, коли переможець закупівлі (санаторно-курортний заклад) повідомив замовника про те, що він відмовляється від укладання договору за лотом, який передбачав надання медичних послуг з лікування захворювань органів травлення й опорно-рухової системи, оскільки в профільних відділеннях цього закладу немає вільних місць [374].

У сфері охорони здоров'я до таких документів можуть належати наступні: (1) ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виробництва, імпорту, оптової та роздрібно-ї торгівлі лікарськими засобами, переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів; (2) технологічна інструкція на виробництво лікарських засобів в умовах аптеки; (3) сертифікат відповідності суб'єкта господарювання вимогам належної виробничої практики, практики дистрибуції; (4) свідоцтво про атестацію лабораторії з контролю якості та безпеки лікарських засобів; (5) акредитаційний сертифікат закладу охорони здоров'я; (6) дозвіл на ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, медичних виробів та ін.

По-третє, подання учасником неправдивої інформації стосовно встановлених замовником кваліфікаційних критеріїв і обставин, наявність яких тягне за собою відмову в участі у закупівлі, не є підставою для відхилення пропозиції торгів такого учасника. Хоча в ч. 2 ст. 45 Директиви 2004/18/ЄС такі наслідки передбачені для суб'єктів економічної діяльності, які подали неправдиву інформацію щодо підстав для відмови в участі у процедурі закупівлі.

По-четверте, незважаючи на визначеність фактичного змісту нормативно закріплених кваліфікаційних критеріїв, перелік документів, що підтверджують інформацію учасників про їх відповідність цим критеріям, визначається замовниками на власний розсуд, виходячи зі специфіки предмета закупівлі та з урахуванням принципів організації державних закупівель. Стосовно цього варто сформулювати два уточнення. По-перше, з огляду на недоцільність

встановлення щодо всіх кваліфікаційних вимог чітко визначених форм підтвердження, *слід надати замовникам право вимагати від учасників подання роз'яснень або додаткової інформації з приводу розуміння їхніх пропозицій.* По-друге, суттєвим недоліком є відсутність, навіть у формі прикладу, документів, що підтверджують досвід виконання аналогічних договорів. До таких, що залежно від обставин справи можуть підтверджувати цей досвід, належать наступні: (а) господарські договори чи належним чином засвідчені їх копії, що підтверджують факти здійснення господарських операцій; (б) довідки в довільній формі, в яких відображений перелік товарів, що були поставлені, послуг або робіт, що були надані чи виконані, протягом останніх трьох років, із зазначенням сум, дат і реквізитів контрагентів, незалежно від форми власності останніх; (в) листи-відгуки господарських організацій за результатами співпраці під час виконання аналогічних договорів; (г) для підтвердження якісних показників реалізованої підприємством продукції, крім офіційної документації, що посвідчує законність ринкового обігу предмета закупівлі з погляду якості, безпечності й ефективності, додатково надаються декларації господарських організацій-споживачів, описи і зразки товарів тощо.

1.2. Спеціальне законодавство регулює господарські відносини закупівель товарів, робіт і послуг з метою створення конкурентного середовища і запобігання проявам корупції у цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. На досягнення зазначених цілей і спрямована, закріплена в п. 6 ч. 1 ст. 17 закону про здійснення державних закупівель, заборона участі в торгах для підприємств, які є пов'язаними особами в розумінні п. 19 ч. 1 ст. 1 цього Закону, а саме: замовник приймає рішення про відмову суб'єкту господарювання в участі у процедурі закупівлі та зобов'язаний відхилити пропозицію конкурсних торгів такого учасника, у разі якщо пропозиція конкурсних торгів (кваліфікаційна, цінова) подана учасником процедури закупівлі, який є пов'язаною особою з іншими учасниками цієї закупівлі та / або з членом (членами) комітету з конкурсних торгів замовника. Принагідно відзначимо, що пропозиція учасника, подана щодо частини (лота) предмета закупівлі, розцінюється як окрема пропозиція, тому пов'язаність осіб може



визначатись лише серед учасників, які подають пропозиції з приводу одного лота.

Згідно з законом про здійснення державних закупівель, пов'язана особа – це особа, яка відповідає будь-якій з наведених нижче ознак: (а) юридична особа, яка здійснює контроль над учасником процедури закупівлі, або контролюється таким учасником процедури закупівлі, або перебуває під спільним контролем з таким учасником процедури закупівлі; (б) фізична особа або члени її сім'ї, які здійснюють контроль над учасником процедури закупівлі; (в) службова (посадова) особа учасника процедури закупівлі, уповноважена здійснювати від імені учасника процедури закупівлі юридичні дії, спрямовані на встановлення, зміну або зупинення цивільно-правових відносин, та члени сім'ї такої службової (посадової) особи; (г) фізичні особи-члени комітету з конкурсних торгів замовника та / або члени їх сімей, які здійснюють контроль над учасниками процедури закупівлі, або уповноважені здійснювати від імені учасника процедури закупівлі юридичні дії, спрямовані на встановлення, зміну або зупинення цивільно-правових відносин.

Незважаючи на розгорнуту дефініцію поняття «пов'язана особа», практичний механізм протидії участі цих суб'єктів у процедурах закупівель досить обмежений. Окрім вказаного вище прикладу, АМКУ не має права залучати для отримання консультацій і експертних висновків представників державних органів і експертів, які є пов'язаними особами, а член Постійно діючої адміністративної колегії АМКУ, який є пов'язаною особою з суб'єктом оскарження або замовником, не може брати участь у розгляді та прийнятті рішення щодо такої скарги.

Під здійсненням контролю розуміють можливість вирішального впливу на господарську діяльність учасника процедури закупівлі безпосередньо або через більшу кількість пов'язаних фізичних чи юридичних осіб, що здійснюється, зокрема, шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною часткою, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування, а також вчинення правочинів, які надають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління учасника процедури закупівлі, або володіння часткою (паєм, паке- том акцій), яка становить не менше ніж 25 % статутного капіталу

учасника процедури закупівлі. Для фізичної особи загальна сума володіння часткою у статутному капіталі учасника процедури закупівлі визначається в залежності від обсягу корпоративних прав, що належить такій фізичній особі, членам її сім'ї та юридичним особам, які контролюються такою фізичною особою або членами її сім'ї (членами сім'ї вважаються подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дідусь, бабуся, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи за умови їх постійного проживання разом з пов'язаною особою і ведення з нею спільного господарства).

Для більш розгорнутого розуміння відносин контролю варто звернутися до розпорядження АМКУ «Про затвердження Методики визначення відносин контролю» від 24.12.2002 р., згідно з яким контроль – це вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та / або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки праву володіння чи користування всіма активами суб'єкта господарювання чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання.

*Зі змісту закону про здійснення державних закупівель слідує, що відносини контролю виникають між двома особами: (а) юридичними особами, кожна з яких може виступати учасником процедури закупівлі; (б), (в) фізичною та юридичною особами, коли лише остання є учасником процедури закупівлі; (г) зв'язок між замовником і учасником процедури закупівлі встановлюється на підставі того, що фізичні особи, уповноважені вчиняти від їх імені юридично значущі дії, є пов'язаними особами. Перший випадок (а) є класичним прикладом*

прямого господарського зв'язку між пов'язаними особами, коли мають місце одні парні відносини. Натомість другий (б) і третій (в) стосуються більш складних ситуацій, коли між учасниками (юридичними особами) не існує прямого зв'язку і вони можуть вважатися пов'язаними особами на підставі того, що кожна з них контролюється однією й тією ж фізичною особою (чи пов'язаними з нею особами). Тобто, якщо директор господарського товариства «А» є одним із засновників товариства «Б», то ці два підприємства вважаються пов'язаними особами.

Зазначені відносини контролю (коли фізична особа контролює юридичну особу) виникають у двох формах: (1) фізична особа або члени її сім'ї безпосередньо або через більшу кількість пов'язаних фізичних чи юридичних осіб володіють найбільшою часткою статутного капіталу учасника процедури закупівлі або управляють найбільшою кількістю голосів у керівному органі такого учасника процедури закупівлі, або володіють часткою (паєм, пакетом акцій), яка становить не менш як 25 % статутного капіталу учасника процедури закупівлі (майнова залежність); (2) службова (посадова) особа (та її члени сім'ї) учасника процедури закупівлі уповноважена здійснювати від імені підприємства юридично значущі дії, спрямовані на встановлення, зміну або зупинення господарсько-правових відносин (управлінська залежність). Стосовно останньої форми, її специфіка полягає в тому, що юридичне значення має спроможність особи повністю або частково чинити вплив на господарсько-виробничу діяльність підприємства, тому закон відносить до цієї категорії службових (посадових) осіб, які реалізували відповідну компетенцію в конкретній процедурі закупівлі, що є предметом розгляду, або на підставі статутних документів володіють таким правовим статусом, незалежно від фактів ухвалення рішень під час проведення цієї закупівлі, або здійснюють такі повноваження на періодично повторювальній основі. При цьому, слід зважати не на назву посади, а на повноваження службової особи. Невипадково в розпорядженні АМКУ «Про затвердження Методики визначення відносин контролю» від 24.12.2002 р. пов'язаними визнаються учасники процедури закупівлі, якщо вони, як юридична особа, прямо чи опосередковано підпорядковані іншій особі-учаснику згідно з правами, зафіксованими в установчих документах або угодах (контрактах), зокрема про довірче управління, про спільну діяльність,

про оренду, про лізинг, про фінансову підтримку, про створення суб'єкта господарювання та / або у своєму складі мають одних і тих самих фізичних осіб, що й інша особа-суб'єкт господарювання, які посідають одну з перелічених нижче посад, а саме: керівника, заступника керівника, або не менше половини одних і тих самих фізичних осіб-членів спостережної ради чи виконавчого, контролюючого органів.

*Таким чином, господарські відносини, що виникають між пов'язаними особами включають здійснення як безпосереднього, так і опосередкованого контролю (через інших пов'язаних осіб) управленою стороною над зобов'язаною (підприємством). Запропоноване нами словосполучення «опосередкований контроль», поряд із безпосереднім контролем, вжито на позначення відносин з володіння особою не безпосередньо, а через більшу кількість пов'язаних фізичних чи юридичних осіб певним обсягом корпоративних прав стосовно іншого (підконтрольного) суб'єкта господарювання. Об'єктами такого контролю є відносини управління унітарними підприємствами і контроль корпоративних підприємств у формі як простої, так і вирішальної залежності через володіння пакетами корпоративних прав, оскільки поняття «учасник процедури закупівлі» охоплює всі види фізичних і юридичних осіб. Це розуміння ознаки контролю, який здійснює юридична особа стосовно асоційованих підприємств, змістовно збігається з поняттям материнської компанії в ст. 14.1.103 ПКУ, на необхідність міжгалузевої уніфікації якого (закріплення в ч. 5 ст. 126 ГКУ) звертають увагу науковці-господарники [135, с. 25].*

*Як з'ясувалося, поняття «пов'язана особа» в сфері державних закупівель охоплює відносини не тільки між юридичними особами, як наприклад ч. 1 ст. 126 ГКУ, що регламентує відносини між асоційованими підприємствами, але і між фізичними особами та / або юридичними, оскільки фізичні особи можуть бути і суб'єктами організаційно-господарських повноважень, і володіти правом здійснювати від імені суб'єкта господарювання дії, що породжують юридичні наслідки. Цей підхід концептуально тотожний нормативному припису ст. 14.1.159 ПКУ, в якому також закріплено поняття «пов'язані особи», хоча п. 19 ч. 1 ст. 1 закону про здійснення державних закупівель і передбачає значно більше конфігурацій господарських зв'язків між ними.*

Д. В. Задихайло наголошує, що кваліфікація асоційованих підприємств як холдингової групи важлива не лише в контексті майнових відносин між ними та їх кредиторами, це важливо більшою мірою для відносин організаційно-господарського плану, податкових та інших публічно-правових відносин [135, с. 23]. Законодавчі заборони на укладення господарською організацією майново-господарських зобов'язань з суб'єктом господарювання, що є пов'язаною особою з посадовими особами чи власниками такої організації, типові в сфері підприємництва. Це стосується і закону про державні закупівлі, і закону про акціонерні товариства, де передбачено, що у разі якщо правочин, стосовно якого є зацікавленість, порушує інтереси товариства, наглядова рада може заборонити його вчинення або винести розгляд питання на загальні збори. Мотивацією такої політики є забезпечення того, щоб договори, які укладає підприємство, не спричиняли йому шкоди, адже їх можуть лобювати впливові особи не в інтересах підприємства, а в інтересах тих, з ким вони укладаються [132, с. 391, 392]. Тому в ст. 14.1.159 ПКУ поняття «пов'язані особи» визначене за допомогою такої ознаки, як «можливість впливу взаємовідносин між особами на умови, економічні результати їх діяльності чи діяльності осіб, яких вони представляють». На думку Є. Протаса, при укладенні договору, поряд зі з'ясуванням фінансової спроможності, ділової репутації партнера, важливо оцінити чи не є він потенційним конкурентом та чи в дійсності зацікавлений у належному виконанні зобов'язання [362, с. 17].

О. Уільямсон зауважує: «Великодушні структури, що передбачають наявність у їхніх членів чесності, відкритості та чистоти намірів, легко захоплюються, експлуатуються суб'єктами, які не володіють цими якостями» [431, с. 318]. Фахівці виділяють дві, приблизно рівні, складові «технологічного ядра» підприємства: ключові працівники та «агенти впливу» в державних структурах чи інших організаціях, спроможні забезпечити присутність підприємства на ринку державних закупівель [98, с. 76 – 93]. Співробітник Міжнародного валютного фонду В. Танци наполягає на тому, що держава не є монолітною, а характеризується множинністю центрів створення політики, кожен з яких керується власними уявленнями про суспільні інтереси: державна політика може бути неефективною чи корумпованою, непослідовною в просторовому та часовому

аспектах, а бюрократія здатна викривляти отримані директиви чи використовувати інструменти економічної політики у власних інтересах [416, с. 57].

У зв'язку з тим, що пов'язаними можуть бути як декілька учасників процедури закупівлі між собою, так і замовник (члени комітету з конкурсних торгів тощо) з учасником, участь пов'язаних осіб у господарських відносинах призводить до таких наслідків: (1) між ними існує господарська залежність і єдність інтересів, що переважно суперечать інтересам замовника, як суб'єкта господарського права, та іншим публічно-правовим цінностям; (2) не відбувається взаємоузгодження публічних і приватних інтересів, наслідком чого стає їх конфлікт, оскільки одна чи обидві сторони є представниками домінуючих незаконних приватних інтересів; (3) вчиняються антиконкурентні дії учасниками, які узгодили поведінку, або замовником, зацікавленим в укладенні договору з конкретним підприємцем або членами комітету з конкурсних торгів.

Згідно з п. 4 ч. 2 ст. 6 закону про захист економічної конкуренції, дії учасників процедури закупівлі, що призводять до спотворення результатів торгів, є антиконкурентними узгодженими діями. Під ними законодавець розуміє узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Відповідно до п. 14 постанови пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства» від 26.12.2011 р., для кваліфікації поведінки суб'єкта господарювання як антиконкурентних узгоджених дій не є обов'язковим фактичне настання наслідків у формі недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання (конкурентів, покупців) чи споживачів, зокрема, через заподіяння їм шкоди (збитків) або іншого реального порушення їх прав чи інтересів, чи настання інших відповідних наслідків. Тобто, з огляду на те, що ці дії призводять до порушення конституційних основ правопорядку в сфері господарювання, порушення законодавства про захист економічної конкуренції у формі антиконкурентних узгоджених дій має місце, якщо суб'єкт господарювання здійснив незаконні дії, що лише могли призвести до негативних наслідків. Наприклад, коли протиправний задум було доведено до кінця, але недопущення, усунення чи обмеження конкуренції не відбулося з незалежних від порушника причин, або

господарське правопорушення на етапі вчинення було припинене на підставі господарсько-правових заборон.

Узгодженими діями є укладення суб'єктами господарювання угод у будь-якій формі, прийняття об'єднаннями рішень та інша погоджена конкурентна поведінка (діяльність, бездіяльність) суб'єктів господарювання. Це можуть бути як письмові, так і усні, як формальні, так і неформальні домовленості двох чи більше суб'єктів господарювання. В ч. 2 ст. 6 закону про захист економічної конкуренції передбачені спеціальні прояви (результати) таких дій, одним із яких є спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів (державних закупівель). Йдеться про незаконний вплив на об'єктивне визначення результатів торгів і вибір переможця. В 2011 р. саме цей вид становив найбільшу кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції – понад 70 % [157].

В п. 8.2 і 8.3 постанови пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства» від 26.12.2011 р. зазначено, що на ринку товарів для кваліфікації дій (бездіяльності) суб'єктів господарювання як антиконкурентних узгоджених дій не вимагається обов'язкове доведення факту (фактів) формального узгодження зазначених дій, у тому числі укладення відповідної угоди (угод). Це порушення встановлюється за результатами аналізу органом АМКУ ситуації на ринку, який: свідчить про погодженість (однотипність і одночасність) конкурентної поведінки суб'єктів господарювання; спростовує наявність об'єктивних причин для вчинення зазначених дій. Водночас, ознаки схожості в діях (бездіяльності) суб'єктів господарювання не є єдиним і достатнім доказом попередньої змови (антиконкурентних узгоджених дій), оскільки перевіріці підлягають й інші обставини.

*До ознак, що свідчать про вчинення суб'єктами господарювання антиконкурентних узгоджених дій у формі спотворення результатів торгів належать такі: домовленість щодо реалізації товарів одним учасником торгів іншому та здійснення такої реалізації за цінами, нижчими від запропонованих на торгах; участь у процедурі закупівлі пов'язаних осіб; завищена ціна пропозиції конкурсних торгів порівняно зі звичайною ринковою або запропонованою тим самим учасником у рамках інших процедур закупівель; неналежне обґрунтування розрахунку ціни пропозиції конкурсних торгів; відсутність*



*в одного чи декількох учасників закупівлі ресурсів (матеріально-технічної бази), необхідних для виконання умов договору; тендерні пропозиції надіслані кількома учасниками в одному конверті або в один і той самий момент, або з одного й того ж поштового відділення; ідентичність або схожість за формою чи змістом тендерних пропозицій (про схожість за змістом можуть свідчити однакові орфографічні чи пунктуаційні помилки в тексті документів, використання ідентичних шрифтів, абзаців, інтервалів, паперу чи принтеру) тощо [284, с. 36 – 72].*

У цьому контексті доцільно звернутися до постанови Вищого господарського суду України № 5023/8636/11 від 17.04.2012 р., в якій було встановлено, що подані учасниками, узгодившими свої дії, документи у складі тендерних пропозицій мають нехарактерну для такого випадку схожість, а в деяких випадках ідентичність у зовнішньому оформленні, структурі, текстовому змісті, що виключає можливість підготовки цінових пропозицій кожним з названих суб'єктів господарювання окремо, без обміну інформацією. Такі дії призвели до заміни конкуренції на координацію поведінки цих підприємств з метою створення видимості конкуренції в межах тендеру та, в свою чергу, призвели до спотворення його результатів.

Якщо в законодавстві про державні закупівлі закріплена заборона участі в торгах для підприємств, які є пов'язаними особами, то для встановлення факту вчинення суб'єктами господарювання антиконкурентних узгоджених дій юридичне значення мають змова (домовленість) учасників про скоординовану поведінку на торгах та / або інший незаконний вплив на об'єктивне визначення результатів торгів і вибір переможця. Тому наявність відносин контролю між цима особами є лише однією з ознак, що може свідчити про вчинені антиконкурентні узгоджені дії.

Згідно з п. 8 постанови пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства» від 26.12.2011 р., антиконкурентна узгоджена поведінка підлягає встановленню та доведенню з зазначенням відповідних доказів у рішенні органу АМКУ; висновок АМКУ про відсутність у суб'єкта господарювання об'єктивних причин для вчинення схожих дій (бездіяльності) має ґрунтуватися на результатах дослідження всієї сукупності факторів, що об'єктивно (незалежно від суб'єкта господарювання) впливають на його поведінку

в спірних відносинах, а не бути наслідком впливу обмеженого кола факторів (наприклад, тільки ціни придбання товару). Під час розгляду справи суд з'ясовує, чи зазначено в рішенні органу АМКУ докази обмеження конкуренції внаслідок дій (бездіяльності) суб'єкта господарювання або іншого негативного впливу таких дій (бездіяльності) на стан конкуренції на ринку протягом певного періоду часу, чи досліджено в такому рішенні динаміку цін, обставини і мотиви їх підвищення, зниження або зміни, співвідношення дій (бездіяльності) суб'єкта господарювання з поведінкою інших учасників товарного ринку, в тому числі й тих, що не притягалися до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, витрати суб'єкта господарювання, які впливають на вартість товару. При цьому, саме АМКУ має довести безпідставність посилання зацікавленої особи на інші чинники, що можуть позначитися на поведінці суб'єктів господарювання (специфіка товарного ринку, тривалість та вартість зберігання товару, час та вартість доставки, витрати на реалізацію товару), а також однотипність, одночасність (синхронність) їх поведінки і відсутність інших, окрім попередньої змови, чинників паралельної поведінки таких суб'єктів.

*Таким чином, за наявності певних умов, одного лише юридичного факту участі двох пов'язаних осіб у процедурі закупівлі може бути достатньо для доведення того, що ними порушено законодавство про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, наслідком яких стало спотворення результатів торгів, коли конкуренцію між учасниками замінено координацією їх поведінки.*

Науковці-господарники визнають, що в основі будь-яких суспільних відносин лежить свідома мотивація, викликана необхідністю задоволення конкретних потреб та інтересів особи чи суспільства в цілому [143, с. 168]. *Тому участь у господарських відносинах закупівель пов'язаних осіб з високим ступенем імовірності матиме наслідками дисфункціональність таких суспільних інтересів, як «спроможність ринку державних закупівель в охороні здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань при проведенні процедур закупівель», «закупівля замовниками основного предмету на засадах поєднання максимальних якості, безпечності,*

*ефективності й економічної обґрунтованості цін», «створення конкурентного середовища на ринку закупівель і розвиток добро-совісної конкуренції» та ін.*

Вплив на суспільні відносини позаюридичних регуляторів існує постійно [314, с. 73]. Внаслідок низької дієздатності владних інститутів корупція в Україні подекуди перебирає на себе функції забезпечення наступності влади. За таких умов корупційний платіж сплачується не за порушення чинних норм і правил (як це має місце у більшості менш корумпованих країн), а за виконання державним інститутом властивих йому функцій, що є ознакою неприйняттого рівня корупції [340, с. 43]. Наприклад, восени 2012 р. Вінницька обласна державна адміністрація закупила в підприємства, пов'язаного з одним із членів КМУ, 157 санітарних автомобілів ціною 13,32 млн грн, хоча ця пропозиція не була найдешевшою в конкурсі, а пропозиції п'ятох компаній, що пропонували авто дешевше, були відхилені з формальних підстав [58]. До речі, в законі про державні закупівлі заборонено членство в комітетах з конкурсних торгів для народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад.

Особи, які займають керівні посади в органах публічної влади і наділені правом приймати рішення про застосування правових засобів регулювання економіки, для виконання посадових обов'язків мають доступ до державної та комерційної таємниці, документації службового користування. *Суттєвою є загроза лобіювання цими особами інтересів пов'язаних з ними підприємств, що зумовлено і службовими повноваженнями, і доступом до інсайдерської інформації, і налагодженими діловими (особистісними) зв'язками на рівні публічної влади, і обізнаністю стосовно недоліків у функціонуванні механізму державного нагляду (контролю) за сферою господарювання. Також вони здатні чинити незаконний вплив на прийняття юридично значущих рішень замовниками, учасниками закупівель, МЕРТУ, як органом виконавчої влади, що здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель.* Зокрема, МЕРТУ має право отримувати від замовників, учасників інформацію, необхідну для виконання покладених на нього функцій, у тому числі здійснення моніторингу закупівель, надавати висновки з рекомендаціями про усунення та недопущення порушень законодавства.

*Поряд із тим, що офіційний механізм протидії участі пов'язаних осіб у процедурах закупівель досить обмежений, сфера застосування п. 6 ч. 1 ст. 17 закону про здійснення державних закупівель за колом осіб є невиправдано звуженою. Це підтверджує те, що стан вітчизняної регуляторної політики не відповідає інтересам підприємств, перешкоджаючи їх розвитку [48, с. 145 – 150].*

*По-перше, в згаданому приписі йдеться про відносини залежності між учасниками процедури закупівлі, між учасниками та членами комітету з конкурсних торгів замовника, що лише частково відображає зміст поняття «пов'язана особа». З метою врівноваження обсягів цих норм, у законі доречно закріпити випадки, коли учасник є пов'язаною особою з замовником, генеральним замовником, їх працівниками (крім членів комітету з конкурсних торгів), уповноваженими вчиняти юридично-значущі дії від імені організації.*

*По-друге, для оперативного встановлення фактів участі в закупівлях пов'язаних осіб, замовникам доцільно встановлювати в конкурсній документації таку кваліфікаційну вимогу, як надання в складі пропозиції інформації про осіб, що володіють частками в статутному фонді господарської організації, яка є учасником процедури закупівлі. З огляду на спеціально-господарський характер цих приписів, з метою легалізації цієї правомочності, спрямованої на мінімізацію участі пов'язаних осіб в закупівлях та забезпечення стабільності в поставках, необхідно розширити перелік кваліфікаційних критеріїв. Аналогічна вітчизняній прогалина в законодавстві має місце і в РФ, про що свідчить судова практика. Так, 9-ий Арбітражний апеляційний суд РФ в рішенні № 09АП-12461/2009-АК від 17.08.2009 р. дійшов до висновку, що закріплення в конкурсній документації вимог про надання у складі заявки на участь у конкурсі відомостей про найменування та організаційно-правові форми всіх засновників, частка яких в статутному капіталі перевищує 10 %, із зазначенням частки їхньої участі, не передбачене законодавством і є незаконним.*

*По-третє, в Україні значна частка державних коштів витрачається за угодами, укладеними з суб'єктами господарювання, пов'язаними з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них [47; 58]. З огляду на зміст правових засобів, закріплених у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р., для створення*

додаткових гарантій господарського правопорядку, *сферу правозастосування п. 6 ч. 1 ст. 17 закону про здійснення державних закупівель варто поширити на учасників процедур закупівель, які є пов'язаними з вищенаведеними категоріями осіб (особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них)*. Це зумовлено необхідністю протидії протиправному поєднанню особистих фінансових інтересів і посадових обов'язків державних службовців, оскільки ефективність державної політики визначається відповідальним виконанням функціональних обов'язків усіма владними структурами [379, с. 72 – 76].

*Іншим недоліком законодавства є неврегульованість порядку доведення до відома замовника інформації про те, що член комітету з конкурсних торгів чи інший працівник є пов'язаною особою з учасниками процедури закупівлі, а також решти випадків участі пов'язаних осіб у господарських відносинах, адже на практиці ці обставини встановлюються, як правило, за фактом вчинення протиправних дій.* Наприклад, у ст. 71 Закону України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 р. передбачено, що особа, зацікавлена у вчиненні акціонерним товариством правочину, зобов'язана протягом трьох робочих днів з моменту виникнення у неї такої зацікавленості поінформувати товариство про це. Також, з огляду на позитивний досвід ЄС [283], *було б доцільно встановити, як умову призначення особи членом комітету з конкурсних торгів, обов'язок надати замовнику декларацію, в якій вказати суб'єктів господарювання, яких безпосередньо або через пов'язаних осіб контролює ця особа.* Крім цього, в окремих працях наголошується на невідкладності нормативного закріплення положень, які б забороняли народним депутатам, членам уряду, керівникам центральних органів виконавчої влади, їх заступникам після відставки з займаних посад протягом кількох років займати керівні посади на підприємствах як публічного, так і приватного права, а пов'язаним із ними суб'єктам господарювання брати участь у процедурах державних закупівель [283]. Відомий американський юрист Т. Гаті пише: «Не доцільно боротися з корупцією за допомогою тільки страху перед покаранням. Якщо держава занадто захопиться цим способом попередження корупції, то гідні люди відмовляться від перспективи держслужби» [167].

Названі пропозиції є суттєвим доповненням до закріплених у ст. 10 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»

від 07.04.2011 р. обмежень щодо діяльності осіб, які звільняються з посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

В попередніх підрозділах уже зверталася увага на те, що однією з причин дискримінації суб'єктів господарювання є поєднання в одному органі влади функцій державного управління і товарного забезпечення потреб народного господарства. *Це поєднання розгортається на рівні незаконних приватних інтересів вищих посадових осіб державного апарату, внаслідок їх зацікавленості в комерціалізації пов'язаних із ними підприємств та отриманні незаконної винагороди.* О. М. Вінник зазначає, що суб'єкти організаційно-господарських повноважень є однією з категорій суб'єктів господарських правовідносин нарівні з суб'єктами господарювання [52, с. 57, 81]. На думку Д. Д. Задахайла, від самого початку незалежності України, змістовне наповнення компетенції державних органів як таких, знаходиться у прямій залежності від соціально-економічних і політичних інтересів низки суб'єктів та їх об'єднань, що за своєю суспільно-політичною вагою спроможні впливати на формування змісту правового забезпечення діяльності Уряду України, його співвідношення і взаємодію з іншими вищими органами державної влади [151, с. 8]. В. М. Пашков наголошує: «Соціальні положення КУ свідчать про їх декларативність, а в деяких випадках і надмірність. У цих умовах у будь-якого уряду виникає спокуса замість системного підходу до регулюючого впливу держави, застосувати засоби «ручного» управління. В таких умовах професіонали не потрібні» [315, с. 132 – 143; 326, с. 122]. На думку В. А. Устименка, природа відносин суб'єктів господарювання з органами господарського керівництва дуалістична, що проявляється в наявності адміністративно-господарських і організаційно-господарських відносин, принципова відмінність між якими полягає в наявності чи відсутності відносин власності «за вертикаллю». В цих відносинах враховуються не тільки публічні, але й приватні інтереси, елемент владного примусу відступає на другий план і набуває другорядного значення, оскільки суб'єкти відносин наділені правами, обов'язками і несуть відповідальність за порушення законодавства [436, с. 114, 115].

Узгоджена господарська діяльність, коли підприємства на основі спільних інтересів мають єдину стратегію розвитку, може здійснюватися і без участі, що кваліфікується як проста залежність, а

ґрунтується на кількісно незначній участі або взагалі на довготривалій практиці господарських зв'язків, або на специфічній за змістом зобов'язальній природі відносин [135, с. 30, 31]. З цього слідує, що спектр господарських зв'язків, які відображають відносини залежності між пов'язаними особами, є різноманітним і, зрештою, всі такі конфігурації у рамках загального підходу нормативно врегулювати неможливо.

З даного приводу цінними є міркування Д. В. Задахайла: «Всі учасники економічних відносин здійснюють вплив один на одного. Разом з тим, нарощування концентрації економічного впливу призводить до його трансформації в економічну владу, що впливає на протікання макроекономічних процесів і набуває значення відносин політичного рівня. Першим носієм економічної влади є держава, виходячи з її суверенної природи, але концентрація капіталу суб'єктами господарювання, що відбувається всупереч законодавству чи без його прямих порушень, є найбільш виразним типом набуття економічної влади з метою отримання переваг у взаєминах з конкурентами та органами публічної влади. Однією з особливостей вітчизняної концентрації суб'єктів господарювання є створення у низці галузей економіки фактично олігополістичної чи монополістичної структури розподілу виробничих потужностей: в Україні близько десяти економічних груп розподіляють між собою основний виробничий потенціал країни» [135, с. 12, 18, 35 – 37].

З огляду на визнання науковцями того, що реальний політичний суверенітет завжди належить класу, який володіє засобами виробництва [220, с. 63, 64], виникає суспільний запит на таку національну політику, реалізація якої відбувалася б з урахуванням усіх більш-менш відчутних суспільних інтересів. Так, інструментом збереження економічного суверенітету в умовах вільного руху іноземних інвестицій і формування власних олігархічних груп холдингового типу, є встановлення меж концентрації економічної влади для усіх типів її суб'єктів, а також режимів стримувань і противаг у взаємодії між ними [135, с. 40].

Економічна влада (національна чи транснаціональна), що у сфері господарювання репрезентована об'єднаннями підприємств і, як правило, асоціюється з комерційним найменуванням материнської компанії, формує політичну владу та змінює її конфігурації.



Звичайно, коли політична й інформаційна влада сконцентровані в руках одного чи кількох носіїв влади економічної, які між собою дійшли консенсусу, в цих суб'єктів зникає потреба в існуванні корупції, як одного з засобів здобуття влади політичної. Або якщо йдеться про транснаціональні корпорації, які володіють суттєвою зовнішньою конкурентоздатністю й отримали доступ на ринок певної держави, то для них корупційні зв'язки в більшості випадків є непотрібними. З цього слідує істотне застереження: *антикорупційна політика держави не повинна обмежуватися протидією неорганізований корупції, що фактично є підміною понять і засобом збереження її елементів на рівні управління макроекономічними процесами, як одним із етапів розвитку економічної влади. Саме тому акцентується увага на антикорупційній складовій саме господарського законодавства, що об'єктом впливу має поведінку мегаекономічних суб'єктів.*

*Отже, з метою усунення визначених недоліків у правовому регулюванні державних закупівель, доцільно запропонувати такі зміни до закону про здійснення державних закупівель: (1) абз. 1 ч. 2 ст. 18 викласти в новій редакції: «Для участі в процедурах закупівель учасники повинні мати кваліфікаційні дані, що відповідають повному комплексу законодавчо встановлених критеріїв»; (2) доповнити ч. 1 ст. 17, що містить підстави для відмови в участі в процедурі закупівлі, новими пунктами: (а) «учасником не надано документів, що підтверджують правомочність на укладення договору про закупівлю та законність здійснюваної ним господарської діяльності, якщо результатом такої діяльності є товар, робота чи послуга, що становить предмет закупівлі»; (б) «подання учасником неправдивої інформації щодо обставин, передбачених у ст.ст. 16, 17 Закону»; (3) ч. 3 ст. 16 доповнити новим реченням: «Замовники мають право вимагати від учасників подання роз'яснень чи додаткової інформації, що уточнюють або доповнюють кваліфікаційні дані, подані в складі конкурсних пропозицій»; (4) у п. 3 ч. 2 ст. 16 закріпити визначений вище орієнтовний перелік документів, що залежно від конкретних обставин можуть підтверджувати досвід виконання учасниками аналогічних договорів; (5) ч. 2 ст. 16 доповнити абз. 6 такого змісту: «інформація про склад осіб, які володіють частками в статутному фонді господарської організації, що є учасником процедури закупівлі»; (6) п. 6 ч. 1 ст. 17 викласти у новій редакції:*

*«пропозиція конкурсних торгів подана учасником, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі, генеральним замовником, замовником, його працівниками, уповноваженими на вчинення юридично-значущих дій від імені організації, членами комітету з конкурсних торгів, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них»; (7) п. 19 ч. 1 ст. 1 наприкінці доповнити реченням: «Особа перед призначенням на посаду члена комітету з конкурсних торгів зобов'язана надати замовнику декларацію, в якій вказати суб'єктів господарювання, яких безпосередньо чи через пов'язаних осіб контролює ця особа та члени її сім'ї. Члени комітету з конкурсних торгів, які підпадають під поняття «пов'язана особа», визначене в цій статті, зобов'язані негайно повідомляти замовнику обставини, що свідчать про їх зацікавленість в укладанні договорів про закупівлю з певними учасниками, а також про інші випадки участі пов'язаних осіб у закупівлях».*

*Запропоновані господарсько-правові засоби не дублюють, а розширюють інструментарій закону про засади запобігання і протидії корупції, оскільки обмежують участь у державних торгах широкому колу осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування і прирівняних до них, незалежно від одержання неправомірних вигод (прийняття обіцянки (пропозиції) такої вигоди для себе чи інших осіб) посадовими особами, нівелюючи навіть потенційні корупційні ризики.*

2. Також варто приділити увагу питанню допустимості надання замовникам права укладати господарські договори про закупівлю тільки з тими суб'єктами господарювання, які провадять діяльність з виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, що є предметом закупівель, і встановлення заборони на вступ у договірні відносини з суб'єктами господарювання-посередниками. З виконанням державних замовлень цією категорією суб'єктів господарювання, коли учасник узагалі не провадить діяльності з надання послуг, що становлять предмет закупівлі, часто пов'язують несвоєчасність і нестабільність у поставках, часткове задоволення потреб замовників, корупційні схеми з залученням «підставних фірм», які не відповідають більшості законодавчо визначених кваліфікаційних критеріїв і неспроможні виконати замовлення [199].

Тому підхід, за якого укладання господарських договорів про закупівлю з посередниками визнається ризикованим для замовника, має достатнє раціональне обґрунтування, оскільки йдеться про учасника, який безпосередньо не провадить господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт чи надання послуг, що є предметом державного контракту.

Чим більше розгалужена система розподілу праці, результатом чого є те, що виробник працює не за замовленням споживача, а «на ринок», тим складніше здійснювати обмін надлишками виробництва силами товаровиробників, і тим більшою є необхідність використання послуг посередників [440, с. 1, 2]. Тому в сучасних умовах просування товарів на нові ринки, як правило, вже неможливе без залучення спеціалізованих суб'єктів господарювання, поінформованих з приводу особливостей місцевих ринків і умов торгівлі [368, с. 19]. Торговельно-посередницькі операції за характером взаємовідносин між замовником і посередником економічна наука поділяє на операції з перепродажу, комісійні, агентські та брокерські [368, с. 19]. Суб'єкти господарювання-учасники конкурсів, які не провадять діяльність з виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, що є предметом закупівлі, в цих відносинах здійснюють посередницькі операції, які можуть бути узагальнені до операцій з перепродажу, тобто торговельного посередництва, коли суб'єкт господарювання купує товар у виробника, стає його власником і реалізує на власний розсуд, та комерційного посередництва. Згідно зі ст. 295 ГКУ, комерційне посередництво полягає в наданні комерційним агентом послуг суб'єктам господарювання при здійсненні ними господарської діяльності шляхом посередництва від імені, в інтересах, під контролем і за рахунок суб'єкта, якого він представляє.

У сфері охорони здоров'я за провадженням господарської діяльності з торговельного посередництва встановлено посилений контроль з боку держави. Стосовно лікарських засобів, то господарська діяльність з їх імпорту, оптової та роздрібною торгівлі підлягає ліцензуванню. Сертифікації підлягають підприємства, що здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів. За інформацією постанови ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» від 06.10.2011 р., в Україні діє

розвинена дистриб'юторська та розгалужена аптечна мережа, що налічує 6446 суб'єктів господарювання, у тому числі: аптек – 13395, аптечних складів – 593, аптечних пунктів – 5433, аптечних кіосків – 3248. Сертифікація підприємств, що оптово реалізують лікарські засоби на відповідність вимогам належної практики дистрибуції проводиться для гарантування високого рівня якості лікарських засобів. Згідно з п. 1.5 наказу МОЗУ «Про затвердження Порядку проведення сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів» від 23.08.2005 р. критеріями сертифікації є спроможність підприємства: (1) забезпечити відповідність матеріально-технічної бази і системи контролю якості лікарських засобів кожного структурного підрозділу, заявленого до сертифікації, вимогам, встановленим чинними в Україні нормативно-правовими актами; (2) забезпечити постійну наявність та оборотність запасів асортименту лікарських засобів, внесених до Національного переліку основних лікарських засобів і виробів медичного призначення, затвердженого постановою КМУ № 333 від 25.03.2009 р., та Обов'язкового мінімального асортименту лікарських засобів і виробів медичного призначення для аптечних закладів, затвердженого наказом МОЗУ № 1000 від 29.12.2011 р.; (3) поставити на замовлення аптечного чи лікувального закладу будь-яке найменування лікарського засобу з вищеназваних переліків у будь-який населений пункт України протягом двох діб з моменту надходження замовлення.

До ознак дистриб'юторської діяльності належать такі: (1) дистриб'ютор є економічним посередником між виробником та особами, що бажають придбати товар на виділеній дистриб'ютору території; (2) дистриб'ютор бере на себе обов'язки забезпечити рекламу та розповсюдження продукції оптовим і роздрібним торговцям, споживачам (виробники часто наполягають на закріпленні в угоді про дистрибуцію обов'язкових для дистриб'ютора умов взаємодії з покупцями – фіксованих або рекомендованих цін товару, максимальних строків поставок); (3) виробник на підставі договору купівлі-продажу передає товар у власність дистриб'ютору; (4) виробник, як правило, надає дистриб'ютору права на використання окремих об'єктів права інтелектуальної власності [310, с. 55 – 64]. Офіційні дилери на підставі угоди з виробником отримують право іменуватися дилером певної фірми, але в господарському

обороті виступають від власного імені, за власний рахунок і на власний ризик [26, с. 158].

По мірі ускладнення відносин обміну більш загрозливими стають конфлікти між сторонами угод, збільшується вірогідність появи негативних зовнішніх ефектів. У цій ситуації саме на право покладаються сподівання з пошуку засобів удосконалення регулювання суспільних відносин [94, с. 147, 148]. *Визнаючи доцільність закріплення в законодавстві спеціальних засобів, що забезпечать належне виконання зобов'язань за господарськими договорами про закупівлю суб'єктами господарювання-посередниками, необґрунтовано забороняти замовникам укладати господарські договори як із торговельними посередниками, які вступаючи у відносини закупівель прагнуть забезпечити власні інтереси, так і з комерційними посередниками, що діють в інтересах суб'єктів, яких представляють. Це ж стосується і договору комісії, за яким комісіонер діє від власного імені, але за рахунок комітента.* Такі обмеження відсутні в законодавстві ЄС [119] і РФ [439]. Російські науковці-господарники визнають діяльність посередницьких і оптових торгових ланок обов'язковим елементом торговельного обороту поряд зі збутом виробниками власних товарів, діяльністю підприємств з придбання товарів і забезпечення власної діяльності ресурсами [363, с. 17]. Навіть у ст. 6 постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., яка запроваджувала заходи протекціонізму, було встановлено, що закупівлі, передусім, здійснюються у вітчизняних виробників та їх офіційних представників, під якими малися на увазі представники, дилери, дистриб'ютори, визнані такими відповідно до договорів, укладених з виробниками.

У цьому контексті доцільно згадати рішення Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. в справі № 56/145-09 [374], у мотивувальній частині якого суд встановив, що відповідач (замовник), з метою забезпечення ефективного використання державних коштів, законно вимагав у позивача (учасника процедури закупівлі), який діяльність з медичної практики не провадив, надати кваліфікаційні дані безпосереднього надавача медичних послуг, що становили предмет закупівлі, оскільки послуга характеризується такою ознакою, як наявність тісного зв'язку з особою-виконавцем і процесом здійснення цією особою певної діяльності.

В історичному аспекті посередництво виникло одночасно з появою економічного обміну. Першими посередниками були купці та торговці, які виступали проміжною (зв'язуючою) ланкою між виробником і споживачем [492, с. 23]. Ще Г. Ф. Шершеневич зазначав, що господарська діяльність розвиненого суспільства є три-складовою: добувною, переробною і передавальною [478, с. 32, 33]. На сучасному етапі Д. В. Задихайло визначає чинники виникнення технологічних ланцюгів організації масового виробництва з використанням конкурентних переваг від транснаціонального характеру розміщення такого виробництва й організації збуту товарів, та наголошує на тому, що саме сплеск інформаційно-комунікаційних технологій суттєво пришвидшив бізнесові процеси в світовому масштабі [135, с. 9]. Б. І. Пугінський вказує на поширеність практики покладання виробниками функцій збуту товарів на посередницькі організації або власні дочірні постачальницькі фірми, що співпрацюють одночасно з кількома виробниками [363, с. 64 – 69]. На думку В. В. Резнікової, багаторічний досвід передових країн світу підтвердив недоцільність відволікання уваги підприємців від їх основної діяльності, адже для збуту товарів і послуг на новому ринку необхідно значну увагу приділяти проблемам оптимізації процесів просування товарів до споживачів, володіти кваліфікованими знаннями та інформацією про місцевий ринок, особливості торгівлі. Часто посередники протягом багатьох років вкладають значні кошти в організацію складування і логістику, тому навіть якщо товаровиробник створить власні канали розподілу, в багатьох випадках він отримає більші прибутки, якщо спрямує інвестиції в основний бізнес [369, с. 291, 292].

Таким чином, кожна історична форма обміну відповідає рівню розвитку виробничих сил і усупільнення виробництва [93, с. 78 – 80], а не навпаки. *Тому встановлення заборони на укладання господарських договорів про закупівлю з суб'єктами господарювання-посередниками є недоцільним з таких підстав: (1) виробник не завжди має належним чином розвинену дистриб'юторську мережу; (2) торговці є повноцінними учасниками ринку, забезпечуючи швидкий рух товарів від виробника до споживача; (3) за допомогою посередників підвищується оперативність збуту товарів, інтенсивність надання послуг і виконання робіт, прискорюється оборотність капіталу; вони оперативно реагують на зміну кон'юнктури ринку, що*

дає змогу виробникам нарощувати власний господарський обіг без збільшення штату працівників, зменшувати витрати, пов'язані з ризиками зберігання і транспортування продукції; (4) встановлення таких вимог стосовно сфери охорони здоров'я є неприпустимим, оскільки це з високою ймовірністю призведе до скорочення мережі аптечних закладів, істотно зросте загроза порушення такого публічного інтересу, як «спроможність ринку державних закупівель в охороні здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань при проведенні процедур закупівель».

Все ж таки, участь суб'єктів господарювання-посередників у процедурах закупівель тягне за собою ризики настання негативних для замовників наслідків, пов'язаних із невиконанням господарських договорів про закупівлю. Ключовою причиною такої дисфункціональності правового механізму закупівель є те, що в даному разі учасник конкурсної процедури безпосередньо не провадить господарську діяльність з виробництва товарів, надання послуг, виконання робіт, як предмета закупівлі. У зв'язку з тим, що законодавство не містить спеціальних приписів, присвячених цьому питанню, чинні нормативні засоби не тільки створюють сприятливі умови для тендерних зловживань, але й істотно ускладнюють перевірку кваліфікаційної відповідності та дійсності пропозицій підприємств, як формальних учасників закупівель, так і безпосередніх виконавців зобов'язань за поданими пропозиціями, а також законності встановлених договірних чи організаційних зв'язків між ними. Тому господарські схеми, коли до виконання державного замовлення залучено кількох суб'єктів господарювання, взяті зобов'язання (відповідальність) між якими розподілені (або нечітко розподілені) та ускладнено виявлення (притягнення до господарсько-правової відповідальності) боржника, не сприяють стабільному та ефективному здійсненню закупівель. Свідченням цьому є зловживання подібними підходами з боку недобросовісних підприємців [284, с. 36 – 72].

На думку дослідників, при груповій діяльності агентів, внесок яких у спільну справу не індивідуалізований (прихований), виникають загрози ухилення окремих з них від виконання взятих зобов'язань [10, с. 280 – 317]. Тому суттєвим недоліком вітчизняного законодавства є відсутність нормативного припису, що зобороняє би зміну виконавця чи залучення співвиконавців за державним



контрактом, оскільки якщо між сторонами відносин закупівель досягнуто змови, жодна з них не вимагатиме фіксації відповідних положень у договорі. Як наслідок, створено всі умови для одержання державного фінансування, так званими, «фірмами-одноденками», що мають ознаки фіктивності, орієнтовані на завищення закупівельних цін, отримання авансу і передачу зобов'язань за контрактом, а не на добросовісне його виконання. Вони беруть участь у закупівлях як безпосередньо (цьому сприяє формальний, неспеціалізований характер кваліфікаційних критеріїв або їх відсутність), так і опосередковано, коли залучаються суб'єктами господарювання-безпосередніми учасниками конкурсів у ролі співвиконавців. У таких випадках вчиняються формально законні господарські операції, залучається декілька підприємств для виконання взятих зобов'язань, одержувачі замовлення самі не постачають предмет закупівлі, укладаючи субпідрядні договори. Статистика свідчить про те, що середній розмір «відкатів» за допомогою схем із залученням «фірм-одноденок» становить 30 – 40 % від суми контракту на централізованому рівні та 20 % – на місцевому, а в замкнених сферах (оборонне замовлення) – до 60 % [24]. Додаткові ризики укладання господарських договорів із вказаними суб'єктами пов'язані ще і з тим, що на значну кількість товарів медичного призначення розповсюджується правовий режим постанови КМУ «Питання попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» від 09.10.2006 р.

Проте нормативне закріплення правила, відповідно до якого замовники зобов'язані першочергово закуповувати товари, роботи і послуги у суб'єктів господарювання, що безпосередньо провадять діяльність з їх виробництва, виконання чи надання, може бути визнано обгрунтованим заходом тільки в сенсі забезпечення економічної підтримки інноваційного розвитку певної галузі народного господарства. На це звертається окрема увага в монографічних працях [286, с. 300 – 306]. З іншого боку, такі заходи у будь-якому випадку призведуть до суттєвого обмеження конкуренції на ринку. На думку зарубіжних фахівців, саме гарантування дотримання законів конкуренції є механізмом публічного регулювання з метою сприяння науковим дослідженням, економічному розвитку і зайнятості [126, с. 329].

На підставі вищевикладеного, слід запропонувати доповнити ст. 16 закону про здійснення державних закупівель нормативним

*приписом такого змісту: «Учасник процедури закупівлі зобов'язаний вказати в тексті конкурсної пропозиції чи здійснює він господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, що є предметом його пропозиції. Якщо учасник таку діяльність не провадить, він зобов'язаний у складі пропозиції надати замовнику такі документально підтверджені відомості: (1) якщо предметом закупівлі є товар: інформацію про встановлені господарсько-договірні зобов'язання з суб'єктами господарювання-виробниками чи дистриб'юторами, які гарантують виконання замовлення у строк, повному обсязі та при дотриманні всіх вимог конкурсної документації; (2) якщо предметом закупівлі є роботи чи послуги: установчі документи або відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про суб'єкта господарювання, який виконує роботи чи надає послуги, що є предметом пропозиції учасника, кваліфікаційні дані такого суб'єкта, що підтверджують його відповідність заявленим замовником кваліфікаційним критеріям; інформацію про встановлені господарсько-договірні зобов'язання з суб'єктами господарювання, які виконують роботи чи надають послуги, що становлять предмет пропозиції учасника, та гарантують виконання замовлення у строк, повному обсязі та при дотриманні всіх вимог конкурсної документації. Після укладення господарського договору про закупівлю учасник не має права без згоди замовника (у формі додатку до договору) залучати до поставки товару, виконання роботи чи надання послуги, що є предметом закупівлі, інших суб'єктів господарювання (субпідрядників), участь яких не обумовлена в договорі» [289, с. 52 – 58].*

*Підтвердженням цих відомостей (протидія участі посередників у закупівлях) можуть виступати фактичні документи про зайняття господарською діяльністю (господарські договори, відгуки контрагентів, документи, що підтверджують відповідність продукції, послуг чи діяльності встановленим стандартам тощо), а стосовно високовартісних тендерів – результати незалежного аудиту учасників.*

3. Господарсько-правове забезпечення підвищення рівня конкуренції між учасниками процедур закупівель, об'єктивності та неупередженості під час оцінювання їх пропозицій і вибору переможця торгів передбачає доповнення системи розгляду й оцінки

конкурсних пропозицій новими правилами і критеріями. Це дасть змогу як більш ефективно задовольняти державні потреби в лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах, так і поєднати цінову ефективність з якісними властивостями предмета закупівель. На думку Н. Я. Борсук, найбільш дієвим шляхом проведення закупівель товарів, робіт і послуг високої якості за низькою ціною є прозорий конкурсний відбір кращого постачальника [37, с. 90]. Конкурентні закупівлі дають змогу урядам раціонально використовувати державні кошти, на ринку з'являються нові комерційні можливості, споживачі переконуються, що кошти використовуються економно, а послуги вирізняються високою якістю [194, с. 67].

В Україні затверджена така система оцінки пропозицій конкурсних торгів: (1) винятково ціновий критерій застосовується за умови, якщо предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, які виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією і для яких існує постійно діючий ринок; (2) ціновий критерій (питома вага в загальній оцінці не може бути нижчою 50 %) у поєднанні з неціновими застосовується в разі придбання предмета, що має складний або спеціалізований характер. До цих критеріїв належать наступні: якість виконання робіт і послуг, умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології, підготовка управлінських, наукових, виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів (засобів виробництва, робочої сили, матеріалів) для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються. В Директиві 2004/18/ЄС також передбачені дві системи оцінювання пропозицій учасників, концептуально тотожні вітчизняним.

На практиці мають місце випадки, коли замовники встановлюють у якості критеріїв оцінки кваліфікаційні вимоги, зокрема, наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів [124, с. 39]. Але ці вимоги не можуть бути критеріями оцінювання пропозицій учасників з таких причин: по-перше, такі підстави оцінки прямо не передбачені законом, по-друге, кваліфікаційний відбір є окремим етапом розгляду пропозицій торгів, що передує їх оцінюванню, цільовим призначенням якого є підтвердження професійної та технічної компетентності

учасників, встановлення їх відповідності базовим умовам закупівлі. Натомість оцінювання конкурсних пропозицій спрямоване на визначення переможця торгів, який запропонував найкраще вирішення господарського завдання, відповідно до затверджених замовником критеріїв.

Стосовно розмежування кваліфікаційного відбору учасників і оцінювання конкурсних пропозицій, то ці стадії проведення закупівель різняться за темпоральною ознакою, цільовим призначенням і комплексами специфічних правових засобів. Під першим слід розуміти окремих етап розгляду пропозицій торгів, що передує їх оцінюванню, цільовим призначенням якого є підтвердження професійної та технічної компетентності учасників. Суб'єкт господарювання, що не відповідає кваліфікаційним вимогам, на підставі рішення про відмову в участі в закупівлі до оцінки не допускається. У такому разі не має юридичного значення ступінь економічного зиску підготовленої ним пропозиції для замовника. В тому, щоб комплексний кваліфікаційний відбір передував оцінці пропозицій учасників, а не навпаки, і полягає основний сенс даного правового засобу механізму закупівель. Якщо проведення кваліфікаційного відбору учасників головним чином спрямоване на гарантування сталого задоволення суспільних потреб сфери охорони здоров'я, допуску до оцінювання тільки тих учасників, які зацікавлені та об'єктивно спроможні задовольнити потреби замовника в предметі закупівель, то оцінювання поданих ними пропозицій конкурсних торгів – на визначення переможця процедури закупівлі, який запропонував найкраще вирішення господарського завдання, відповідно до затверджених замовником цінових і якісних критеріїв.

Помилковою є класифікація торгів, залежно від мети їх проведення, на комерційні, коли під час визначення переможця враховується запропонована ним ціна за рівних фіксованих умов виконання, і некомерційні, де переможцем конкурсу визнається претендент, який запропонував найкращі умови виконання [264]. Цей висновок пов'язаний із тим, що навіть при застосуванні нецінових критеріїв буде братися до уваги ціновий фактор. Окрім цього, використання поняття «комерційний», що вказує на мету отримання прибутку, є недоречним, оскільки закупівлі проводяться для задоволення державних потреб і регулювання економіки.

У процесі майнового обміну рівномірно відшкодовують витрати сторін взаємовідносин, урівноважують інтереси та еквівалентно заміщаються корисності. Тому продавець не повинен намагатися продати за ціну, нерозумну для ринку, а покупець – платити будь-яку ціну. Для договірного права важливо, аби раціональність передбачала стабільність і упорядкованість переваг, що дають змогу суб'єкту ухвалювати виважені економічні рішення [94, с. 148, 149]. *У зв'язку з тим, що критерій економічної ефективності ґрунтується на врахуванні тільки цінових параметрів конкурсних пропозицій, він не може покладатися в основу оцінки товарів і послуг сфери охорони здоров'я, адже в цьому разі не буде гарантовано такого публічного інтересу, як «закупівля замовниками основного предмета на засадах поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності й економічної обґрунтованості цін».* Як зазначає В. Т. Смирнов, мета конкурсу ніколи не полягає в тому, щоб визначити тільки найкраще вирішення завдання. Його кінцева мета – застосування отриманого результату на практиці, у виробництві тощо [398, с. 19]. В. А. Устименко справедливо зауважує, що орієнтація виключно на ринок може призвести до негативних наслідків у соціальній та економічній сферах, оскільки досягнення мають слугувати інтересам усього суспільства, чого не забезпечує окремих індивід чи підприємство, які, зазвичай, діють стихійно і неспішно [434, с. 267]. *Тому господарський правопорядок під час придбання медичної продукції та послуг буде гарантовано за умови, що закупівлі здійснюватимуть не лише з урахуванням пріоритету економії ресурсів, але і для підвищення якості надання медико-санітарної допомоги.*

Якщо йдеться про відносини у сфері охорони здоров'я, якісні властивості більш важливі за низьку ціну. Зокрема, за дешеву ціну можна придбати якісні лікарські засоби, але строк лікування ними становитиме, припустимо, 3 тижні. Якщо ж купувати лікарські засоби більш дорогі, то він становитиме 1–1,5 тижні. *Отже, неправильно визначати остаточну ціну на препарат для лікування хворого на підставі тільки ціни одиниці товару, оскільки на практиці більш якісні та ефективні лікарські засоби виявляють дешевшими, якщо брати до уваги підсумкову вартість.*

Згідно зі ст. 3 КУ, людина, її життя і здоров'я визнані в Україні найвищою соціальною цінністю. Відповідно до ст. 39 ГКУ, держава

забезпечує громадянам захист їх інтересів як споживачів, гарантує придбання чи одержання іншим законним способом товарів (робіт, послуг) в обсягах, що забезпечують рівень споживання, достатній для підтримання здоров'я і життєдіяльності. В економічній літературі також зустрічається тлумачення якості продукції як синоніму конкурентоспроможності [99, с. 62]. Поряд із цим, не варто недооцінювати господарське значення низької ціни в умовах дефіциту фінансів [279, с. 70, 71, 83], адже економічні витрати дозволяють поєднати ціновий і неціновий критерії у процесі правозастосування – досягнути оптимального співвідношення «ціна – якість» (гармонізувати їх), коли питома вага першого при змішаній оцінці залишиться незмінною, та покращити умови купівлі інноваційної продукції. *Тому слід шукати підходи до узгодження максимальної ощадливості (мінімізації видатків замовника) та ефективності (найбільш якісного та стабільного виконання договірних зобов'язань учасником) під час проведення торгів, а не протиставляти їх одна одній.*

*Сучасна універсалізація фінансової ефективності, як міри успішності всіх економічних і соціальних проектів, що широко пропагується, не витримує жодної конструктивної критики і з морального, і з практичного поглядів.*

Так, Ф. Кірш доводить, що культ приватного інтересу затьмарює більш широкі та перспективні можливості, позбавляючи ринкову систему моральної вісі [514], однією зі складових якої, для прикладу, може стати формування людського капіталу (розвинений і накопичений людьми, як результат інвестування, запас здоров'я, знань, навичок та інших продуктивних властивостей, що цілеспрямовано використовується в господарській діяльності, завдяки чому впливає на зростання національного доходу [95, с. 31, 32]), але не суто в технократично-виробничому ключі. Парадоксально, але актуальність піднятої проблеми визнає і Дж. Сорос, який розмірковує: «Центральним ядром капіталістичної системи є конкуренція, успіх якої вимірюється грошима. Гроші підміняють собою реальні цінності, а капіталістичні ринки захоплюють панівні позиції у традиційно невласливих їм сферах. У праві, медицині, політиці, освіті, науці, мистецтві, сфері міжособистісного спілкування досягнення і чесноти, які є індивідуальними та мають розглядатися у контексті самоцінності, переводяться у грошовий вимір; їх оцінюють з погляду кількості коштів, які вони приносять, а не з точки

зору їх реальної цінності» [403, с. 247]. Все це призводить до визнання принципової правильності деяких положень марксизму, як-от: «Капіталістичне виробництво, засноване на системі всезагальної грошової корисності, на практиці не допускає ситуацій, коли б у сфері суспільного виробництва та обміну певне благо саме по собі мало іншу, самостійну і більш високу, цінність» [243, с. 386, 387].

Сенс торгів полягає в одержанні товарів, робіт і послуг за найменшу вартість при оптимальній якості [66, с. 89; 131, с. 29]. Т. Крупицька пише: «Немає ніякого смислу в тому, щоб купувати дешевий товар, адже ціна напряму залежить від його якості, а жадібний, як кажуть, платить двічі. Ось і наша держава опинилася в ролі жадібного та недбайливого господаря: женеться за низькою ціною, забуваючи про добротність виробу» [208, с. 23]. З огляду на те, що під час оцінки конкурсних пропозицій замовники застосовують формальний ціновий підхід, у сегменті ціни, особливо на початкових стадіях серійного виробництва, інноваційній продукції важко конкурувати з рештою товарів і послуг. Тобто, високоякісна та конкурентоспроможна продукція, без використання якої неможливо налагодити механізм задоволення потреб людей у сфері охорони здоров'я та розпочати модернізацію вітчизняної економіки, зазвичай, коштує недешево, хоча в середньо- та довгостроковій перспективі такі інвестиції є виправданими.

*Отже, у чинній системі оцінки конкурсних пропозицій є суттєвий дисбаланс на користь цінового критерію, коли для врахування поряд із ціною якісних ознак предмета закупівлі встановлено тільки одну неконкретну підставу – «закупівля, що має складний або спеціалізований характер» і передбачено обмежену кількість нецінових критеріїв. Оскільки під час розгляду пропозицій учасників замовникам слід брати до уваги специфіку господарського забезпечення потреб сфери охорони здоров'я, факт закупівель лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг слід визначити самостійною підставою застосування змішаної оцінки. Тому абз. 4 ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель», в якому йдеться про підстави застосування цінового критерію оцінки в поєднанні з неціновими, варто запропонувати доповнити такими словами: «а також у разі закупівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг для задоволення потреб сфери охорони здоров'я».*



Оцінювання конкурсних пропозицій на основі складної та розгалуженої системи показників [261, с. 51] дає змогу замовникам врахувати не тільки прямі витрати, але й вартість товарів у процесі експлуатації. У ст. 53 Директиви 2004/18/ЄС звертають увагу на те, що критерії оцінки повинні забезпечувати об'єктивне порівняння пропозицій, а серед нецінових згадують такі, як технічна досконалість, поточні витрати на експлуатацію, ризики для суб'єкта, який здійснює замовлення і використовуватиме у своїй діяльності предмет закупівлі. Тому слід вести мову про доречність розширення переліку нецінових, тобто якісних критеріїв оцінки.

*Систему якісних критеріїв оцінки конкурсних пропозицій варто запропонувати доповнити такими критеріями: (1) час експлуатації; (2) вплив на довкілля; (3) технічна допомога під час експлуатації; (4) ступінь відповідності лікарського засобу, виробу медичного призначення, медичної техніки вітчизняним і міжнародним правилам, у тому числі вимогам належної виробничої практики щодо якості, безпечності та ефективності застосування; (5) досвід доклінічних досліджень, попередніх клінічних випробувань і клінічного застосування лікарського засобу; (6) використання під час надання медичних послуг стандартів (протоколів) медичної допомоги, клінічних рекомендацій; (7) здатність за допомогою предмета закупівлі підвищити ефективність господарської діяльності, вирішувати складні господарські завдання, проводити лікування соціально небезпечних і поширених захворювань. Також було б доцільно нормативно заборонити замовникам встановлювати в документації конкурсних торгів інші види нецінового критерію, крім тих, що прямо визначені в Законі України «Про державні закупівлі».*

*З метою запровадження спеціальних гарантій захисту господарських інтересів виробників інноваційних (оригінальних) лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, на нормативному рівні слід передбачити, що під час закупівель інноваційних лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, за специфікаціями, розробленими на виконання пріоритетних інноваційних проектів, питома вага цінового критерію за рішенням замовника може бути зменшена до 40 %. У такому разі протокол оцінки підлягатиме опублікуванню на веб-сайті МЕРТУ. Застосування цього заходу за ознакою строковості має бути співмірним з реалізацією такого стратегічного пріоритетного напрямку*

інноваційної діяльності на 2011–2021 рр., як упровадження нових технологій і обладнання для якісного медичного обслуговування та фармацевтики.

Зменшення питомої ваги цінового критерію до 40 % узгоджується з законодавством ЄС, яке, за умови застосування змішаної системи оцінювання, надає замовникам право в оголошенні про торги вказувати вагові коефіцієнти, що надаються кожному з критеріїв. Хоча ціновий критерій не має чітко фіксованої межі, він становить 30–40 % [113].

*Застосування будь-яких преференційних заходів не може бути односторонньо корисним, тобто коли один публічний інтерес забезпечено максимально, а інші зберігають нейтральний стан.* Згідно з рішенням Європейського суду з прав людини у справі № 04464/70 «National Union of Belgian Police v. Belgium» від 27.10.1975 р., рівність вважається порушеною, якщо розрізнення не має ніякого об'єктивного та розумного виправдання, і коли таке виправдання існує, воно повинно оцінюватися з погляду мети й ефективності вжитого заходу, відповідно до принципів демократичного суспільства. Якщо визначити дискримінацію як різне ставлення до осіб, які перебувають в однакових обставинах під час реалізації передбаченого законом права, що ґрунтується на характеристиках, які не є потрібними або об'єктивно виправданими в цих умовах [476, с. 216], то надання преференцій є виправданим і допустимим лише за умови, що публічний інтерес, який забезпечується, більш важливий у конкретних господарських умовах, аніж інтерес, що зазнає негативного впливу. Автори правильно зазначають, що у випадку, коли рішення державного рівня призводить до шкоди, нерозмірної з його позитивними результатами, воно має визнаватися нераціональним і таким, що втіленню не підлягає [177, с. 165]. Показовим є рішення Європейського суду справедливості у справі № C-379/98 «PreussenElektra AG v. Schleswag AG» від 13.03.2001 р., в якому суд зазначив, що закріплення в законодавстві Федеративної Республіки Німеччина норм, які вимагають від постачальників електричної енергії закуповувати лише енергію, вироблену з відновлювальних джерел у межах території її виробництва, навіть за ціною вищою від ринкової вартості, є виправданим заходом на підставі принципів охорони навколишнього середовища й охорони здоров'я [531, с. 256].

*Отже, запропонований нами правовий засіб державних закупівель не порушує принцип недискримінації учасників, оскільки, по-перше, за предметом його застосування обмежене інноваційними лікарськими засобами, виробами медичного призначення, медичною технікою, що купують на виконання пріоритетних інноваційних проєктів, по-друге, стимулювання інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я, особливо якщо брати до уваги негативні господарські характеристики цієї сфери в Україні (імпортозалежність), є необхідним і об'єктивно виправданим кроком, від нього залежить гарантування національної безпеки держави.* Часткове обмеження правореалізації такого публічного інтересу, як «врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників» також компенсується посиленням конкуренції між постачальниками, забезпеченням більш повного врахування якісних властивостей предмета закупівлі під час оцінки пропозицій учасників, досягненням високоефективного використання державних коштів з погляду стратегічних цілей розвитку економіки. Навіть у ст. 5 Угоди про державні закупівлі СОТ передбачена можливість запровадження деяких винятків із принципів недискримінації та національного правового режиму для країн, що розвиваються, за умови досягнення згоди між сторонами Угоди [286, с. 290, 291].

Нормативно закріплене словосполучення «закупівля, яка має складний або спеціалізований характер» є недостатньо зрозумілим, оскільки законодавство не містить відповідної дефініції. Фактично зарахування закупівлі до такої, що має складний або спеціалізований характер проводиться замовником без будь-яких нормативно-встановлених критеріїв, тому ні врахування якісних ознак товарів, ні об'єктивність оцінки пропозицій конкурсних торгів не забезпечуються. У листі-роз'ясненні МЕРТУ «Щодо надання методологічної допомоги» від 15.12.2010 р. зазначено, що хоча законодавство не містить поняття «закупівля, що має складний або спеціалізований характер», віднесення закупівлі до такої, що має складний або спеціалізований характер, проводиться замовником самостійно і таке рішення має бути документально обґрунтованим. Юристи не випадково наголошують на потребі вдосконалення законодавства й чіткого визначення поняття закупівлі, що має складний чи спеціалізований характер, і для яких саме товарів, робіт, послуг існує постійно діючий ринок [454, с. 14].

*Під закупівлями, які мають складний або спеціалізований характер слід розуміти закупівлі товарів, робіт, послуг, що виробляють, виконують, надають за окремо розробленою технічною специфікацією (технічним проектом), для яких не існує постійно діючого ринку.* Враховуючи закріплену в розпорядженні АМКУ «Про затвердження Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку» від 05.03.2002 р. дефініцію категорії «товарний ринок», *постійно діючий ринок – це сфера обороту взаємозамінних товарів, робіт, послуг, на які в межах ринку закупівель є стійка, конкурентоздатна пропозиція, де замовники за звичайних умов легко задовольняють власний попит.*

4. В умовах української правової реальності помітні загрози, що є зворотним боком процесів інформатизації, насамперед, поширення електронних засобів комунікації [405, с. 452]. Проблеми нормативної регламентації порядку встановлення відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям актуалізуються у зв'язку з запровадженням у недалекому майбутньому системи електронних державних закупівель в Україні. Тому потенційним учасникам слід розпочати створення правових і організаційних передумов для активного використання в господарській діяльності електронних документів.

Слід відзначити, що рівень реальної конкуренції визначається не простою кількістю учасників, а кількістю тих, які можуть забезпечити вирішення поставлених замовником завдань якісно, кваліфіковано і без ризику неспроможності постачальника (підрядника). Дослідники схвально оцінюють запровадження у практику електронних аукціонів: до участі в торгах запрошуються всі бажаючі, торги проходять відкрито й організовані у спосіб, що виключає прояви корупції, їх особливістю є спрямованість на зниження ціни у півтора чи більше разів [132, с. 469, 470]. *Водночас, під час проведення аукціону важливо, щоб встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям проходило до подання постачальниками конкурсних заявок, оскільки у протилежному випадку замовник часто відмовлятиме учасникам в укладанні господарського договору і буде зобов'язаний проводити нові торги.* В аспекті гарантування потреб сфери охорони здоров'я це неприпустимо. Зазначені ситуації зустрічаються в РФ, про що пише Т. Крупицька:

«У зв'язку з тим, що з російських аукціонів зникла кваліфікація, замовник не має права спитати в учасника чи робив він подібні роботи раніше. Трапляються випадки, коли підрядник, окрім назви, не має жодного відношення до будівництва. Тому фахівці застерігають законодавця не повторювати помилок російських колег» [208, с. 22]. У цьому контексті варто згадати негативний досвід правового регулювання реверсивних аукціонів в Україні [296, с. 34–44].

Весь обсяг інформації, що стосується змісту та виконання договору, контрагенти оцінюють з погляду власних інтересів і можливостей, що трансформуються в комплекс взаємовигідних прав і обов'язків сторін [377, с. 27]. Проведення кваліфікації вигідно не лише замовникам, а й учасникам конкурсу – ті з них, хто не відповідає встановленим вимогам, збережуть сили і гроші, які б пішли на підготовку конкурсних заявок тощо [212, с. 23]. Тому етап порівняння та оцінювання пропозицій закупівель повинен першочергово передбачати облік вимог до кваліфікації, досвіду, надійності і лише після цього – власне посткваліфікаційну оцінку [186, с. 15]. Відповідно до Директиви 2004/18/ЄС, будь-який суб'єкт економічної діяльності може бути допущений до участі в електронному аукціоні, якщо він подасть тендерну пропозицію згідно зі специфікацією та відповідатиме умовам відбору.

З погляду критеріїв оцінювання заявок учасників, проведення аукціонів характеризується кількома особливостями: по-перше, критерієм оцінки заявок за цією процедурою, як правило, є винятково ціна; по-друге, метод покрокового зниження початкової ціни господарського договору про закупівлю (лота) на аукціоні припускає максимальне зниження ціни, коли нецінові критерії до уваги не беруть; по-третє, покладення на всіх замовників обов'язку проводити цю процедуру за умови, якщо предметом закупівлі є товари, роботи і послуги, внесені до спеціального переліку, який затверджує КМУ, призведе до того, що купівля певних видів предмета за рахунок державних коштів буде здійснюватися виключно на підставі цінового критерію.

На думку науковців, у тій галузі, де першочергове значення має якість (поставка медичних препаратів і продуктів харчування) слід проводити торги у формі конкурсу. У тих випадках, де визначальним фактором під час купівлі є ціна (закупівля легкових автомобілів) варто проводити аукціони. Саме через це розміщення

державних і муніципальних замовлень лише через проведення аукціону не дає плодотворних результатів з вибору переможця [36, с. 13]. Тому не слід однозначно говорити про те, що тільки в порядку аукціону можливо радикально знизити закупівельну ціну, адже й торги з поданням закритих пропозицій проводять з урахуванням психологічних особливостей людської поведінки: кожен побоюючись більш вигідних пропозицій з боку конкурентів намагається надати більш вигідні умови [478, с. 542, 543]. Крім цього, як зазначалося, торги дозволяють максимально повно врахувати якісні параметри закупівлі. Досить виразно основні правила проведення процедури електронного аукціону визначені в п. 14 преамбули Директиви 2004/18/ЄС. По-перше, в аукціонах беруть участь договори про закупівлю лише за чітко визначеними специфікаціями. По-друге, аукціони дають змогу замовникам просити осіб переглянути ціни у сторону зменшення, коли прийнята найбільш вигідна пропозиція, а також покращити інші умови, крім ціни. По-третє, ті аспекти тендера, що потребують оцінки не кількісних елементів, не можуть бути предметом електронного аукціону.

*У зв'язку з цим, предмет електронного аукціону доцільно або звужити до товарів, робіт, послуг, що виробляють чи надають не за окремо розробленою специфікацією та для яких існує постійно діючий ринок, повноцінно оцінити які можливо без урахування нецінових критеріїв за допомогою цінового порівняння, або розробити механізм врахування поряд із ціновим якісних критеріїв за умови, що вони піддаються кількісному виразу і не вимагають застосування суб'єктивних оцінок. Тільки в останньому випадку за процедурою електронного реверсивного аукціону буде допустимим придбання товарів, робіт, послуг для задоволення потреб сфери охорони здоров'я, оскільки враховуватимуть якісні параметри предмета закупівлі. Це також дасть змогу розширити практику проведення аукціонів без прив'язки до певного переліку товарів, робіт або послуг.*

Застосування у відносинах у сфері охорони здоров'я господарсько-правових засобів, спрямованих на зменшення випадків участі в конкурсах недобросовісних учасників і гарантування стабільного задоволення потреб замовників, набуває особливої актуальності. На думку економістів, така «мінімізація ризиків» є однією з найважливіших складових механізму державних закупівель [425, с. 85]. За даними АМКУ, в 2011 р. на ринку охорони здоров'я

відбулося 5,08 % всіх антиконкурентних узгоджених дій. Більше правопорушень цього виду було вчинено лише на ринках послуг житлово-комунального господарства, агропромислового і паливно-енергетичного комплексів [157]. Як правило, учасники узгоджували поведінку під час подання конкурсних пропозицій, внаслідок чого спотворювалися результати, обмежувалася конкуренція на торгах. Схоже порушення виявлено АМКУ під час перевірки діяльності однієї з лікарень Житомирської області, де під час аналізу цінових пропозицій було встановлено, що два учасника узгоджено формували цінові пропозиції, в результаті чого конкурентного вибору кращої пропозиції фактично не відбулося [157].

*Помилково вести мову про те, що електронний аукціон – це єдина процедура закупівлі, що не дає змоги зробити переможцем «свою» фірму, оскільки ним, зазвичай, стає підприємець, готовий виконати зобов'язання за найменшу ціну, коли не враховуються суб'єктивні критерії. По-перше, формат торгів із закритими конвертами (відкриті торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація, двоступеневі торги), за правилами якого суб'єкти господарювання подають по заявці, одночасно і незалежно один від одного, зобов'язує замовників розглядати пропозиції всіх учасників, що стимулює конкурентоспроможних претендентів заявляти ринкову ціну, зменшує вірогідність антиконкурентних змов між учасниками. По-друге, дискримінаційні умови може містити як аукціонна, так і кваліфікаційна документація. По-третє, регламентація порядку проведення електронного аукціону містить ряд суттєвих недоліків, що нівелюють його ефективність і містять підстави для зловживань [296, с. 34–44]. По-четверте, поширеними, наприклад, у РФ, є схеми здійснення антиконкурентних узгоджених дій учасниками торговельної сесії аукціону. З огляду на те, що проведення електронних аукціонів у сфері закупівель в Україні інтенсифікуватиметься, варто описати одну з тактик поведінки недобросовісних учасників на аукціонах («таран»), що стала предметом розгляду 15-ого Арбітражного апеляційного суду РФ, який у рішенні № 90/05 від 18.04.2012 р. визнав поведінку підприємств «А», «Б» і «В» під час проведення аукціону антиконкурентними узгодженими діями, в результаті яких «Б» було неправомірно визнано переможцем. Так, «А» і «В», необґрунтовано знижуючи контрактну ціну, без наміру укласти за результатами торгів контракти, протягом 3,2 хв знизили*



початкову (максимальну) ціну на 85 %, прибравши цим інших учасників. «Б» із самого початку не брало участі в аукціоні та мало право подати будь-яку пропозицію (не вище початкової ціни і не нижче ціни останнього зниження), чим і скористалося. Після перевірки кваліфікаційних даних учасників за результатами торговельної сесії, замовник встановив, що «А» і «В» не відповідають кваліфікаційним вимогам і визнав переможцем «Б».

У цьому контексті доцільно згадати позитивний досвід нормативного регулювання, що мав місце у п. 54 постанови КМУ «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні» від 21.10.1993 р. З урахуванням цих положень, для забезпечення більш якісного відбору пропозицій конкурсних торгів під час проведення їх оцінки, у ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» слід запропонувати закріпити таке правило: якщо комітет з конкурсних торгів отримує пропозицію зі значно нижчою ціною, ніж інші пропозиції, він має право вимагати від такого учасника подання додаткових документів, що підтверджують наявність у нього організаційно-господарських і матеріальних можливостей виконати всі умови контракту.

#### **2.4. Перспективи господарсько-правового регулювання державних закупівель за стандартами Європейського Союзу**

- 1. Господарсько-правові передумови захисту національного виробника в умовах інтеграції товарних ринків*
- 2. Основні ризики укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*

1. Проблема оптимізації стратегії господарсько-правового розвитку, особливо в контексті пошуку місця України в світовій економіці, була і є найбільш актуальною темою для дискусій між фахівцями різних галузей знань. Окрім асоційованого членства України в ЄС, ця тематика охоплює низку не менш важливих питань економічної співпраці з розвиненими державами Заходу і СOT, ретроспективний аналіз уже взятих міжнародно-правових зобов'язань, а також тих, взяття яких для заплановане на майбутнє (Угода про

державні закупівлі СОТ). *Про терміновість перегляду державних підходів у цьому питанні, насамперед, свідчить те, що укладені угоди так і не надали потрібного імпульсу для розвитку виробничого комплексу України, до певної міри обмеживши вітчизняний суверенітет, у тому числі й економічний.*

Як відомо, *сучасний стан української економіки є відображенням проблем історичного розвитку (дезінтеграційних процесів на пострадянському просторі), міжнародного поділу праці та реалізації хибних моделей господарсько-правового забезпечення.* На думку вчених НАНУ, вітчизняна економічна модель не має довгострокових перспектив і характеризується такими рисами, як імпортоорієнтованість, домінування стійкого боргонакопичувального невиробничого споживання, екстенсивний розвиток та деіндустріалізація [279, с. 70, 71, 83]. *Розвиток охорони здоров'я та соціальної сфери (задоволення життєво важливих потреб людей) здійснюють за залишковим принципом, внутрішній ринок в абсолютній більшості сегментів імпортозалежний, є реальною перспектива критичної суверенної неплатоспроможності.* Спостерігають дефіцит суспільних фінансових ресурсів і першочергового значення набуває господарсько-правове забезпечення раціонального й ефективного використання державних коштів, чому суперечить перманентна наявність у законодавстві «корупційно-сприятливих» приписів. Дослідники також відмічають в Україні правову інфляцію, наслідком якої є незбалансованість механізму конкурентного регулювання, що полягає в ситуативному стимулюванні (дестимулюванні) окремих видів господарської діяльності [213, с. 120]. Ця ситуація ускладнюється зростаючою взаємозалежністю суб'єктів світової економіки, що впливає на визначення умов формування міжнародної конкурентоспроможності. К. Омає взагалі відводить державі «ностальгічну функцію»: «вона, можливо, і збереже відомий політичний сенс, але повністю девальвується з погляду економіки» [520, с. 12]. Тому важливого значення набуває пошук способів модернізації законодавства для стимулювання створення конкурентних відносин у нових економічних умовах і недопущення статусу, так званих, «кенійських селян».

*З огляду на обмеженість економічного суверенітету України, завдання з пошуку юридичних засобів правового регулювання господарських відносин суттєво ускладнене.* На думку Б. І. Пугінського,

відставання Росії корениться у відсутності розвиненого товарного ринку, а цей ринок неможливо створити без правової та іншої державної підтримки, без чітких законодавчих правил [363, с. 35]. Так, Україна, не набувши законодавчих важелів, притаманних ринковим економікам розвинутих країн, як правило, з метою задоволення вузькоприватних інтересів, форсує лібералізацію тих видів господарських відносин, яким притаманні комплекси істотних публічно-правових цінностей, і має стійке бажання до втрати існуючих [286, с. 289–291; 155, с. 273–317; 285]. *Очевидно, що недоліки господарсько-правової політики України зумовлені ігноруванням не тільки законних приватних інтересів учасників відносин у сфері господарювання, але й базових публічних інтересів: вітчизняна економічна модель є економічною моделлю нової формації (в негативному сенсі цього словосполучення) – симбіозом суперечливих рис крайнього дирижизму щодо масових відносин загальногосподарського порядку і шокового лібералізму у спеціальних сегментах господарських відносин під час організації приватизації, проведення державних закупівель та «індивідуальних» моделей державно-приватного партнерства щодо взаємодії з великими підприємствами-носіями економічної влади.*

В теорії потребу державного регулювання економіки часто пов'язують з антикризовими заходами і пишуть: «Велика депресія на півсторіччя покінчила з лібералізмом в економіці» [450, с. 107, 108] (Н. Тесла в той час критично висловлювався щодо «Нового курсу» Ф. Рузвельта: «Ця програма призвела до витрат суспільних мільярдів для забезпечення абсолютної влади» [389, с. 263]). *Натомість правильно, не спекулятивно, організоване господарсько-правове регулювання покликане не допускати таких криз, коригуючи ринковий рух.* На думку лауреатів Нобелівської премії Д. Енкерлофа, М. Спенса і Д. Стігліца, ринки розвинутих держав не тільки у кризові періоди неспроможні самі по собі ефективно функціонувати, гальмуючи розвиток суспільства [86, с. 5].

Не можна серйозно ставитися до позиції прихильників суто ринкових методів регулювання сфери господарювання, які вважають, що двигуном прогресу вже є не «еліта», а прошарок некваліфікованих споживачів та виокремлюють не «хороше» і «погане», «складне» і «просте», а «масове» і «не надто масове». Натомість «елітисти» зі зневагою ставляться до народних мас, вважаючи їх пасивними

споживачами товарів, які нав'язує великий бізнес [450, с. 541, 542]. *У цьому контексті слід усвідомити принципове положення: масові закономірності (спостерігаються на світовому, регіональному, національному рівнях) соціального чи економічного порядків спонтанно чи у процесі саморозвитку не виникають, натомість вони є контрольованими і в абсолютній більшості випадків штучно впровадженими.*

Так само помилковою є недооцінка вагомого значення конкуренції (за умови ліквідації блокувальних її ефективності у формі монополізму, корупції та системи подвійних стандартів, інакше її сенс нівелюється), яка першочергово потребує державного захисту. І ліберали, і патерналісти, принаймні на словах, сходяться на тому, що обов'язковим предметом державного регулювання господарських відносин є підтримка цього основного ринкового інституту. Говорячи про конкуренцію, неможливо оминати увагою поширений у засобах масової інформації, а також спеціальній літературі, стереотип про передумови залучення іноземних інвестицій. При цьому, слід зважати і на неоднозначні господарські ефекти від їх залучення [290, с. 46–63]. Стосовно заохочення іноземних інвестицій на першочергову увагу заслуговують економічна зацікавленість, стабільність і чіткість виконання всіма суб'єктами господарського права регуляторних правил, м'який клімат та деякі інші вже суб'єктивні фактори. Так, в авторитарній Південній Кореї розміщені потужні транснаціональні холдинги «Samsung», «Hyundai Motor», «LG», «SK», «Celltrion».

Хоча економічна свобода є головним принципом організації ринкового господарства, що гарантує свободу підприємництва – можливість отримувати ресурси, виробляти продукцію та отримувати дохід, вона не є абсолютною, оскільки стикається з впливом інших свобод і має підпорядковуватися прямим нормативним обмеженням, передусім з боку держави [104, с. 32]. *Тому господарське співтовариство має бути упорядковане до певної системи, але на основі таких публічно-правових цінностей: (а) застосування господарсько-правових засобів ґрунтується на консенсусі держави та приватного сектору, а не адміністративних бар'єрах (з огляду на простоту, відпрацьованість юридичних конструкцій і легкість впровадження останніх, завжди існує спокуса їхнього застосування); (б) створення підстав для використання ринкових свобод (захист конкуренції, приватної власності, інтересів кредиторів, забезпечення*

виконання антимонопольного законодавства системою ефективних стягнень) і формування рівних умов (не ототожнювати з гарантуванням юридичної рівності) щодо участі в господарських відносинах та вірогідності одержання державної підтримки для всіх видів суб'єктів господарювання, як потрібного атрибуту реальної ринкової конкуренції; (в) закріплення умов для залучення об'єктів господарських відносин до ринкового обігу (стимулів для залучення приватних інвестицій), а не безпосереднього надання таких благ публічним сектором економіки; (г) розвиток людського і природного потенціалу, оскільки ці ресурси мають стратегічне значення та є предметом конкурентної боротьби на мегаекономічному рівні. На них неможливо встановити об'єктивну ринкову ціну, їх гарантування на поточному етапі дасть змогу в середньо та довгостроковій перспективі суттєво скоротити витрати на освітні, медичні та соціальні послуги, технічне обслуговування тощо. Структури цих напрямків є взаємозалежними. Наприклад, відсутність позитивної динаміки за другим і третім напрямками призведе до ресурсного дефіциту під час реалізації першого. На актуальності заходів у рамках останнього напрямку наголошується у спеціальній літературі: на думку Д. В. Задихайла, такі види державної політики, як екологічна та соціальна, мають прямий функціональний зв'язок із реалізацією відносин у сфері господарювання [138, с. 130].

На підставі суспільного призначення підприємництва [147, с. 134–140] та представлених міркувань, вважаємо доцільним запропонувати деякі зміни до законодавства України. По-перше, за зразком ч. 2 і 3 ст. 22 КУ доповнити ст. 5 ГКУ нормативним приписом такого змісту: «Визначені законами України права та свободи суб'єктів господарювання, що мають загальну сферу дії, не можуть бути скасовані чи обмежені. Під час прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод підприємців». По-друге, встановити для підприємців усіх форм власності, залежно від кількості працівників та доходів від діяльності за рік за сферами господарювання, обов'язкові норми доходу з урахуванням сплачених обов'язкових платежів, договірних і позадоговірних зобов'язань, з яких обов'язкові платежі не можуть бути стягнуті. При цьому, суб'єкт господарювання зобов'язаний забезпечити певний рівень зайнятості та результативності господарської діяльності. По-третє, закріпити

*в ПКУ такі правила: (а) не менше 1 % платежів у річному виразі, стягнутих з великих підприємств, має спрямовуватися на розвиток ринкової інфраструктури; (б) рішення про встановлення нового (збільшення ставки чи бази оподаткування) загальнообов'язкового платежу підлягає обов'язковому скасуванню органом, що його ухвалив, якщо через 2 роки з дня набрання ним чинності відбулося зменшення кількості та / або доходів підприємств на 5 %, за умови, що між цими подіями існує причинний зв'язок.*

Неможливо оминати увагою розроблену Д. В. Задихайлом ідею народного економічного суверенітету, що є позитивною не тільки концептуально, але й інструментально [146, с. 17, 18]. Її доречно доповнити регіональним принципом дії регуляторних актів, а також, для вирівнювання рівня економічного розвитку та державної підтримки на всій території України, встановити фіксовані норми для бюджетних субвенцій і різних видів державної підтримки для підприємств, залежно від регіону провадження основного виду господарської діяльності (розмежувати територію України на економічно депресивні, нормальні та розвинені регіони).

*Отже, перед тим як розпочинати реалізацію економічних стратегій інтеграції та десуверенізації, по-перше, має бути забезпечена стабільність попиту на внутрішньому ринку, його конкурентоспроможність на основі режиму, наближеного до міжнародних правил, по-друге, створені конкретні господарсько-правові гарантії захисту національних інтересів, максимально посилене державне регулювання імпорتنих операцій. І, по-третє, у стратегії національного розвитку визначити місце України в світовій системі поділу праці у довгостроковій перспективі. Щодо розроблених пропозицій до законодавства, то їх об'єктом є розвиток і захист національного виробника, а також, враховуючи сучасні тенденції розвитку підприємництва [286, с. 184], гарантії недопущення ухвалення неправових рішень органами публічної влади (зміна однозначної правової позиції ГКУ неодмінно викличе суспільний резонанс).*

Визначення завдань і пріоритетів економічної політики на коротко та середньостроковий періоди невід'ємне від бачення довгострокових перспектив розвитку світової економіки. Коли йде мова про її розвиток спершу спадає на думку явище глобалізації, яка в соціальній сфері глобалізація призводить до поділу суспільства на дві «ворожі» спільноти, яким притаманні різні психологічні

типи – «професіоналів-переможців» і «жертв» [101], а в економіці – до інтенсифікації процесів регіоналізації на тлі багатовекторної інтеграції, зниження регулюючої ролі національних держав і зростання впливу наднаціональних інститутів, з одночасним обмеженням свободи вибору дієвих моделей економічної політики [233, с. 17, 23], а також до впровадження інновацій «расчеловечивающего» характеру, у тому числі з метою скорочення «надлишкового» населення [41, с. 63; 414, с. 17]. Західні дослідники акцентують увагу на тому, що у процесі глобалізації буде створене глобальне суспільство, центром якого стануть найбільш розвинені держави, які експлуатуватимуть менш розвинені. Так, зокрема, глобальний капітал за рахунок індійської та китайської робочої сили знайшов можливість, збільшуючи прибутки, не розвивати технології [535]. Т. Лое називає глобалізацію вестернізацією і доводить, що всі революційні рухи XIX–XX ст. були тільки протестом проти ненасильницького і наддержавного проникнення західної культури [534]. К. Анан справедливо пише: «Мільйони громадян на власному досвіді переконуються, що глобалізація не подарунок долі, а сила знищення, що підриває їхнє матеріальне благополуччя і первинний спосіб життя» [307].

Загалом найбільш суттєвими проблемами господарського розвитку, зумовленими глобалізацією, є такі: *по-перше, держави залучаються до інтернаціонального простору, перебуваючи в різному соціально-економічному становищі, маючи неоднакові можливості для оволодіння інструментами нового типу життєдіяльності*. На думку економістів, світова економіка за структурою має форму піраміди, очолювану країнами-лідерами, що постачають на ринок високотехнологічні продукти, знизу якої – держави-«аутсайдери», що, як правило, є сировинними додатками і постачальниками продукції «брудного виробництва»). У результаті цього, правила торгівлі виведено з-під юрисдикції національних урядів і передано у відання міжнародних організацій [277, с. 30–32]. Як результат, саме економічно розвинені держави, виступаючи adeptами такого світового порядку, формують порядок денний, насамперед, за посередництва міжнародних фінансових і економічних організацій. Відповідно, в умовах вільного ринку чи будь-якій іншій системі заданих координат держави, що розвиваються поступово втрачатимуть залишки внутрішньої конкурентоспроможності (економічні та організаційні



компенсатори надають або державам без перспектив конкурентоспроможного розвитку, або такі засоби є неефективними). Справді, складно уявити форсування Англією чи Німеччиною глобалізації в 50-і рр. XX ст. Про правильність цієї думки свідчить історія США, коли в XIX ст. – першій пол. XX ст. у межах політики ізоляціонізму було посилено американського виробника і тільки після цього розпочато експансію на зовнішні ринки. *По-друге, у процесі економічної (соціальної, культурної та політичної) інтеграції первинні розходження (відставання) між державами тільки посилюються – економічний статус консервується безповоротно, а дієві засоби підвищення суверенної конкурентоспроможності підпадають під заборону.* Світовий досвід підтверджує, що економічна міждержавна інтеграція не призвела до якісного прориву (не короткочасного) жодної країни з числа тих, що розвиваються, а якщо певний розвиток і був (є), то така держава мала конкурентні переваги ще на момент інтеграції або ж її розвиток штучно стимулюється (було надано ексклюзивні права вступу до утворення) з огляду на тісні історичні, культурні, військові чи суб'єктивні обставини, суттєву фінансову залежність.

*Тому твердження про корисність глобалізації для всіх суб'єктів права є хибним, спрямованим на маскування наявних суперечностей.* На думку аналітиків, процеси глобалізації не є об'єктивною закономірністю, тобто такими, що випливають із саморозвитку економіки, натомість у них є рушійні сили – неофіційні та офіційні «глобальні мережеві структури», саме які приймають рішення, що згодом стають офіційною політикою урядів світу [191, с. 206]. Загалом глобальна економіка – це економіка, управління якою здійснюється на глобально інтегрованому рівні, за підпорядкування інтересам мегаекономічних суб'єктів [277, с. 29, 32]. Л. В. Нечипорук звертає увагу на глобалізацію як на явище, що містить суттєві суперечності, які охоплюють протиставлення і єдність національної та світових економік, позитивні та негативні риси [277, с. 29, 32].

*Економічна система кожної окремої країни, незалежно від розміру внутрішнього ринку та рівня розвитку, не в змозі протидіяти інтеграційним процесам, які прискорюються, а отже, не може бути цілком самостійною, реально формувати й реалізовувати стратегію господарсько-правового розвитку без урахування інтересів основних суб'єктів світової економіки. Це не означає, що держава,*

*прагнучи бути суб'єктом світової економіки, повинна змиритися з імпортозалежністю в абсолютній більшості секторів, в яких вона не спроможна здобути більш-менш серйозних конкурентних переваг на зовнішніх ринках і безповоротно віддати цей сегмент ринку на відкуп імпорту.*

*Залежність від міжнародної торгівлі породжує, принаймні, такі економічні проблеми: (1) конкуренція з боку іноземних товарів може погіршити економічне становище галузей господарства (банкрутство, безробіття), громадян; (2) залежність від постачальницьких стратегій експортерів; (3) залежність від коливань валютних курсів і цін на світовому ринку. Перевагами від приєднання України до міжнародних правил регулювання товарних ринків є підвищення ефективності внутрішніх придбань за допомогою розширення кола суб'єктів конкуренції, а також доступ вітчизняних підприємств на ринки інших держав (останньою перевагою у прийнятному обсязі Україна, з огляду на критично низьку зовнішню конкурентоспроможність, скористатися не в змозі). Найбільш суттєвий недолік – це звуження арсеналу засобів господарсько-правового регулювання національного ринку, заборона встановлювати будь-які протекціоністські чи інші дискримінаційні заходи стосовно іноземних постачальників [286, с. 290, 291]. Тому логічним є висновок про те, що програш від глобалізації отримують найменш конкурентоспроможні сектори економіки, оскільки зростання конкуренції є вигідним для тих суб'єктів господарювання, що володіють економічними перевагами над рештою учасників, тобто є більш ефективними, наприклад, виробляють інноваційну продукцію, реалізують товари і послуги за нижчими цінами чи здатні підготувати найбільш вдалу пропозицію конкурсних торгів щодо інших умов господарського договору. Для сфери охорони здоров'я ситуація, коли вітчизняна фармацевтична промисловість та інші суб'єкти господарювання цієї галузі втрачуть зовнішню, а потім і внутрішню конкурентоздатність, є неприпустимою.*

Глобальна конкуренція – це багатоаспектна категорія, що відображає процес суперництва цивілізацій, регіонів, держав, галузей виробництва, ТНК та інших суб'єктів за конкурентні переваги в умовах високого рівня монополізації, посилення сукупного впливу раніше ізольованих чинників і зміни всієї парадигми їхнього розвитку. Конкуренція, з одного боку, покликана слугувати підвищенню

конкурентоспроможності і ефективності суб'єктів господарювання, а, з другого, за умови домінування монополій є інструментом пригнічення слабших учасників сильнішими через несумісність фундаментальних інтересів. *Тобто, засобами здобуття економічної влади можуть виступати не тільки дирижистські, але і ліберальні прийоми.* У ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС сторони визнають принципи вільної ринкової економіки основою для їхніх відносин. *Це означає, що економічні суб'єкти, які володіють суттєвою зовнішньою конкурентоздатністю, передусім за рахунок ефекту масштабу і високого рівня технологічного розвитку, отримавши доступ на ринок певної держави на недискримінаційній і пропорційній основі, через встановлення режиму вільного ринку законно витіснять з суверенної торгівлі національних товаровиробників.* Нагадаємо, що конкуренція – це насамперед суперництво (боротьба) між учасниками ринку, відповідно, *про жодну координацію чи паритетне співіснування у міждержавній торгівлі, за умови протилежності господарських інтересів, мови не може бути.* Поряд із цим, відбувається навіть посилення ефектів вільного ринку системою вимог щодо забезпечення відповідності правил господарювання однієї держави системі стандартів більш розвиненого контрагента (не обов'язково економічно ефективніших, ніж чинні вітчизняні), які оформлювалися (оформлюватимуться) в загальнообов'язкові правила за фактом їх впровадження та апробації на провідних підприємствах. Це дасть змогу як об'єктивно, так і штучно коригувати ці правила по мірі зміни ринкової кон'юнктури та державних стратегій розвитку. *У такому разі для вирівнювання вихідних умов провадження господарської діяльності національні підприємства потребуватимуть державної підтримки, можливості надання якої будуть істотно обмежені, а зовнішня підтримка спрямовуватиметься на покращення власних умов торгівлі. Так само, істотне посилення конкуренції в умовах обмеженості ресурсів і недостатності (відсутності) перехідних періодів не є стимулом (поштовхом), адекватним інноваційному прориву, а навпаки потягне за собою додаткові витрати та неплатоспроможність вітчизняного підприємництва.*

*Всі ці обставини, з огляду на перенасиченість більшості товарних ринків, незацікавленість держав у відтоку капіталів, скорочення митних надходжень, призведуть до деіндустріалізації та споживчої економії, але тільки в короткостроковій перспективі. Ці негативні*

ефекти посилюються дисперсією суверенної господарсько-правової політики на користь інших держав, міжнародних організацій чи підприємств, що є цілком логічним з урахуванням різних економічних ролей порівнюваних суб'єктів (прикладом щодо України є щорічне затвердження державного бюджету чи ухвалення інших стратегічних рішень, чому передують погодження з боку провідних світових фінансових установ тощо). *Також відзначимо, що ідеї про шкідливість навіть позитивного протекціонізму для держав, які розвиваються* (як-от: «захист вітчизняного виробника призводить до втрати національного багатства, що означає перекладення тягара економічних витрат на громадян, а благополуччя громадян і є благополуччям держави» [97, с. 205–208] або «лібералізація та повне відкриття кордонів відповідає інтересам України» [332]) *є хибними*, свідченням чому є господарсько-правова політика провідних держав з протилежними акцентами. Дж. Сорос зауважує: «Я вважаю, що пропаганда ринкових принципів зайшла надто далеко і стала надто однобокою. Ринкові фундаменталісти вірять у те, що кращим засобом досягнення загального блага є нічим необмежене стремління до блага особистого. Це хибна віра, і, все ж таки, вона здобула дуже багато послідовників» [403]. Не менш цікавим є співпадіння ключових інтересів ТНК у відносинах з державами і «експертних рекомендацій для досягнення успіху країнами, що розвиваються», яке помічаємо під час узагальнення літературних джерел, а саме: забезпечення пріоритету приватного сектору в економіці, приватизація і ліквідація монополій, підтримання низького рівня інфляції, стабільності цін і збалансованості державного бюджету, жорстка боротьба з корупцією та мінімізація бюрократичного апарату, зростання експорту і зняття обмежень для імпорту.

*Під протекціонізмом розуміють господарсько-правовий засіб або механізм захисту внутрішнього ринку і стимулювання вітчизняного експорту, зокрема новостворених, провідних галузей економіки (суб'єктів господарювання) чи тих, розвиток яких є необхідний з погляду національної безпеки, що зазнають суттєвих збитків від міжнародної конкуренції, через обмеження доступу імпортерів на вітчизняний ринок, контролю зовнішньоекономічної діяльності.* Протекціоністська складова в економічній політиці дає змогу розвинути в державі до певної міри замкнений і самодостатній внутрішній ринок (виробничий цикл). Чим вищим є ступінь такої

незалежності, тим менше світові економічні потрясіння відображаються на національному господарстві. Наприклад, криза 2008 р. завдала тяжкого удару по світовій глобалізованій економіці, але Індія його майже не відчула, адже її економіка та виробництво орієнтовані, переважно, на внутрішній ринок. Водночас, не кожна держава в силу об'єктивних причин здатна забезпечити досягнення масштабних результатів у рамках політики протекціонізму, Україна ж з її територією, ресурсним і сировинним, людським потенціалом спроможна забезпечити такий стан національної економіки.

*Це не означає запровадження політики ізоляціонізму, оскільки торгівля є невідворотною, натомість на перший план виходить господарсько-правове забезпечення розвитку суверенних виробництв з високою доданою вартістю, реалізація соціальних проектів, з метою ефективного використання національного економічного потенціалу та здобуття статусу самостійного суб'єкта світової політики. Тобто, йдеться не про лінійну інтеграцію до світової економіки, а поступову адаптацію та взаємовигідну співпрацю.*

Погоджуючись з Д. В. Задахайлом, який наголошує: «Глобальна економіка – це невідворотність, від якої неможливо повністю закритися» [139, с. 18], в Україні *де-факто* неможливо цілковито закрити внутрішній ринок в силу взятих міжнародно-правових зобов'язань. По-перше, слід користуватися навіть обмеженими перевагами від інтеграції ринків (певні товари (послуги), виробництво (надання) яких не є питанням національної безпеки чи за інших умов можуть бути імпортовані). По-друге, сучасна світова торговельна система вже є даністю і Україна не є державою, що спроможна її змінити. Крім цього, хоча в 2008 р. фахівці висловлювали занепокоєння з приводу можливого згортання міжнародної торгівлі та популяризації протекціонізму, такі сподівання, з урахуванням глибини міжнародного поділу праці та міждержавних домовленостей, виявилися нереалізованими у світовому масштабі.

Не випадково Дж. Стігліц, обвинувачуючи Міжнародний валютний фонд у нав'язуванні країнам вимог дерегуляції економіки, політики приватизації, зазначав, що проблема полягає не в самій глобалізації, а в тому, як нею керують [529]. З іншого боку, також хибною є ідея повного закриття національних ринків товарів і послуг для зовнішньої конкуренції, оскільки уніфікація господарсько-правового регулювання торговельних відносин, як відзначають У. Бек

[25, с. 230] та Ю. Ігрицький [172, с. 205], має характер загальносвітової тенденції та ефективний захист власних ринків рано чи пізно обов'язково поставить питання про вихід на зовнішні ринки, де діють правила взаємності. На думку вчених у галузі господарського права, принципово важливим є усвідомлення того, що світовий суспільно-економічний та суспільно-політичний розвиток вступає в нову фазу [145, с. 145].

*Протекціоністська політика потребує вибіркового, обмеженого в часі застосування, що забезпечить розвиток галузі випереджаючими, порівняно з конкурентами, темпами, при цьому вихідне відставання в конкурентоспроможності має бути некритичним, за дотримання таких правил: по-перше, неприпустимо надавати захист політично чи економічно потужним, а не реально перспективним галузям, як і використовувати цю політику для захисту суб'єктивних, а не національних інтересів; по-друге, існує загроза перетворення тимчасового захисту галузі на постійний, що за відсутності дієвих стимулів для підвищення ефективності призведе до закріплення за галуззю умовного статусу «майже конкурентоспроможної»; по-третє, тривалий захист неефективних галузей призводить до появи штучних стимулів для перетоку робочої сили та капіталу, стримування розвитку реально перспективних галузей, у підсумку під час відкриття ринку ці галузі, в яких було накопичено додаткові ресурси, стають банкрутами, зазнаючи значних збитків.*

Цей підхід узгоджується з поглядами провідних економістів на розвиток світового господарства в умовах глобалізації, які зазначають, що, з одного боку, слід захищати власні ринки, а з другого – забезпечувати просування на зовнішні ринки товарів внутрішніх виробників [520]. На думку економістів, держава не повинна ставити перед собою завдання забезпечити ефективну конкуренцію по всьому спектру продукції. Пріоритет має надаватися лише тим секторам економіки, які мають реальні умови для одержання конкурентних переваг на світовому ринку і забезпечують найбільш ефективне використання ресурсів [99, с. 60]. Державна допомога не повинна створювати умови перебування на ринку неефективних суб'єктів господарювання і блокувати стимулювання інвестиційної зацікавленості з боку ефективних конкурентів [213, с. 122]. В. Я. Тацій підкреслює, що для визначення рівня конкурентності певних виробництв і галузей треба виявляти ті з них, які посилять



конкурентні переваги нашої країни та забезпечать реалізацію національних інтересів [419, с. 17]. Тому надання преференцій є виправданим і допустимим лише за умови, якщо публічний інтерес, який гарантовано, є більш важливим у конкретних господарсько-правових умовах, аніж інший інтерес, котрий зазнає негативного впливу. Метою запровадження протекціоністських заходів є першочергово не захист національних виробників від зайвої конкуренції, а створення умов для зростання конкуренції всередині держави.

До визначення пріоритетних напрямів підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки засобами господарсько-правового регулювання слід сформулювати такі спеціальні вимоги: (1) формування умов довгострокового розвитку потенційно найбільш конкурентоспроможних у міжнародному масштабі виробництв, які здатні стати основою української економіки XXI ст.; (2) відхід від односторонньої експортної орієнтації, недопущення закріплення міжнародної спеціалізації країни в галузі сировинних поставок і виробництв з невисокою доданою вартістю, відмова від підтримки енергетично неефективних галузей народного господарства і галузей, в яких неможливо забезпечити світовий рівень конкурентоспроможності; (3) перерозподіл експортних доходів первинних галузей або галузей проміжного продукту в виробництво високотехнологічної та інноваційної продукції з високим ступенем спеціалізації (також бажано було б встановити заборону на експорт сировинних ресурсів з України за умови, якщо вони є об'єктом національного імпорту; дозвіл на провадження відповідної діяльності надавати на рівні КМУ у випадках, якщо в Україні на такі ресурси немає попиту, в тому числі й щодо проведення проміжної чи кінцевої обробки); (4) максимальне замикання технологічних ланцюгів виробництва товарів всередині країни через відтворення відсутніх ланок; (5) запровадження протекціоністських заходів не повинно призводити до економічної ізоляції національного ринку та ліквідації внутрішньодержавної (міжфірмової) конкуренції.

Пріоритетні вектори господарсько-правового розвитку варто визначати за такими генеральними напрямками: (1) розвиток галузей, які потенційно здатні здобути високий рівень конкурентних переваг на експортних ринках [286, с. 297]; (2) забезпечення зростання капіталізації як суми активів, кінцевими власниками яких є резиденти України (для цього, як варіант, необхідно створювати



(без застосування адміністративних засобів, що, ймовірно, викличе негативну реакцію з боку Заходу) об'єднання підприємств і координувати їх діяльність у зовнішньоекономічних відносинах, коли економічне зростання підприємств буде гарантоване збереженням внутрішньої міжфірмової конкуренції), що дасть змогу істотно підвищити сконцентрованість і керованість вітчизняних інвестицій (саме за цим ринковим фактором українські підприємства суттєво іноземним конкурентам); (3) заміщення імпортованої продукції та послуг у тих галузях народного господарства, для яких це є питанням гарантування національної безпеки (на практиці в Україні стратегія імпортозаміщення не реалізується, а підтримка надається за інерцією галузям-потенційним банкрутам, що навіть гіпотетично неспроможні досягти зовнішньої конкурентоспроможності); (4) перед відкриттям певного сегменту національного ринку для міжнародної конкуренції (у будь-яких форматах) слід створити нормативні передумови для використання переваг «єдиного ринку», а не покращувати умови торгівлі сировиною і втрачати засоби для розвитку інноваційного (конкурентоспроможного) виробництва товарів кінцевого ступеня обробки з високою доданою вартістю власними силами. Натомість чинні угоди спрощують умови імпорту в Україну, переважно, товарів кінцевого ступеня обробки, хоча у структурі українського експорту превалює сировина і товари проміжного ступеня обробки, стосовно рівня технологічності яких відбувається деградація. За таких умов взаємодії держав з різним рівнем розвитку, кожна з них одержить неоднаковий економічний зиск, коли ринки однієї перебуватимуть у відносній безпеці, принаймні у споживчому і високовартісному сегментах, а другої зазнають експансії високоліквідної пропозиції.

Отже, правове забезпечення захисту національного товаровиробника має стати обов'язковою передумовою для реалізації всіх напрямів економічної політики держави. Засоби імпортозаміщення повинні передбачати не тільки розвиток внутрішнього ринку в різних сегментах, але й просвітницьку та інформаційно-консультаційну підтримку виробників (потужна рекламна підтримка національних виробників є в США і Південній Кореї).

Економічна інтеграція України, як «держави, що переважно купує», з провідними економіками світу не на рівних умовах, без належних консультацій і доведення до відома вітчизняної господарської

*спільноти порівняльних розрахунків, а фактично через приєднання до чинних в іншій державі регуляторних правил, якими б позитивними вони не були, не відповідає національним інтересам України, якій доцільно запроваджувати суверенні господарсько-правові перетворення, особливо враховуючи цивілізаційні погляди на Україну та приховані корпоративні інтереси.* У таких союзах, на відміну від кооперації між економіками приблизно однакового рівня, менш конкурентоспроможний суб'єкт є об'єктом економічної експансії. На думку фахівців, у сучасному світі саме інтеграційні процеси між державами, що мають схожі геостратегічні, економічні, науково-технологічні інтереси, є механізмом, спроможним зберегти суверенітет і національну самоідентифікацію цих держав в умовах глобалізації, спрямованої на стандартизацію, уніфікацію за західним зразком усіх світових процесів [21].

Погоджуючись загалом з позицією, що нині стратегічним завданням для України є мінімізація наслідків впливу значно більш потужних іноземних транснаціональних корпорацій на національний ринок, для чого треба максимально використовувати організаційно-господарські повноваження органів держави у плані застосування засобів захисту національного товаровиробника [385, с. 243], слід відзначити хибність підходу, який передбачає максимальне використання організаційно-господарських повноважень суб'єктів владних повноважень в аспекті захисту національного товаровиробника, що лише штучно забезпечить внутрішню конкурентоспроможність вітчизняних підприємств. Так, у ст. 6 ГКУ, в формі загального принципу господарювання, зафіксовано обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з потребою забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємництві. *Це не заперечує доцільності захисту національного товаровиробника, що також закріплено в ГКУ як загальний принцип господарювання, натомість такий захист повинен мати цільову спрямованість, вибіркового характеру за предметом регулятивного впливу та мінімально обмежувати конкуренцію в господарських відносинах.*

З огляду на це, слід уточнити правомірні господарсько-правові межі захисту національного товаровиробника і запропонувати доповнити ст. 6 ГКУ ч. 2 такого змісту: «Правові засоби, що спрямовані на захист національного товаровиробника, повинні застосовуватися

на засадах строковості, обґрунтованості розрахунків, на підставі яких було прийнято рішення про застосування цих заходів, ефективності, тобто забезпечення економічного зростання, підвищення конкурентоздатності секторів економіки та стимулювання інноваційного розвитку народного господарства» [286, с. 294, 295, 300]. До речі, Д. В. Задихайло також звертає увагу на прикрі вади законодавчої техніки викладення принципу обмеження державного регулювання економічних процесів у ст. 6 ГКУ, що дають підстави прогнозувати подальше його вдосконалення і за формою, і за змістом [141].

Було б доцільно поряд із вже зробленими уточненнями господарсько-правових меж захисту національного товаровиробника, *по-перше*, заборонити експорт сировинних ресурсів тих сфер господарювання, в яких можливо налагодити виробництво товарів проміжного чи кінцевого ступеня обробки в Україні, а також розробка програм розвитку і підтримки національного експорту готової продукції.

*По-друге*, запропонувати доповнити ст. 6 ГКУ наступним нормативним приписом: «Міжнародний договір (як двосторонній, так і багатосторонній) або нормативно-правовий акт, реалізація якого може призвести до обмеження (порушення) принципу захисту національного товаровиробника у певній сфері(-ах) народного господарства чи загалом в економіці, є нікчемним і не може бути укладений (ухвалений). Захист національного товаровиробника вважається забезпеченим, якщо за сукупністю показників (кількісних і якісних, зокрема, зростання кількості працівників підприємств, зайнятих осіб, обсягу вироблених товарів (наданих послуг, виконаних робіт) і одержаних доходів від господарської діяльності) потенціал національного виробника збільшуватиметься протягом кожного календарного року з дати укладення відповідного рішення, крім випадків, якщо національні вигоди іншого порядку суттєво перевищують шкоду, завдану незабезпеченням захисту національного товаровиробника (таке рішення має ухвалюватися Президентом України у формі указу)».

Захист національного виробника слід розглядати як основну засаду сфери господарювання, що в разі колізії нормативних приписів матиме пріоритет. У зв'язку з цим, доцільно відобразити принцип захисту національного виробника в таких статтях КУ: (а) ч. 2 ст. 9 викласти в новій редакції: «Укладення міжнародних договорів, які

*суперечать Конституції України та принципу захисту національного товаровиробника, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України»; (б) ст. 15 доповнити ч. 5: «Органи державної влади і місцевого самоврядування забезпечують захист національного виробника під час прийняття всіх юридично значущих рішень». Звичайно, ці правові засоби, як і ті, що були сформульовані вище, бажано підсилити спеціальними приписами за конкретними сферами господарювання.*

2. Беручи до уваги вже сформульовані правові позиції, розгорнутий предмет Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, варто визначити деякі загальногосподарські та спеціально-господарські ризики цієї Угоди для України на прикладі сфери державних закупівель.

По-перше, гл. 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію з ЄС передбачає адаптацію українського законодавства до чинних і ухвалених у майбутньому правил ЄС (директив 2004/18/ЄС і 2004/17/ЄС та інших актів), за винятком несуттєвих положень, закріплених у Додатку XXI до Угоди, з метою запровадження прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу, зі взаємним і поступовим відкриттям ринків закупівель, що з боку України було зроблено ще в 2010 р. (господарсько-правова оцінка цього рішення вже була надана [286, с. 298–301]). *Особливе занепокоєння в цьому контексті викликає норма про адаптацію українського законодавства до ухвалених у майбутньому правил ЄС, враховуючи, що вітчизняний уряд не має інструментів впливу на ухвалення таких рішень.*

Крім безперервного моніторингу прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою, з боку ЄС, роботи місій з перевірки на місцях за участю установ ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших суб'єктів, адаптація відбуватиметься згідно з комплексною «дорожньою картою», що має одержати позитивний висновок Комітету асоціації з питань торгівлі. Для забезпечення виконання сторонами взятих зобов'язань передбачені спеціальні процедури врегулювання спорів – консультації, третейський розгляд, взаємопогоджене врегулювання, процедура у межах механізму посередництва, а також система санкцій.

*Щодо загальногосподарських наслідків для України від укладання Угоди про асоціацію з ЄС, то їх варто розподілити на позитивні та негативні: (1) позитивні: зростання конкуренції на ринку державних закупівель, більша економія під час використання річних кошторисів, деяка мінімізація корупції, додаткові гарантії раціонального використання державних коштів у середньостроковій перспективі, розширення (поновлення) сфери розповсюдження законодавства про державні закупівлі [286, с. 92, 93], учасники процедур закупівель в Україні, права яких були порушені, одержать додаткові підстави для захисту прав, доступ до тендерів ЄС; (2) негативні: Україна зобов'язується безумовно адаптувати національне законодавство не тільки до чинного на певний момент часу права ЄС, а й до прийнятих у майбутньому змін; Угода встановлює вимоги щодо ратифікації та виконання норм багатьох міжнародних документів, які спрямовані, передусім, на захист господарських інтересів експортерів-монополістів захищеної правом інтелектуальної власності продукції; зростання конкуренції на вітчизняному ринку державних закупівель і, ймовірно, зменшення кількості одержаних українськими постачальниками замовлень через посилення вимог щодо інформування європейських постачальників про заплановані в Україні торги; українські постачальники одержать вільний доступ тільки до високовартісних тендерів ЄС (останній в односторонньому порядку щодо України ринок закупівель не відкривав), що з огляду на порогові вартісні значення державних контрактів і незначну кількість вітчизняних підприємств, спроможних виконувати подібні замовлення, фактично означатиме відсутність доступу абсолютної більшості українських виробників до ринку ЄС, що додатково ускладнюється європейською системою стандартів (екологічних, санітарних і фітосанітарних), впровадження яких на українських підприємствах потребує завеликих інвестицій (згідно зі ст. 154 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, після реалізації останнього етапу адаптації законодавства, сторони розглянуть можливість (це є правом, а не обов'язком сторін, адже такий розгляд першочергово відповідає інтересам України) взаємного надання доступу до ринків щодо закупівель, вартість яких є нижчою за встановлені порогові значення, при цьому не визначено ступінь такого зниження); погодившись на такі принципи організації ринку закупівель, як забезпечення стану вільного ринку, недискримінаційного,*

*конкурентного і відкритого тендерного процесу, суверенний господарсько-правовий механізм державних закупівель позбавляється потрібної гнучкості для комплексного і поліфункціонального регулювання господарських відносин.*

Також до негативних рис доречно віднести загрозу зміни спеціалізації промислових підприємств із виробництва окремих товарів на проведення певних виробничих процесів, що супроводжуватиметься зростанням внутрішньогалузевої торгівлі, торгівлі компонентами та проміжними товарами, сприятиме як транснаціоналізації підприємств, так і зникненню вертикально інтегрованих компаній, розмічених в Україні [535, с. 29–32]. *При цьому першу і другу ознаки можна вважати позитивними лише умовно*, оскільки на господарські відносини державних закупівель в Україні вони вже поширюються з середини 2010 р. року, з огляду на закріпленний у законодавстві з того часу принцип участі на рівних умовах у процедурах закупівель вітчизняних і іноземних учасників, який не сприяє жодним чином усуненню негативних тенденцій та явищ.

Отже, *негативні загальногосподарські наслідки для України від укладення Угоди про асоціацію з ЄС є набагато більш суттєвими, ніж позитивні*, враховуючи вади юридичної техніки документа, що, з огляду на національні особливості тлумачень двозначних нормативних приписів, призведуть до зловживання ліберальними правилами. Це підтверджує правильність думки зарубіжних фахівців, на думку яких, рішення щодо посилення і поглиблення євроінтеграції значною мірою зумовлюються економічними інтересами приватних структур, представлених великими корпораціями світу [100, с. 21]. Позитивні ж ефекти можливо запровадити у формі добровільної рецепції окремих норм європейського законодавства, за винятком контролю з боку ЄС за виконанням органами публічної влади України такого запозичення, адже без фактору примусу дієві антикорупційні зміни законодавства не відбудуться.

Практика захисту національних ринків державних закупівель є, зокрема, у КНР [185, с. 39], РФ [14, с. 47], США [331, с. 35, 37]. Економісти відзначають тенденцію посилення протекціоністських заходів у деяких зарубіжних державах [125, с. 86]. Проте закріпивши у ст.ст. 3, 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель» принцип участі на рівних умовах у процедурах закупівель вітчизняних і іноземних учасників, законодавець фактично



відмовився від політики протекціонізму в господарських відносинах закупівель, хоча в постанові КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., що втратила чинність, такі заходи були передбачені.

Стосовно міжнародних зобов'язань України у межах СОТ [385, с. 235–245], вони не створюють перешкод у застосуванні цих заходів, оскільки згідно з Протоколом про вступ України до СОТ, що був ратифікований Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10.04.2008 р., Україна взяла зобов'язання стати спостерігачем згідно з Угодою про державні закупівлі СОТ та розпочати переговори про приєднання до Угоди. Тобто мова не йде про обов'язок ратифікувати цю Угоду.

Все ж таки, 25.02.2009 р. Україна набула статус спостерігача за Угодою про державні закупівлі СОТ та в лютому 2011 р. подала на розгляд до Секретаріату СОТ заявку щодо започаткування переговорів стосовно приєднання до Угоди [406]. Статус спостерігача надає державі право доступу до офіційної документації, яку в порядку, передбаченому ст. 19 Угоди про державні закупівлі СОТ, країни-учасниці збирають і подають Комітету з державних закупівель СОТ, наприклад, це щорічні статистичні дані про закупівлі, проведені у країнах, на які поширюється дія Угоди, зокрема, відомості про кількість та оціночну вартість контрактів за групами та категоріями товарів і послуг.

*За умови ратифікації Угоди про державні закупівлі СОТ, держава зобов'язана встановити національний правовий режим у сфері закупівель для країн-учасниць Угоди. Стосовно держави, яка належить до «країн, що розвиваються», згідно з класифікацією СОТ, можуть бути застосовані обмежені винятки з цього правила у таких формах: по-перше, держави-учасники Угоди зобов'язані сприяти збільшенню імпорту з країн, що розвиваються, беручи до уваги особливі проблеми менш розвинених країн, які перебувають на низьких стадіях економічного розвитку; по-друге, для держав, що розвиваються, передбачена можливість запровадження спеціального та диференційованого режимів державних закупівель, за умови досягнення згоди між сторонами Угоди, які можуть забезпечувати або захист їх позиції щодо платіжного балансу та забезпечення рівня резервів, потрібних для реалізації програм економічного розвитку, або підтримку створення й розвитку вітчизняних*



галузей промисловості, включаючи розвиток малого підприємництва й присадибного господарства в сільських або відсталих районах, а також економічного розвитку інших секторів економіки, або підтримку промислових підприємств протягом часу їх повної або часткової залежності від закупівель, або заохочення економічного розвитку цих країн через застосування регіональних або глобальних домовленостей серед країн, що розвиваються, представлених на Міністерській конференції СОТ і підтриманих нею; по-третє, країна, що розвивається, може проводити переговори з іншими учасниками, згідно з цією Угодою, про застосування взаємоприйнятних винятків з правил національного режиму стосовно деяких організацій, товарів або послуг, що містяться в переліках, які охоплюються Угодою, з урахуванням специфічних обставин у кожному випадку; по-четверте, сторона, яка є країною, що розвивається, може змінювати власні переліки організацій, товарів або послуг, які охоплюються Угодою, беручи до уваги її розвиток, фінансові та торговельні потреби, або може звертатися до Комітету з державних закупівель СОТ із запитом про отримання винятків з правил щодо національного режиму для окремих організацій, товарів або послуг, включених до переліків цієї країни, беручи до уваги специфічні обставини в кожному випадку.

*Підхід, за якого Україна бере на себе зобов'язання ухвалити стандарти ЄС і СОТ у сфері державних закупівель є передчасним і необґрунтованим*, адже в сучасних макроекономічних умовах навіть провідні держави світу вдаються до захисту національних ринків закупівель. Наприклад, у РФ національний режим наданий іноземним особам на умовах взаємності, тобто якщо аналогічний режим встановлений іншою державою щодо товарів російського походження, робіт, послуг, що надаються російськими суб'єктами [14, с. 47]. До такої практики також вдаються держави-члени ЄС, які ратифікували Угоду про державні закупівлі СОТ.

З огляду на вагоме господарсько-правове значення внутрішнього ринку закупівель для економічної системи будь-якої держави, відкриття цих ринків для міжнародної конкуренції має здійснюватися виключно на двосторонній основі, натомість створення відкритих міжнародних ринків державних закупівель є одним із етапів просування глобальної економіки. З погляду рівня соціально-економічного розвитку України та захисту національних інтересів,

економічна глобалізація в розглянутому аспекті в довгостроковій перспективі тягне за собою більш суттєві дисфункції, які, зрештою, нівелюють шанси повною мірою використати господарсько-правові переваги відкритого ринку. Зокрема, негативного впливу зазнають такі публічні інтереси в господарських відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я, як: (1) забезпечення національної безпеки держави, (2) стимулювання інноваційного розвитку економіки, захист національного товаровиробника в межах узятих Україною міжнародно-правових зобов'язань, (3) збалансована та ефективна система державного регулювання ринку закупівель, (4) розширення практики участі у процедурах закупівель малих суб'єктів господарювання, (5) спроможність ринку державних закупівель у сфері охорони здоров'я стабільно функціонувати, забезпечуючи потреби сфери у повному обсязі, мінімізація випадків зриву чи затягування проведення конкурсних процедур, (6) досягнення раціонального, високоєфективного використання державних коштів у широкому значенні, оскільки не буде забезпечено концентрацію державних фінансових ресурсів у межах національної економіки.

Варто погодитися з позицією відомого економіста Дж. Стігліца, який пише: «Країни, які отримували від глобалізації найбільше користі, – це ті країни, які взяли на себе відповідальність за свою долю та усвідомили роль, яку відіграє в економічному розвитку уряд, а не поклалися на поняття саморегульованого ринку, який нібито самостійно може впоратися з власними проблемами» [412]. У сучасних умовах невикористання комплексу правових засобів, що запроваджують непряму економічну підтримку вітчизняних учасників процедур закупівель штучно зменшує господарсько-корисний потенціал закупівель, як засобу державного регулювання господарських відносин, адже не застосовуються заходи, які спрямовані на підвищення економічної зацікавленості у виробників продукції, особливо, якщо брати до уваги негативні господарські характеристики вітчизняного ринку продукції охорони здоров'я. Водночас, хибними є тези авторів, які без застережень звертають увагу на неможливість захисту вітчизняного виробника в ситуації, що склалася [109, с. 86], крім того, практична реалізація теорії порівняльних переваг Рікардо [527], яка має господарсько-правову корисність лише для інтеграційних об'єднань зі спільним ринком чи держав із диспропорціями в розвитку секторів реальної економіки, у сегменті

українського фармацевтичного виробництва лише посилюватиме імпортозалежність вітчизняної економіки.

З-поміж спеціально-господарських ризиків Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, слід звернути увагу, по-перше, на *потребу суттєвої перебудови вітчизняного законодавства про державні закупівлі*, особливо в сенсі упорядкування категоріального апарату та процедур закупівель, електронних закупівель, заснування центральних закупівельних органів, розподілу компетенції між регуляторами сфери державних закупівель, порядку оскарження процедур, сфери розповсюдження режиму закупівель на господарські відносини, встановлення диференційованих режимів задоволення потреб державного, комунального та інших секторів тощо. Так, основним питанням порядку денного парламентів Східноєвропейських держав не тільки протягом перших років адаптації законодавства до правил ЄС, але і зараз є імплементація цих правил у формі національних законів.

По-друге, в ч. 3 ст. 149 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС встановлено, що гл. 8 «Державні закупівлі» застосовується до контрактів, вартість яких є однаковою для обох сторін і має перевищувати такі порогові значення: (а) 133 тис. євро – на поставку товарів та надання послуг для центральних державних органів, за винятком державних контрактів на надання послуг, визначених у ст. 7 Директиви 2004/18/ЄС; (б) 206 тис. євро – на поставку товарів та надання послуг, на які не поширюється п. «а»; (в) 5,15 млн євро – на виконання робіт та державних концесій; (г) 5,15 млн євро – на виконання робіт в комунальному та інфраструктурному секторах; (д) 412 тис. євро – на поставку товарів та надання послуг в комунальному та інфраструктурному секторах. *З цього випливає, що Україна, закріпивши в національному законодавстві аналогічні європейським порогові значення для договорів про державні закупівлі, зобов'язується виконувати вимоги Угоди про перегляд закупівельного режиму лише щодо таких високовартісних угод. Водночас, незрозуміло чи ці порогові значення мають стати доповненням до закріплених у ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» величин, чи замінити їх. В останньому випадку матиме місце зупинка вітчизняного ринку закупівель, на якому щороку укладається угод на кілька сотень мільярдів гривень, виявиться гостра нестача вітчизняних постачальників, спроможних виконати державне замовлення.*

По-третє, ст. 151 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, в якій описані вимоги до опублікування інформації про контракти, містить такі недоліки щодо забезпечення прозорості сфери державних закупівель: не визначені види джерел інформації, в яких підлягають оприлюдненню повідомлення про торги; абстрактність формулювань, що надають підстави для конкурентних зловживань, зокрема, «обсяг інформації, що підлягає оприлюдненню, повинен відповідати рівню економічного інтересу економічних операторів до відповідного контракту» чи «інформація, що підлягає оприлюдненню, має містити принаймні основні деталі запропонованого контракту, критерії якісного відбору, метод відбору, критерії визначення виконавця контракту».

По-четверте, ч. 11 ст. 151 Угоди надає замовникам право організувати торги для обмеженої кількості учасників за умови, що така процедура відбудеться у прозорий і недискримінаційний спосіб (звужене на підставі суб'єктивних критеріїв коло учасників є проявом дискримінації), а відбір ґрунтуватиметься лише на об'єктивних факторах (досвід учасників у відповідній сфері, масштаб їх господарської діяльності, наявність відповідної інфраструктури або їх технічний, професійний потенціал). Ці умови є підставою для обмеження конкуренції на торгах, монополізації ринків закупівель і антиконкурентних дій замовників, вони можуть бути застосовані як кваліфікаційні критерії (для підтвердження професійної, технічної компетентності учасників, встановлення їх відповідності базовим умовам закупівлі) у межах відкритих торгів. Згідно з Директивою 2994/18/ЄС, за процедурою торгів з обмеженою участю будь-який суб'єкт економічної діяльності має право надіслати запит на участь у торгах, але подати тендерну пропозицію може лише той, якого запрошено замовником. Отже, нормативний припис ч. 11 ст. 151 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС містить передумови для розширення переліку підстав, за яких можуть бути проведені ці та подібні до них обмежено конкурентні процедури, застосування яких покликано мати спеціальний і обмежений характер, як виняток із загальної практики відкритих торгів.

По-п'яте, в ч. 8 ст. 151 Угоди закріплене таке правило: «Замовники не висуватимуть умов, що можуть призвести до прямої або опосередкованої дискримінації економічних операторів іншої сторони, таких як вимога до економічних операторів, зацікавлених у

контракті, бути заснованими у тій самій країні, регіоні або на тій самій території, що й замовник. Незважаючи на вищезазначене, у випадках, коли це виправдано конкретними обставинами договору, від учасника-переможця може вимагатися створення певної господарської інфраструктури у місці виконання контракту». *Це правило також містить суттєві недоліки, адже вказана тільки одна умова, що вказує на дискримінацію замовників за територіальною ознакою, незрозуміло чи створення господарської інфраструктури в місці виконання контракту є кваліфікаційним критерієм або предметом господарського договору про закупівлю.* З погляду вищезазначених засадничих положень Угоди про асоціацію цей нормативний припис варто розуміти наступним чином: по-перше, створення певної інфраструктури може бути обумовлене виключно державним контрактом та здійснюватися лише для забезпечення його виконання, по-друге, розміщення такої інфраструктури не може розглядатися як кваліфікаційний критерій, а її наявність – тлумачитися як перевага одного учасника над іншим, натомість її створення може визначатися як предмет замовлення у специфікаціях до конкурсної документації.

До позитивних рис гл. 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з погляду оптимізації правового господарського порядку в Україні слід віднести три основних. По-перше, позитивний вплив у контексті уточнення та часткового поновлення сфери поширення законодавства про закупівлі на господарські відносини матимуть положення ч. 2 ст. 149 Угоди про асоціацію, що до замовників відносять будь-які органи та організації, які здійснюють закупівлі та відповідають визначенням у праві ЄС, що включає осіб публічного права та суб'єктів господарювання, які керуються публічним правом і здійснюють діяльність у комунальному або інфраструктурному секторах, таких, як державні підприємства, що здійснюють відповідну господарську діяльність, а також приватних суб'єктів господарювання, які здійснюють відповідну діяльність на підставі спеціальних та виключних прав у комунальному або інфраструктурному секторах. Також законодавством ЄС передбачений централізований персоніфікований облік усіх замовників, які зобов'язані проводити закупівлі в спеціально визначеному порядку.

По-друге, з огляду на часті зловживання під час проведення закупівель за процедурою переговорів [286, с. 267–274], *нормативний*

*припис ст. 151 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що передбачає обов'язок замовників використовувати переговорні процедури лише у визначених виняткових випадках, коли використання такої процедури по суті не створює конкуренцію, має важливий характер з погляду обмеження правозастосування цієї процедури, хоча словосполучення «використовувати переговорні процедури лише у визначених виняткових випадках» і дублює зміст вітчизняного закону, крім вказівки на конкретну визначеність таких випадків. Під формулюванням «використання такої процедури по суті не створює конкуренцію» варто розуміти (а) добросовісне вжиття замовником усіх можливих заходів для успішного проведення конкурентної процедури, цілі якої не було досягнуто з незалежних від замовника причин, внаслідок чого з метою належного задоволення державних потреб він зобов'язаний проводити закупівлю в одного учасника, (б) існування необхідності в невідкладному (в більш короткий строк, аніж встановлений для проведення інших закупівельних процедур) гарантуванні певного публічного інтересу, більш суттєвого в конкретній ситуації, ніж захист конкуренції, (в) щодо поставки (надання, виконання) ексклюзивного предмета закупівлі, ознаки якого законно визначені в документації конкурсних торгів і конкуренції пропозицій на ринку стосовно нього немає, (г) проведення закупівлі на підставі прямо визначених у законі умов, при дотриманні вимог, передбачених у п. «а». У цьому контексті слід запропонувати розширити перелік, закріплених у ч. 3 ст. 21 Закону України «Про здійснення державних закупівель», підстав для проведення закупівель за скороченою процедурою.*

По-третє, в контексті протидії зловживанням замовників під час визначення предмета закупівель у конкурсній документації (основні зловживання поділяються на дві групи: (1) опис предмета за індивідуальними, а не видовими ознаками, що в перспективі робить конкурентоздатною пропозицію конкретного учасника, з яким замовник вступив у змову; (2) безпідставне звуження чи розширення реально необхідних ознак предмета, що дає змогу виконати замовлення лише великим підприємствам або конкретному суб'єкту господарювання, крім випадків, якщо це зумовлено потребами замовника і вони не можуть бути задоволені в інший спосіб), позитивний господарсько-правовий ефект матиме застосування норми ст. 151 Угоди про асоціацію щодо правил визначення предмета

закупівлі, відповідно до яких (а) усі державні контракти повинні укладатися через проведення прозорих і неупереджених процедур, які запобігатимуть проявам корупції та забезпечуватимуться через недискримінаційне формулювання предмета контракту, рівний доступ економічних операторів, достатні часові рамки, прозорий і об'єктивний підхід, (б) під час опису характеристик роботи, товару або послуги замовники мають користуватися загальним описом технічних і якісних характеристик і функцій, міжнародними, європейськими або національними стандартами.

Отже, на прикладі сфери державних закупівель було визначено загальногосподарські та спеціально-господарські недоліки Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з погляду національних інтересів України. З огляду на обмежену кількість умовних позитивних ефектів, обумовлених скоріше вітчизняною специфікою господарсько-правових перетворень, інтереси однієї сторони Угоди гарантовані максимально, жодних зобов'язань щодо зміни внутрішнього законодавства в інтересах контрагента не взято. Не викликає заперечень факт делегування суттєвої частки державного суверенітету органам ЄС у ключових питаннях організації економіки та покладення на Україну функції зі здійснення вторинної правотворчості. Щодо технічних аспектів Угоди, відзначимо абстрактність нормативних приписів, що, припускаючи двозначні тлумачення, в умовах українського правопорядку призведуть до зловживань правом, наявність прогалів, формальних і матеріальних неузгодженостей.

Стосовно негативних оцінок якості господарсько-правової політики України, насамперед її незалежності та спрямованості на захист національних інтересів, вони є очікуваними та закономірними, оскільки, наприклад, відверто нераціональне використання державних коштів в Україні супроводжується агресивною економією саме на соціальній сфері, в якій спостерігається хронічне недофінансування і рівень забезпечення громадян не досягає навіть мінімальних потреб з погляду людської гідності. При цьому важливо усвідомлювати, що ключовою метою держави, як соціально відповідального і, передусім, людського об'єднання, є її існування як суверенного суб'єкта, чим забезпечується захист інтересів власних громадян і виконання комплексу інших неринкових завдань. Тому неприпустимі погляди на державу як на суб'єкта ринкової



економіки, єдиним універсальним і конвертованим ресурсом якого є фінанси, оскільки, по-перше, наявність багатьох, часто протилежних, інтересів у держави, баланс між якими слід підтримувати, створює систему негативних зворотних зв'язків, що, стабілізуючи державу, роблять її менш ефективною в досягненні будь-якої з цілей, порівняно з приватними суб'єктами, по-друге, за певного збігу обставин підприємство, принісши прибуток, може бути ліквідоване власниками, досягнувши таким чином мети свого існування.

## РОЗДІЛ 3

# РОЛЬ І МІСЦЕ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ВИРОБНИЦТВА

### 3.1. Господарсько-правові засади інноваційної політики в Україні

*1. Місце інноваційної політики в системі економічної політики держави*

*2. Основні способи правового забезпечення інноваційного інвестування*

1. Соціально-економічному розвитку України і світової спільноти загалом на сучасному етапі притаманні такі риси, як суперечливість та нерівномірність, динамічність та стратегічна керованість, концептуальна єдність та різна практична реалізація моделей економічного зростання, що полягає в аксіоматичності [146, с. 22] положень про безальтернативність інноваційного розвитку економіки і, водночас, відсутності універсального (за групами держав або регіонів) плану впровадження цього курсу. Посилення міждержавної конкуренції призводить до того, що всі без винятку суверенні держави перебувають у невпинному пошуку, передусім, господарсько-правових засобів підвищення власної конкурентоспроможності.

В умовах перманентного загострення конкурентної боротьби між суб'єктами господарювання у світовому масштабі, яка призводить до посилення ролі транснаціональних корпорацій, стає очевидним, що першочерговим завданням кожної держави є розробка довгострової програми економічного розвитку та її правового забезпечення, з метою підвищення конкурентоспроможності власних підприємств і економіки загалом. Самоусунення держави від виконання цього завдання, як з'ясувалося, є контрпродуктивним.

*На практиці інноваційний розвиток сам собою не відбувається, особливо якщо повною мірою не гарантовано господарський правопорядок. Як підкреслює Нобелівський лауреат Дж. Стігліца, «рука може бути невидимою тільки з тієї причини, що її просто не існує» [21]. Так, ринковий механізм, з огляду на встановлену ним*

залежність попиту від пропозиції, скоріше перешкоджає, ніж сприяє переходу до нових технологій, оскільки забезпечення інноваційного розвитку потребує значних ризикових інвестицій, зокрема на початку технологічного циклу. *За відсутності цілеспрямованої політики держави на стимулювання інвестицій в інновації – розвиток факторів виробництва та продуктивних сил (попиту), а не власне стимулювання інновацій (пропозиції), інші правові засоби виявляться неефективними*, як-от: охорона права інтелектуальної власності, прогресивні організаційно-правові форми господарювання, договірні конструкції тощо. *Це передбачає усвідомлення суб'єктами господарювання того, що інновації – це єдиний спосіб одержання великих і довгострокових прибутків, а їх постійне впровадження – обов'язковий засіб конкурентної боротьби*. Для цього слід знизити комерційну привабливість традиційних (неризикових) сфер господарювання, визначити чіткі тарифні та нетарифні стимули і, що також важливо, забезпечити перерозподіл державних коштів на фінансування цих потреб (скорочення фінансування державних і правоохоронних органів, скасування економічно необґрунтованих економічних програм, скорочення надлишкових соціальних видатків (привілеїв), відмова від підтримання неринкових тарифів для промисловості та дотацій сировинним галузям (металургічна, хімічна, гірничодобувна промисловість). Поряд із цим, *держава разом із ключовими суб'єктами економічної влади України (великими підприємствами-монополістами) повинна вирішити завдання з забезпечення доступності інновацій за допомогою вибіркової підтримки базової чи стратегічної пропозиції*.

*Варто визначити такі основні функції держави в інноваційній сфері: (1) гарантування правового господарського порядку, як невід'ємної складової інноваційного способу господарювання, корисної конкуренції та провадження цілісної економічної політики за всіма напрямками її здійснення; (2) правове регулювання інноваційної діяльності, що включає як створення регуляторних правил, так і механізмів із забезпечення їх дотримання; (3) акумулювання ресурсів і фінансування сфери наукових досліджень і розробок; (4) стимулювання (підтримка) інновацій – так званий «інноваційний тиск» на суб'єктів господарювання через встановлення вимог у сфері податків, тарифів, екології, безпеки продукції та технологій, стандартизації та закріплення адміністративно-господарських санкцій*

за невиконання цих вимог (використання застарілих технологій); (5) координація інноваційної діяльності: сприяння кооперації та взаємодії учасників господарських відносин, пом'якшення циклічності інноваційного процесу, формування єдиного технологічного простору; (6) інституційне забезпечення інноваційних процесів: формування інфраструктури ринку, збалансоване анти-монопольно-конкурентне регулювання, захист національних розробок, регулювання міжнародного трансферу технологій, реклама інноваційних досягнень держави, підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності, підготовка кадрів; (7) регулювання стратегічних напрямків здійснення інноваційної діяльності (лише на загальнодержавному рівні можливо ефективно попереджувати і нейтралізувати негативний вплив науково-технічного прогресу на суспільний розвиток).

Стосовно самого поняття «інноваційна політика», у спеціальній літературі під ним розуміють сукупність науково-технічних, виробничих, управлінських, фінансово-побутових та інших заходів, пов'язаних зі створенням нових і вдосконаленням наявних продуктів або технологічних процесів, застосуванням їх у виробництві, комерційною реалізацією та просуванням нової чи поліпшеної продукції на ринки збуту [81, с. 84]. Або окремий напрямок економічної політики держави, у межах якого розробляється і реалізується комплексна система заходів державного регулювання з метою стимулювання, планування, управління, підтримання та контролю за інноваційними процесами, що є в науково-технічній та інших сферах соціально-економічного життя країни. Національна інноваційна система, так само, визнається предметом державної інноваційної політики [19, с. 115–117]. На думку дослідників, метою національних інноваційних систем є забезпечення стійкого розвитку економіки держави на підставі ефективного використання інтелектуального потенціалу, генерації, розповсюдження і реалізації нових знань [38, с. 39]. Згідно з Законом України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р., інноваційна політика покликана визначати правові, економічні, організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановлювати форми стимулювання державою інноваційних процесів і забезпечувати підтримку розвитку економіки України інноваційним способом. *Але спільним недоліком цих і багатьох інших дефініцій є їх*

*абстрактність, відсутність прикладного змісту та факторів (як основних, так і додаткових), спроможних реально активізувати інноваційний процес.*

У зв'язку з тим, що ефективна реалізація обґрунтованої та прогнозованої інноваційної політики є обов'язковою та, мабуть, найбільш важливою функцією держави в сучасних умовах, *за якістю здійснення цієї політики слід налагодити незалежний і фаховий контроль, засади якого закріпити на рівні ГКУ, встановивши відповідальність за невиконання чи неналежне виконання державою інноваційної функції.*

Д. Д. Задохайло акцентує увагу на інноваційному характері функціонування якщо не всіх, то більшості суспільних відносин міжгалузевого формату і високого суспільного затребування промислової, інвестиційної, зовнішньоекономічної та інноваційної політики держави. Тому надметою господарсько-правового регулювання є органічне об'єднання в єдиному механізмі різнорідних правових засобів, що слугують досягненню різних за природою суспільних інтересів [150, с. 134, 136, 178]. Враховуючи необхідність створення системи засобів державної підтримки і стимулювання розвитку відповідних відносин, слухними є думки про інституціоналізацію окремої інноваційної функції, як невід'ємної складової «функціонального арсеналу» сучасної держави, що повинна розумітися не тільки утилітарно – щодо економічних відносин, науково-дослідного та виробничого секторів економіки, але в більш широкому контексті, як забезпечення інноваційності самого суспільства в його бажанні успішно вирішувати весь спектр соціальних проблем. На думку науковців, неправильно окремо розглядати завдання та діяльність держави в науково-технічній та інноваційній сферах [19, с. 113]. З огляду на те, що новий світовий порядок поділу праці не гарантує країнам-аутсайдерам навіть можливості забезпечити нормальну життєдіяльність суспільства, на практиці мають творчо використовуватися різні стратегії економічного розвитку («використання природних ресурсів», «переслідування» («копіювання»), «лідерних технологій», «економічного прориву», «забезпечення експортоорієнтованості економіки»), як мікст-правова форма з відповідним уже напрацьованим арсеналом правових засобів, який дозволив би залежно від внутрішньої та зовнішньої ситуацій оптимізувати управління економікою на тих

засадах, що є найбільш ефективними в масштабі як усієї економіки, так і окремих її кластерів [149, с. 131, 132, 136, 137].

*З економіко-правового призначення інноваційної функції держави випливають вимоги про всеохопність, системність і поліфункціональність інноваційної політики, що має виступати інтегральним елементом (ядром) усіх напрямів економічної політики, особливо в галузевому сенсі, що слід закріпити у ст. 10 ГКУ.*

*На масштабність господарсько-правової природи інноваційної політики вказує і та обставина, що конкурентоспроможна продукція створюється в результаті проходження певним об'єктом послідовних етапів інноваційного циклу (процесу), господарська діяльність у рамках яких може провадитися одним чи більшою кількістю суб'єктів господарювання, в одній чи декількох державах. При цьому, оборотоздатний продукт, як предмет комерційної реалізації, створюється фактично на кожній із стадій, чому сприяє масштабність попиту на нього на споживчому та комерційному ринках. Тому кінцева успішність інноваційного розвитку залежить від належного функціонування усіх стадій процесу, коли кожна наступна виникає за умови, якщо була попередня або були умови для її виникнення (нелінійний інноваційний процес).*

Важливою складовою інноваційної політики є інвестиційна політика, під якою розуміють окрему обов'язкову складову економічної політики, що являє собою системну і цілеспрямовану діяльність визначених державних органів зі створення та реалізації спеціального алгоритму заходів, з метою активізації чи гальмування параметрів функціонування інвестиційного ринку та окремих його сегментів, за допомогою формування відповідного за змістом нормативно-правового забезпечення інвестиційних відносин, застосування потрібних засобів державного регулювання і прямої участі держави як суб'єкта зазначених відносин, що базуються на закріпленій у державній програмі інвестиційного розвитку узгодженій моделі такого ринку [175, с. 135, 136]. На думку Д. В. Задихайла і В. М. Пашкова, державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється для реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики. Умови інвестиційної діяльності регулюються за допомогою прямого та непрямого втручання в інвестиційні відносини за допомогою різних правових засобів [143, с. 316–321]. *З погляду інвестицій, інноваційна політика має означати збільшення*

*інвестицій в інновації.* Водночас, вона містить значно ширше коло правових засобів.

Науково-технічна політика, згідно з Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 р., одержала окреме від інноваційної політики розуміння. *Проте інтелектуальна творча діяльність як така, без відповідного мотиваційно-господарського облаштування, не цікава учасникам ринку. Внаслідок цього масово не виготовляються нові продукти, які користувалися б попитом з боку суб'єктів господарювання.* Так, представники кейнсіанської школи вважають, що економічна система у принципі нерівноважна і попит не йде автоматично за пропозицією, внаслідок чого трапляється нестача ефективного попиту. Ця обставина виправдовує державне втручання, передусім, з метою стимулювання попиту [226, с. 109–180]. *З цього приводу відзначимо актуальність застосування правового механізму державних закупівель, що ґрунтується на попиті.* Європейські дослідники однією з причин програшу ЄС у глобальній конкуренції на сучасному етапі називають приділення державою основної уваги підтримці пропозиції технологій, коли промисловості та споживачам рідко дозволяється самостійно приймати рішення про те, які товари і технології призведуть до отримання оптимальних суспільно-корисних результатів [504].

Якщо науково-технічна політика зводиться до розробки нового знання, за ігнорування організації способів його практичного використання, а промислова політика в основному оцінюється за кількісними показниками виробленої продукції, то інноваційна політика передбачає застосування більш цілісного підходу, який охоплює всі етапи інноваційного циклу (від теоретичних і практичних досліджень до реалізації нового чи вдосконаленого продукту) і фокусується на потребі стимулювання як створення стратегічно важливих інновацій, так і їх практичного застосування. *Саме реалізація готової інноваційної продукції дає змогу одержати максимальний прибуток, тому основним показником під час оцінки досягнень вітчизняної науки має стати частка впроваджених промисловими підприємствами розробок і технологій від загальної кількості розроблених.* Але до інновацій належить не лише кінцева продукція, але й проміжні результати, що також є предметом господарського обігу. Втім, на думку дослідників, підприємець є основною ланкою інноваційного процесу, ланкою між винаходом і нововведенням, адже



сам по собі винахід не дає жодного ефекту, йому слід знайти комерційне застосування [49].

Вважаємо за потрібне навести істотне застереження з приводу того, що *негативний характер у контексті створення суверенних інноваційних ланцюгів має та обставина, що вітчизняним підприємствам більш вигідно придбати готову розробку закордоном, де функціонує ефективна система підтримки інновацій, але їх регулярне запозичення підриває довгострокову конкурентоспроможність підприємства*, призводить до втрати здатності до розробок, хоча і є корисним під час подолання базового технологічного відставання. Тому реалізація стратегій наздогоняючого розвитку повинна сприйматися не тільки як сприйняття технологій, що вже використовуються в інших державах. Якщо виявляється неможливим формування суверенного інноваційного циклу в одній із галузей виробництва, для збереження науково-технічного потенціалу слід інтегруватися у транснаціональні ланцюги. Також це може бути зумовлено об'єктивними технологічними особливостями деяких виробничих процесів, що потребують вузької спеціалізації. Наприклад, більшість енергетичних технологій, у тому числі відновлювальної енергетики, – це складні системи, що складаються з багатьох компонентів. Так, турбіни вітроелектростанцій виробляє КНР, а коробки перемикачів передач і двигуни – США [217, с. 5].

*Отже, доцільно запропонувати двоєдину стратегію розвитку інноваційних процесів в Україні: (1) поєднання всіх етапів неринкової та ринкової стадій в національно-замкнені інноваційні цикли, що дасть змогу задовольняти потреби внутрішніх споживачів, незалежно від коливань зовнішньої кон'юнктури, і експортувати готову продукцію з високим ступенем доданої вартості; (2) якщо перше завдання виконати неможливо, то це може бути розвиток окремих конкурентоспроможних ланок (етапів) інноваційного процесу.* Для реалізації першого підходу (корисний з погляду національної безпеки та довгострокових конкурентних переваг) потрібною є державна підтримка, обмежувальні та протекціоністські заходи, адже в умовах відкритого ринку, коли багатонаціональні корпорації, поєднуючи порівняльні переваги двох або більше національних економік [515, с. 57], незацікавлені в появі нового самостійного суб'єкта міжнародної торгівлі. На думку фахівців, світові науково-технічні

процеси порівнюють з «законом природного відбору», коли поза межами наукової спільноти опиняться держави, що не володіють сукупністю знань, відповідною соціальною інфраструктурою, технологіями [522, с. 77]. Тому кожна держава повинна, виходячи з власних можливостей, пристосовуватися до конкурентної боротьби на міжнародному рівні [536, с. 50].

*Під інноваційною політикою слід розуміти інтегральний напрям економічної політики держави, спрямований на перетворення інновацій в основний об'єкт для інвестицій і фактор економічного зростання, структурну перебудову економіки з позицій стратегічних перспектив, розвиток у межах національної інноваційної системи завершених циклів виробництва конкурентоспроможної інноваційної продукції, на засадах поєднання конкуренції на внутрішньому ринку та концентрації господарських активів для провадження зовнішньоекономічної діяльності.*

На думку західних дослідників, інновації розпочинаються з оцінювання існуючого економічного потенціалу, що пов'язується, передусім, з «інтелектуальною силою», для його ефективного використання [123]. У спеціальній літературі під інноваційним потенціалом розуміють спроможність економічної системи до змін і вдосконалення або сукупність наявних факторів, що можуть бути використані та приведені в дію для досягнення певного результату [463, с. 157]. На нашу думку, це поняття не повинно зводитися тільки до здатності акумулювати та обслуговувати інвестиції, а й передбачати застосування якісно нових підходів до їх використання. Тобто, *інноваційний потенціал – це здатність держави, суб'єкта господарського права чи їх об'єднань до створення та використання в господарській діяльності інновацій за рахунок усього комплексу засобів виробництва.*

*До елементів інноваційного потенціалу належать такі:* (1) залежно від структури інноваційного потенціалу: (а) ресурсний – сукупність соціально-економічних ресурсів, використовуваних для виробництва інноваційної продукції, що задовольняє суспільні потреби; (б) результативний – результат реалізації наявних можливостей; (в) внутрішній – здатність ефективно перетворювати ресурси на інноваційний продукт [196, с. 106, 131]; (2) залежно від факторів реалізації інноваційного потенціалу: (1) пасивна складова – наявність зовнішніх умов для переходу на інноваційний

плях розвитку; (2) активна складова – наявність внутрішніх можливостей у суб'єктів ринку для активізації інноваційних процесів; (3) залежно від суб'єкта оцінювання: (а) інноваційний потенціал міжнародної спільноти; (б) інноваційний потенціал держави; (в) інноваційний потенціал галузі економіки; (г) інноваційний потенціал суб'єкта господарювання. Визначається інноваційний потенціал на підставі наступних показників: частка інноваційної продукції в загальному обсязі виробництва; частка організацій, що здійснюють інноваційну діяльність, дослідження і розробки або застосовують їх результати; частка спеціалістів, що беруть участь у дослідженнях і розробках; витрати на провадження інноваційної діяльності. Деякі науковці складовою інноваційного потенціалу також називають «інноваційність бізнесу», тобто здатність суб'єктів господарювання адекватно реагувати на зміни ринку за допомогою випуску нової або вдосконаленої продукції, впровадження нових технологій виробництва і збуту, реструктуризації, вдосконалення системи внутрішньофірмового управління та використання новітніх маркетингових стратегій [455, с. 11].

Поряд із поняттям «інноваційний потенціал», що містить статичні характеристики суб'єкта господарського права з погляду його інноваційності, використовується термін «конкурентоспроможність», який є вищим ступенем узагальнення порівняльно-правових характеристик суб'єкта господарського права з іншими (конкуруючими) учасниками господарських відносин. Зосередження уваги на конкурентоспроможності, а не інноваціях самих по собі зумовлено тим, що цей підхід орієнтує суб'єкта оцінювання на змінюваність інноваційного потенціалу та лідерських позицій у межах глобального ринку, оскільки без такого розуміння сучасної конкуренції в умовах відкритого ринку лінійне підвищення інноваційного потенціалу не має сенсу. Крім цього, конкурентоспроможність означає не абстрактну, формально високу оцінку певного господарського явища, а його затребуваність (попит) з боку учасників відносин у сфері господарювання.

Конкурентоспроможність – це властивість об'єктів, що характеризує ступінь задоволення конкретної потреби порівняно з кращими аналогічними об'єктами, представленими на ринку [275]. У науковій літературі «конкурентоспроможність» найбільш часто вживається як властивість держави. На думку П. Пуцентейло,

конкурентоспроможність держави – це зумовлені економічними, соціальними та політичними чинниками позиції країни або підприємства на внутрішньому й зовнішньому ринках [364, с. 33]. Г. Азгальдов під нею розуміє здатність країни створити внутрішні та зовнішні умови, що дають змогу їй підприємствам виробляти товари та послуги, які витримують випробування міжнародними ринками, а її населенню – постійно підвищувати доходи та якість життя. Тобто, конкурентоспроможність держави – це її здатність забезпечити стабільне економічне зростання [4]. Економісти Є. Ясін і О. Яковлев конкурентоспроможність поділяють на внутрішню та зовнішню. Під внутрішньою пропонують розуміти продажі на внутрішньому ринку, за конкуренції з імпортом та вітчизняними товарами, які забезпечують разом з експортом потрібний рівень зайнятості і доходів населення, а під зовнішньою – здатність продавати товари і послуги на світових ринках, наявність у структурі експорту достатньої кількості товарів і послуг, які забезпечують сталість платіжного балансу держави [502, с. 7]. Оскільки конкурентна перевага підприємства на ринку збуту оцінюється рівнем конкурентоспроможності виготовленого ним товару, фахівці ведуть мову про конкурентоспроможність продукції, тобто її привабливість для споживача та спроможність задовольняти його потреби, бути реалізованою на ринку в певний часовий період. Конкурентна перевага товару – це одна чи більше його споживчих ознак, що відсутні чи менш виражені в конкурентів. Чим більше конкурентних переваг має товар, тим більш конкурентоспроможним він є.

На конкурентоспроможність продукції впливають такі фактори: рівень якості (патентоспроможність, патентний захист, відповідність нормам міжнародних і національних стандартів, наявність сертифікатів якості та знаків відповідності), рівень сервісних послуг, у тому числі умови гарантійного обслуговування та розрахунків, стан ринку (співвідношення попиту і пропозиції на аналогічну продукцію, кліматичні умови, споживчі вподобання, зміна моди, поява конкурентів та інтенсивність конкуренції, розмір ринку збуту, що позначається на величині попиту на продукцію, стабільність ринкової позиції виробника, зумовлена його діловою репутацією, позиціонування продукції на ринку, її ринковий потенціал, етап життєвого циклу товару), тенденції розвитку економіки,

науково-технічного прогресу, стійкі зрушення у структурі споживання товарів [275; 343].

*Якщо інноваційний потенціал – це здатність держави, суб'єкта господарського права чи їх об'єднань до створення та використання в господарській діяльності інновацій за рахунок усього комплексу засобів виробництва, то конкурентоспроможність, передусім, означає здатність використати (реалізувати) наявний інноваційний потенціал на практиці (досягнути позитивних результатів під час провадження господарської діяльності). До ознак конкурентоспроможності належать такі: (1) за властивістю «конкурентоспроможність» може здійснюватися характеристика будь-якого суб'єкта господарського права та результату господарської діяльності (з огляду на негативні оцінки конкурентоспроможності України загалом, виникає потреба в стимулюванні галузевого інноваційного розвитку); (2) об'єктивна форма виразу, що виявляється у процесі ринкового обігу; (3) взаємозв'язок внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності; (4) динамічність; (5) ступінь конкурентоспроможності суб'єкта господарського права чи їх об'єднання визначає комплекс властивих йому економічних чи організаційних переваг над конкурентами; (6) ідентифікація в умовах конкурентного середовища.*

*В Україні в багатьох сферах господарювання помітна диспропорція між наявним інноваційним потенціалом і його реалізацією на практиці, коли попри наявність ресурсів відсутні результативний і внутрішній елементи. Незважаючи на те, що національний господарський комплекс позбавлений ряду обов'язкових елементів для інноваційного зростання, він поки що не позбавлений здатності до розроблення та виробництва інноваційних продуктів і продукції в одиничних сегментах ринку національними зусиллями. З-поміж конкурентних переваг вітчизняної сфери господарювання варто виділити такі: (1) можливість здійснення перерозподілу експортних доходів первинних галузей або галузей проміжного продукту в виробництво високотехнологічної та інноваційної продукції з високим ступенем спеціалізації; (2) розгалужена мережа академічних науково-дослідних інститутів, спроможність проводити фундаментальні та прикладні дослідження національними зусиллями, традиційно сильна роль держави в інноваційній сфері; (3) відносно високий рівень підготовки фахівців інженерних і технічних*

спеціальностей; (4) вітчизняна наука забезпечує проведення прикладних досліджень за фінансування нижче мінімальних потреб; (5) транзитний статус України; (6) великий внутрішній ринок; (7) наявність передумов для розвитку всіх елементів національної інноваційної системи, завершених виробничих циклів у рамках різних галузей національного виробництва та створення унікальних дослідних центрів і виробництв (переробка ядерного палива, космічні та авіатехнології); (8) взяті міжнародно-правові зобов'язання дозволяють запроваджувати обмежені протекціоністські заходи (сфера державних закупівель); (9) наявність альтернативних напрямів для економічного розвитку за відмови від підтримки енергетично неефективних галузей народного господарства; (10) потенціал для розвитку масштабного органічного сільського господарства і здобуття значних зовнішніх конкурентних переваг у сегментах первинної, проміжної та кінцевої обробки продукції сільського господарства та тваринництва; (11) відсутність у держави обтяжливих соціальних зобов'язань.

*Беручи до уваги конкурентні переваги вітчизняної економіки, перспективи розвитку світового господарства і найбільш суттєві загрози національній безпеці, на основі концепції порівняльних переваг до можливих пріоритетних напрямів розвитку (об'єктів політики протекціонізму) варто запропонувати віднести такі галузі народного господарства, як фармацевтика та медичне обслуговування, вища освіта, транспортні комунікації, машинобудування (виробництво електротехнічного обладнання, авіакосмічна промисловість, суднобудування), комп'ютерне програмування, сільське господарство (виробництво екологічно чистої харчової продукції), виробництво енергозберігаючих технологій, виробництво і переробка ядерного палива.*

У межах національної інноваційної системи між її учасниками виникають інноваційні відносини, під якими у спеціальній літературі розуміють відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням інноваційної діяльності, пов'язані з доведенням об'єкта права інтелектуальної власності до стану інноваційного продукту, а також його впровадженням суб'єктами господарювання у власному виробництві та (або) господарській діяльності та випуском нової та (або) інноваційномісткої продукції (робіт, послуг) [359]. З цього випливає, що зміст інноваційних відносин становить

інноваційна діяльність, яка не виникає з приводу створення об'єктів права інтелектуальної власності. Такого ж підходу дотримується і законодавець у Законі України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. У літературі під інноваційною діяльністю розуміють або господарську діяльність зі створення і розповсюдження інновацій (організації та здійснення інноваційних проектів), або процес розвитку об'єктів права інтелектуальної власності в усіх фазах господарського обігу, спрямований на реалізацію результатів завершених науково-дослідницьких розробок чи науково-технічних досліджень у новий чи вдосконалений продукт, що реалізується на ринку (новий чи удосконалений технологічний процес, що використовується у практичній діяльності) [225, с. 4, 5]. На думку інших фахівців, це постійна діяльність підприємств, у результаті якої винахід чи ідея набуває економічного змісту [420]. В. М. Пашков інноваційну діяльність у сфері охорони здоров'я у правовому сенсі умовно розмежовує на діяльність, пов'язану з організаційною та науково-виробничою сферами. На цій підставі він розмежовує господарські інтереси соціальної інноваційної діяльності організаційної сфери галузі охорони здоров'я, що полягають у забезпеченні високоєфективного лікування хворих, і науково-виробничої сфери [324, с. 22, 23]. Все ж таки, науково-технічна діяльність не повинна розглядатися окремо від інноваційної, оскільки вона також виступає обов'язковою ланкою інноваційного процесу, особливо в курсі того, що останній є системою зворотних зв'язків, а не простою лінійною моделлю.

*Залежно від кількості суб'єктів господарського права, залучених до провадження інноваційної діяльності, виділяють два основних підходи до її здійснення: (1) закритий або традиційний, що означає здійснення інноваційної діяльності протягом усього інноваційного циклу одним суб'єктом господарювання чи залежними від нього підприємствами; (2) відкритий, коли у процесі виготовлення певної інноваційної продукції задіяні суб'єкти господарювання, не пов'язані між собою. Хоча до переваг першого, як правило, відносять гарантування комерційної таємниці, мінімізацію ризиків і транзакційних витрат від обміну інформацією, бізнес-спільнота визнає корисність практичного використання обох концепцій: з одного боку, надмірна відкритість може призвести до втрати контролю за процесами і знаннями, негативно позначитися на результативності довгострокової*



інноваційної діяльності, а, з другого боку, повна закритість суперечить тенденціям до скорочення (підвищення динаміки) інноваційного циклу, ускладнення і збільшення питомої ваги інновацій [513, с. 313]. За оцінками західних фахівців, 35 % усіх інноваційних проєктів, що реалізуються приватним бізнесом, здійснюються за участі інших організацій [513, с. 313]. *Залежно від створення суб'єктом господарювання інновацій, виділяють два типи інноваційної поведінки: (1) пасивне залучення (споживання) інновацій; (2) активне провадження інноваційної діяльності.* На важливості останньої наголошують науковці, зазначаючи, що однією з функцій підприємництва, поряд із ресурсною й організаційною, є творча, пов'язана з новаторством, значення якої зростає в умовах науково-технічного прогресу [132, с. 55].

*Перевага правового механізму державних закупівель, порівняно з іншими регуляторами господарських відносин, полягає в тому, що він одночасно забезпечує як пасивне залучення (споживання) інновацій, у чому полягає його пряме завдання, так і стимулює активне провадження інноваційної діяльності.*

Також варто визначити загальні та спеціальні підстави для здійснення інноваційної діяльності суб'єктами господарювання. Стосовно загальних, то, по-перше, інновації є ефективним засобом конкурентної боротьби, що забезпечує довгострокову прибутковість підприємств. М. Круглов підкреслює важливе значення підприємницьких мотивів для динаміки інноваційних процесів [207, с. 312, 313], а Ф. Фукуяма справедливо зауважує, що на сучасному етапі основним джерелом доданої вартості є технологічні нововведення і людський матеріал, а не територія, ресурси і населення [445]. Але зазначена прибутковість досягається, як правило, через певний проміжок часу, що пов'язано з тривалістю інноваційного циклу. По-друге, це ризиковість інноваційної діяльності, коли ступінь економічного ефекту від реалізації інновацій є адекватним ступеню ризику [83]. Й. Шумпетер визначив два види ризику: ризик, пов'язаний з можливим технічним провалом виробництва і ризик, пов'язаний з відсутністю комерційного успіху [483, с. 97]. А. Пігу за ступенем ризикованості розподілив усі галузі господарства на такі групи: ризиковані галузі: нові галузі і ті, що переживають стадію становлення; галузі, де ризик незначний, – традиційні галузі, які пройшли перевірку часом [337, с. 479]. По-третє, здійснюючи

інноваційну діяльність монополіст прагне посилити власні конкурентні переваги і збільшити «бар'єри» входження на ринок для інших учасників. Навіть на олігополістичному ринку має місце гостре суперництво учасників, які займають відносно подібні позиції. Зокрема, у традиційних галузях народного господарства за високого рівня еластичності попиту головним чинником формування конкурентних переваг є низькі витрати (гнучка цінова політика загалом) і збільшення обсягів реалізації [207, с. 64]. В цьому контексті цікавим є приклад з історії США, де на початку ХХ ст. головний фінансист програми електрифікації Дж. П. Морган побачив у розробках резонансного трансформатора і бездротової системи передачі енергії Н. Тесли загрозу власній монополії на виробництво електроенергії та домігся знищення його експериментального полігону, припинення фінансування, дискредитації в науковому та підприємницькому середовищі. Згодом на засіданні Ради уряду США з питань електрифікації було прийнято рішення про вилучення патентів винахідника з цивільних бібліотек і надання їм режиму секретності [384].

З-поміж спеціальних підстав для здійснення інноваційної діяльності виділяють такі: (1) наукове пізнання безвідносно до сфери практичного застосування інновацій; (2) цілеспрямоване запровадження суспільно-корисних інновацій, коли інноваційний процес організовується за принципом «від технологічних запитів», оскільки немає сенсу фінансувати розробку технології, щоб потім вирішувати проблему її практичної реалізації; (3) задоволення чітко визначеного попиту і потреб, що ідентифікуються чи задаються на потенційному ринку. Для цього досліджують подвійну пропозицію: від суб'єктів господарювання (першої черги споживачів) і від кінцевих споживачів (другої черги споживачів), а також враховують дві гіпотези динаміки інноваційного процесу: гіпотезу «технологічного поштовху» (розвиток науки має об'єктивний характер, за відносної незалежності від практики) і гіпотезу «тиску ринкового попиту» (ідея може виникнути на будь-якому етапі інноваційного процесу, подекуди оминаючи етапи наукових досліджень). Попит, як правило, є джерелом покращувальних нововведень, коли удосконалюється певна якість технології чи товару, та залежить від таких обставин: реальних споживчих потреб у товарах, вимог до новизни і якості товарів, можливостей для впровадження у виробництво,

наявності фінансових ресурсів, визнання переваг нових технологій [176]. Господарська практика свідчить, що всередині підрозділів наукових досліджень і розробок зароджується 25–30 % усіх ідей і нововведень, хоча їх вага є більш значущою, оскільки вони призводять до розробки радикальних інновацій [460]. Погоджуючись із тим, що фундаментальні та прикладні дослідження, науково-технічні розробки є базисним сегментом інноваційної системи [68], на сучасному етапі за джерелами походження 60 % інновацій надходить з ринку, 25 % – з технологічної сфери і 15 % – зі сфери досліджень [171]. Не заперечуючи важливого суспільного значення і широкої дифузії на більшість сфер господарювання останніх, Україні слід також звертати увагу на покращувальні споживчі інновації, принаймні, з метою імпортозаміщення.

*Інноваційний процес, що об'єднує сукупність суб'єктів господарювання, які провадять інноваційну діяльність та інші види господарської діяльності з метою виготовлення конкурентоспроможної продукції (насамперед такої, що користується внутрішнім попитом), очевидно, є більш широким поняттям, аніж сама інноваційна діяльність. Фактично йдеться про відносно автономні ланки інноваційних відносин з різним змістом у межах попередньої та ринкової стадії інноваційного циклу. Тому ознаки, притаманні інноваційній діяльності, властиві й інноваційному процесу. Інноваційний процес, з одного боку, є організованим, оскільки його функціонування передбачає скоординовану господарську діяльність і взаємозалежність різних систем, а з другого боку, не слід вести мову про лінійність процесу, оскільки може відбуватися взаємодоповнення циклів, коли деякі з них виявляються відсутніми. Незважаючи на те, що в переважній більшості випадків інноваційний процес розвивається у певній послідовності, особливо щодо стратегічних інновацій, на сучасному етапі він уявляється як сукупність інноваційних ланок, що залежно від господарських потреб змінюють місце свого розміщення. Так, за бурхливого розвитку сегмента споживчих покращувальних інновацій з'являється окрема ланка – маркетингових досліджень, а сама інноваційна ідея може виникнути на будь-якому етапі інноваційного процесу. Таким чином, залежно від кількості змістових елементів, під інноваційним процесом розуміють певний порядок здійснення господарської, насамперед, інноваційної діяльності, для виготовлення інноваційної продукції,*

*або сукупність типових інноваційних циклів у межах національної економіки.*

*Отже, інноваційний процес – це комплекс господарських відносин (інноваційних, інвестиційних, науково-технічних, організаційних), що виникають між суб'єктами господарського права з приводу створення, освоєння і розповсюдження інновацій з метою виготовлення конкурентоспроможної інноваційної продукції, використання її в комерційних і некомерційних цілях для досягнення позитивних соціально-економічних ефектів з погляду захисту як публічних, так і приватних інтересів.*

*Сенсом інноваційної політики в Україні є не тільки створення конкурентоспроможної та такої, що користується попитом, інноваційної продукції, а й всезагальна модернізація вітчизняних підприємств, тобто забезпечення стійкого внутрішнього попиту на інновації.*

З погляду завдань інноваційної політики, важливе місце в інноваційному процесі займає інноваційне виробництво, як процес створення матеріальних і суспільних благ, потрібних для існування і розвитку, що є одним із центральних видів інноваційної діяльності. Під ним розуміють виробництво, в основі якого лежить використання наукових досліджень і розробок, технологій, нових комбінацій виробничих факторів і підходів до структури організації та управління виробництвом, що дають змогу виробляти нові конкурентоспроможні товари та послуги, одержувати прибуток і переваги перед конкурентами. Так само, інноваційне виробництво може бути інноваційним чи обмежено інноваційним, а виробничий процес за структурою складається з власне виробництва, розподілу, обміну та споживання. Деякі фахівці інноваційне виробництво визначають як діалектичну єдність матеріальної (відчутної) і антропоцентричної (невловимої) систем виробництва: результатом першої виступає матеріальний продукт, результатом другої – інтелектуальний капітал (знання), які можуть бути використані в організації, щоб отримувати різноманітні переваги перед конкурентами. В західній теорії це положення інтерпретується таким чином: щойно інвестиції в дослідження і розвиток перевищили інвестиції в основні фонди, компанія перетворюється у структуру, в якій не тільки щось виробляють, а й мислять [198, с. 57].

*Продуктами (результатами) інноваційного (високотехнологічного) виробництва стає інноваційна продукція. У сфері охорони здоров'я*

*це оригінальні (інноваційні) лікарські засоби, вироби медичного призначення та медична техніка, відповідні вимоги щодо яких вказуються в документації конкурсних торгів.*

Поняття інновації, як економічної категорії, що означає нову комбінацію факторів виробництва, мотивовану підприємницьким духом, запропонував Й. Шумпетер, на думку якого, нововведення або інновація не є синонімом слова «винахід», оскільки підприємницька діяльність пов'язана з комерційним використанням наявних засобів, а не зі створенням нових [483]. На думку західних фахівців, інновація – це технічна, виробнича, маркетингова діяльність, спрямована на комерційне використання нового (чи покращеного) продукту або перше комерційне використання нового (чи удосконаленого) виробничого процесу (обладнання) [420], а згідно з Настановами Фраскатті, розробленими Групою національних експертів з питань розвитку науки і техніки Організації економічного співробітництва та розвитку, інновація – це кінцевий результат інноваційної діяльності, що одержав втілення у формі нового чи вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку, нового чи вдосконаленого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності, або в новому підході до надання соціальних послуг. Російські дослідники під інновацією (з англ. innovation – нововведення, інвестиція в новацію) розуміють кінцевий результат інноваційної діяльності, що знайшов закріплення у формі нового чи вдосконаленого товару, впровадженого на ринок, нового чи вдосконаленого технологічного процесу; результат інвестування в розробку (нове знання, інноваційна ідея щодо оновлення життя людей) і наступний процес упровадження (виробництва) з фіксованим отриманням додаткового прибутку [49]. Вітчизняні науковці-юристи до інновацій відносять комплексні складні результати інтелектуальної діяльності, що включають в себе об'єкти права інтелектуальної власності, проектну документацію, результати науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт та технологічних робіт, спрямовані на доведення такого результату інтелектуальної діяльності до його впровадження у майновий комплекс суб'єкта господарювання і виробництва на його основі інноваційної продукції чи надання інноваційних послуг [359, с. 100]. До складових елементів інноваційного продукту, як правило, відносять такі: (1) обов'язкові: (а) об'єкт права інтелектуальної власності, щодо якого

здійснюються заходи з доведення до стану впровадження і на який виникають майнові права (виключні права або право використання у певний спосіб); (б) проект впровадження (інноваційний проект); (в) технічна документація на впровадження об'єкта права інтелектуальної власності зі встановленням технічних умов виробництва нової продукції та (або) використання у виробничому процесі нової технології, способу, процесу, ресурсу, іншого рішення; робочі інструкції, специфікації, рекомендації; (г) результати експериментального впровадження об'єкта права інтелектуальної власності (експериментальні зразки, пробні партії тощо); (2) факультативні: супровідні послуги з впровадження у виробництво інтелектуального продукту та ведення авторського контролю; послуги з надання консультацій, додаткової інформації, пов'язаної з інноваційним продуктом тощо [19].

Так звані функціональні ринки, що опосередковують інноваційні та інвестиційні відносини, мають подвійну природу: об'єкт цих відносин є товаром (інноваційна розробка, інвестиційний продукт), що створюється і реалізується в межах спеціального ринку інноваційних продуктів – частини національної інноваційної системи; інноваційні відносини мають стати складовою виробничого процесу, тобто предметом промислової політики та господарсько-правового регулювання різних видів підприємництва [140, с. 180]. *Істотним застереженням під час дослідження цього правового явища є те, що не варто асоціювати інновації лише з нововведеннями або новими ідеями, як і не слід визначати об'єкти інноваційної групи винятково з позиції надання їм правової охорони, оскільки в основі інновацій – не лише інтелектуальна власність, а також комплекс упроваджувальних заходів, що в підсумку дає змогу виробити готову продукцію. До правових ознак інновацій належать такі: (1) мають складну структуру у формі проміжного або кінцевого результату інноваційної діяльності; (2) результатом інновацій є новий чи суттєво вдосконалений продукт, технологія, процес, що забезпечує їм суттєві переваги щодо попередніх рішень; (3) умовою будь-якого сталого інноваційного розвитку є інвестиційна привабливість відповідної сфери господарювання; (4) затребування на ринку (користування попитом) і можливість практичного використання в господарській діяльності, насамперед, у сфері технологій; (5) динамічний характер розвитку в господарських відносинах, на що вказує зміст і спрямованість*

інноваційного процесу; (б) використання у сфері господарювання інновацій як засобу (переважно інноваційного продукту) і результату (переважно інноваційної продукції) провадження інноваційної діяльності. При цьому, об'єкти права промислової власності як такі і тим більше, об'єкти, доведені до стану інноваційних продуктів, самі утворюють власний, достатньо самостійний ринок [146, с. 22]. У цьому контексті чітко помітні недоліки закріплених у Законі України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. дефініцій, в яких не задується інвестиційний компонент, динамічна природа інновацій, пріоритетність їх перетворення в готову та практично затребувану продукцію тощо.

Основний предмет закупівель в охороні здоров'я, залежно від рівня інноваційності, може бути класифікований таким чином: (1.1) оригінальні (інноваційні) або референтні лікарські засоби – лікарські засоби, що були вперше у світі зареєстровані на основі повної документації щодо їх якості, безпеки, ефективності (повного реєстраційного досьє) і з яким порівнюється генеричний лікарський засіб; (1.2) генеричні лікарські засоби – лікарські засоби, які задовольняють критерії того самого кількісного та якісного складу діючих речовин однієї і тієї самої лікарської форми, що їй відповідний референтний лікарський засіб, і є взаємозамінним з референтним лікарським засобом; (2.1) інноваційні медичні вироби, тобто медичні вироби, що є результатом виконання інноваційних проєктів і є новими чи конкурентоздатними та такими, що мають суттєво вищі техніко-економічні показники порівняно з аналогічною продукцією; (2.2) звичайні (не інноваційні) медичні вироби, у тому числі повністю відновлені [286, с. 349–359]. З огляду на нерозвиненість високотехнологічного виробництва в Україні та принципову неможливість його масштабного відновлення, зумовлену високоартістичністю досліджень і розробок, патентними монополіями в цій сфері, організація виробництва абсолютно інноваційної медичної продукції в Україні на цьому етапі є надзвичайно складним і передчасним завданням.

В Україні продукція може бути інноваційною: (а) в широкому значенні (глобальна інноваційність); (б) у вузькому значенні (відносна інноваційність, що трапляється на вітчизняному ринку). Звичайно, насамперед, слід орієнтуватися на забезпечення стимулювання виробництва чи придбання продукції, що є інноваційною в



*світовому масштабі, але якщо в силу різних причин це неможливо, то сприяти розвитку господарських процесів, інноваційних, принаймні, для внутрішнього ринку. Останній напрям актуалізується у зв'язку з прогресуючою імпортозалежністю українського фармацевтичного ринку та потребами у вжитті заходів імпортозаміщення, пов'язаних із перманентним дефіцитом іноземної валюти. Це може бути виробництво генеричних лікарських засобів, стосовно яких є суттєва імпортозалежність або наявна матеріально-технічна база для організації виробництва.*

2. Поступовий розвиток інноваційного законодавства не призвів до викристалізації в ньому більш-менш узгоджених інститутів, що забезпечують функціонування інноваційної системи [140, с. 180]. Актуальною для України є проблема недостатнього використання інвестиційного потенціалу, коли держава, з урахуванням негативного досвіду необґрунтованого скасування пільг в умовах спеціальних режимів господарювання, має вжити необхідних заходів для виправлення допущеної помилки [164, с. 37]. Це саме стосується і ключового завдання – правового забезпечення стимулювання приватних і публічних інвестицій в інновації, а також опрацювання способів їх залучення.

Звичайно, підтримка розвитку інноваційної системи лише за рахунок державних ресурсів – витратна і неефективна справа, у тому числі внаслідок високої корупційної складової. На особливу увагу заслуговує перегляд алгоритмів розподілу обмежених економічних ресурсів для підтримки реального сектору економіки, який би виявився постійнодіючим та надійним від управлінських і економічних коливань, оскільки в умовах дефіциту інвестиційних ресурсів як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках, варто першочергово визначитися з інвестиційними джерелами і способами перерозподілу, насамперед, видатків державних коштів.

*Тому доречно знижувати частку державної підтримки, що надається без спільної участі суб'єктів господарювання приватного чи публічного права, створивши умови для активізації останніх. У цьому процесі важливими є додаткові гарантії з боку держави, принаймні, на першому етапі фінансування інноваційних програм. До речі, у країнах Східної Європи різке скорочення державних ресурсів, асигнованих на наукові розробки, призвело до створення*

альтернативних дослідницьких та інноваційних структур у формі малих державних і приватних підприємств, кооперативних фірм і акціонерних товариств [195, с. 119–122].

*Спробуємо виокремити деякі способи залучення інвестицій суб'єктами господарювання для задоволення інноваційних потреб: (1) організація на підприємстві завершеного інноваційного циклу чи його окремих ланок; для заповнення відсутніх ланок залучаються інноваційні об'єкти й обладнання, надаються послуги й виконуються роботи на підставі коопераційних угод і договорів про спільну діяльність, заснування об'єднань підприємств, бартерних угод чи за допомогою укладання ліцензійних договорів, договорів про передачу виключних прав, замовлення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, розробки технологій, довірчого управління виключними правами, управління майновими правами на колективній основі; (2) проведення закупівлі в порядку відкритого конкурсу за умови, якщо потрібне максимально швидко і якісне вирішення господарського завдання, а в замовника немає засобів для створення (виробництва) інновації; (3) проведення закупівлі в порядку переговорів, що тягне за собою високу вартість продукції, недостатні гарантії належного виконання зобов'язання з боку контрагента; (4) укладання інвестиційного договору (інвестор фінансує створення нового виробництва (розробку технології) за участю розробника), коли одним із способів повернення інвестицій є придбання виготовленої в майбутньому продукції на пільгових умовах; (5) заснування нового чи спільного підприємства, до статутного капіталу якого розробник вносить технологію, застосування якої потребує постійного авторського супроводу, а його партнери – потрібні ресурси: гроші, обладнання, налагоджені збутові мережі тощо; купівля-продаж підприємства як цілісного майнового комплексу (разом із технологіями та фахівцями), якщо це підприємство не має змоги самостійно реалізувати наявний інноваційний потенціал) або частки у статутному капіталі підприємства (емісія акцій на величину узгодженої вартості інноваційного об'єкта); (6) трудовий найм працівників, спроможних створити нову технологію; (7) укладання публічних контрактів на досягнення інноваційних результатів (програма діяльності, строки її реалізації, фінансові зобов'язання держави), в основі яких лежать стратегічні дорожні карти (на 3–5 рр.), що укладаються між об'єднанням підприємств, органом державної влади та місцевого*

самоврядування, за якими виконавець зобов'язаний узяти участь у реалізації кількох технологічних проектів з різними строками виконання, а замовник – запровадити режим найбільшого сприяння для провадження господарської діяльності виконавцем; (8) укладання контрактів заохочувального характеру, яким притаманний складний алгоритм ціноутворення, плановість і поетапність виконання зобов'язань, широке варіювання підстав (залежно від результатів діяльності) для застосування матеріальних заохочень і санкцій. Також доцільно на рівні ПКУ зобов'язати підприємства формувати обов'язкові резервні фонди інноваційного розвитку, обсяг і склад яких залежатиме від сфери господарювання.

Все ж таки, основне навантаження в сенсі забезпечення підтримки інноваційного розвитку, передусім, на доринковій стадії, має покладатися на державу та великі підприємства-монополісти, як найбільших носіїв економічної влади, що зумовлено такими обставинами: на початковому етапі інноваційного циклу спостерігається найбільший дефіцит фінансування, оскільки більш привабливим об'єктом для інвестування є функціонуючий бізнес, а не розробка технологій з відтермінованою окупністю; тривалий період безприбуткової стадії реалізації інноваційних проектів дестимулює приватних інвесторів; негативні ризики під час провадження фундаментальних досліджень, труднощі в наданні об'єктивної оцінки вартості проведених робіт; високий рівень невизначеності щодо використання одержаних результатів у комерційних проектах і строків їх реалізації. Так, один із найбільших у РФ інвесторів у сферу інновацій «Роснано» переважну частку коштів спрямовує у вже працюючий бізнес, а не технології [222]. На думку представників інноваційної сфери, без державного співфінансування приватні інвестори поки що не готові вкладати кошти в наукові проекти на найбільш ранніх стадіях, натомість вони віддають перевагу сфері інтернет-технологій [222].

Цінним для України є досвід правового регулювання інноваційних відносин у США, де бюджетна підтримка надається лише тим підприємствам, які забезпечують створення певної кількості нових робочих місць [223]. Тобто, маючи на меті створення більшої кількості нових робочих місць і об'єктів підприємництва, державна влада з-поміж пріоритетів виокремлює інноваційний бізнес, оскільки він найбільш інтенсивно нарощує чисельність зайнятих. У цьому

*й полягає основний сенс державно-приватного партнерства, яке в Україні, на жаль, розуміється як спільне фінансування неефективних проектів. Внаслідок такого хибного погляду держава, надаючи допомогу боржникам і потенційним банкрутам, рефінансуючи несистемоутворюючі банки, фактично реалізує політику націоналізації збитків, бере на себе більшість ризиків у боротьбі з кризами в економіці, тим самим підриваючи основу ринкової економіки – особисту відповідальність підприємств за прийняті рішення. Тому значна кількість фахівців не вважає державну власність ефективним економічним інститутом [533, с. 6]. Окрім прямого одержавлення, ухвалюються індивідуальні рішення в «ручному режимі» про те, «хто правий, а хто винуватий»: це банкрутство одних підприємств і одночасно допомога другим, що неможливо пояснити з ринкових позицій. Як правило, це «найбільш рівні», так звані «системоутворюючі підприємства», які називають «занадто великим для того, щоб збанкрутувати». Зрозуміло, такі підприємства існують в усі часи, але феномен інноваційного зростання пов'язаний не тільки з появою нових видів господарської діяльності та підприємств, але і з закриттям старих у результаті конкуренції. Звичайно, твердження про те, що взагалі не повинно бути «недоторканих підприємств» [248], також не відповідає дійсності. Основне завдання полягає в тому, щоб прискорити становлення нових підприємств і галузей економіки, стримуючи корпоративне і соціальне невдоволення з боку традиційних виробництв. Це підтверджує правильність висновку про те, що найбільш ефективним антикризовим засобом є належним чином організована інноваційна політика.*

Трьома базовими компонентами національної інноваційної системи США є феномен інтелектуальної власності, творча особистість та інтерес автора винаходу [223]. *Це вказує на важливість підтримки не лише виробника нової продукції (кінцевої ланки формування інноваційної пропозиції), а й суб'єктів, що її створюють, оскільки без початкової ланки неможливо розвинути національний інноваційний цикл, резистентний до імпорту.* Зарубіжні науковці виділяють такий підхід до формування інноваційних систем, як забезпечення орієнтації інноваційного процесу на попит [274].

*З метою недопущення нераціонального інвестування слід визначити такі критерії для надання державної підтримки на сучасному*

етапі: (1) спеціально-господарські: (1.1) критерії визначення підприємства інноваційно-активним: (1.1.1) якщо підприємство виробляє інноваційну продукцію або створені відповідні організаційні та матеріально-технічні умови для випуску такої продукції, або розвиток сфери підприємництва є перспективним з погляду використання виробничих ресурсів і продуктивних сил; (1.1.2) затверджений план реалізації інноваційного проекту на 5 років, що містить таку інформацію: (а) позитивний економічний ефект від випуску інноваційної продукції, частка якої в загальному обсязі виробленої продукції організації становить не менше 40 % на п'ятий рік виконання плану; (б) проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських і технічних робіт (кількість заявок на реєстрацію прав на результати інтелектуальної діяльності – не менше двох протягом планового періоду) або купівля прав на результати інноваційної діяльності; (в) залучення до штату організації висококваліфікованих фахівців для здійснення наукової чи інноваційної діяльності, витрати на підготовку (перепідготовку) працівників у цій сфері; (1.1.3) фінансова, матеріальна чи інша підтримка підприємством вітчизняної сфери наукових досліджень і розробок в обсязі 3–15 % його річного доходу (залежно від галузевої належності); (1.1.4) частка інноваційної продукції, виробленої організацією за 5 років – 7–20 %; (1.1.5) фактичний або прогнозований стійкий рівень доходності інноваційної діяльності; (1.1.6) витрати на технологічні інновації в організації є вищими, ніж на організаційні та маркетингові; (1.1.7) частка витрат на інноваційні, наукові дослідження, дослідно-конструкторські роботи у річному обсязі відвантажених товарів власного виробництва – не менше 10 %; (1.1.8) за інших рівних умов підтримка надається підприємству, якщо воно відповідає таким ознакам: (а) має замовника, який гарантує закупівлю певного обсягу товару за дотримання технічного завдання на виробництво; (б) спроможне вивести новий продукт на ринок; (в) провадить господарську діяльність на виконання пріоритетного інноваційного проекту; (г) зареєстроване учасником технологічної платформи; (д) якщо суб'єкт господарювання для реалізації затвердженого інноваційного проекту залучив ресурси приватних інвесторів у співвідношенні 2:1 чи 3:1; (е) участь у науково-технічних альянсах з господарськими організаціями-світовими лідерами на предмет створення технічно складної продукції для її подальшої реалізації в Україні;

(1.2) критерії визначення сфер господарювання, яким надається державна підтримка: (1.2.1) розвиток галузі народного господарства, в якій здійснює діяльність підприємство, є питанням гарантування національної безпеки або забезпечить підвищення внутрішнього попиту на інновації, випуск яких забезпечується за рахунок національного виробництва; (1.2.2) наявні матеріально-технічна база і людські ресурси, що дають змогу вирішити проблеми господарського розвитку; (1.2.3) розвиток галузі народного господарства неможливо забезпечити у прийнятні строки за допомогою суто ринкових чинників або на даному етапі ця галузь є комерційно непривабливою й існує висока вірогідність неуспішності інноваційних проєктів (інформаційна невизначеність щодо результатів дослідження); (1.3) критерії визначення інновацій як об'єктів державної підтримки: (1.3.1) соціальна корисність, принципова новизна і технологічна прогресивність, масштабність сфери застосування; (1.3.2) інноваційні об'єкти є проривними розробками і мають стратегічне значення для національної безпеки, на які існуватиме гарантований державний попит; (1.3.3) за рівних умов державну підтримку надавати проєктам, які засновані на технологічних інноваціях, а також проєктам, що виконуються спільно науково-дослідними організаціями і виробничими підприємствами; (2) загально-господарські критерії: наявність фінансової спроможності (реципієнт у середньостроковій перспективі має змогу використати прибуток на розвиток виробництва і модернізацію основних фондів), розмір чистих активів (власних засобів) підприємства є не меншими за запитувану інвестором величину, підприємство не порушувало зобов'язання за раніше укладеними інвестиційними договорами.

На увагу також заслуговує наказ МЕРТУ «Про затвердження критеріїв формування державного замовлення на поставку продукції для державних потреб» від 03.10.2005 р., в якому закріплено, що критерій «конкурентоспроможність продукції на вітчизняному та світовому ринках» характеризують такі показники: науково-технічний рівень розробки порівняно з кращими світовими аналогами (експертна оцінка), наявність прав на інтелектуальну власність, що залучають до виконання кожного проєкту, та ступінь їх захисту; збільшення експорту, зменшення імпорту (тис. грн); обсяги впровадження (тис. грн); кількість підприємств, що використовують результати розробок.



Незалежно від сфери господарювання, об'єкт державної підтримки повинен відповідати вимогам, передбаченим усіма рівнями зазначених кваліфікаційних критеріїв, відповідність яким має підтверджуватися незалежною оцінкою (аудитом), проведеною суб'єктами інноваційної інфраструктури, які не є розпорядниками коштів. На думку В. К. Мамутова, для стимулювання ефективності виробництва потрібно оцінювати рівень цієї ефективності, адже оцінка є ядром системи стимулювання. При цьому, слід оцінювати саме кінцеві результати [241, с. 273–281]. Наприклад, надання непрямої економічної підтримки для забезпечення розвитку вітчизняної фармацевтичної промисловості є обґрунтованим заходом не лише з мотивів зменшення імпортозалежності національної системи охорони здоров'я, а й з огляду на наявні передумови для її продуктивного економічного зростання: (1) лікарські засоби належать до групи товарів із низьким ступенем еластичності попиту, тобто попит на ці товари залишається стійким навіть при зниженні купівельної спроможності покупців; (2) на ринку представлена значна кількість вітчизняних суб'єктів господарювання-виробників лікарських засобів і медичних виробів; (3) поступове проведення сертифікації виробництв лікарських засобів на відповідність вимогам належної виробничої практики, що сприяє прискоренню модернізації основних фондів підприємств, підвищенню конкурентоспроможності вироблених товарів, зниженню їх собівартості (станом на 01.01.2011 р. в Україні було сертифіковано на відповідність вимогам належної виробничої практики 21 дільницю 15 вітчизняних фармацевтичних підприємств); (4) собівартість, а отже й закупівельні ціни на лікарські засоби вітчизняного виробництва є значно нижчими за ціни на іноземні аналоги [286, с. 297–299]. Згідно з офіційними даними, обсяги продажів лікарських засобів вітчизняного та іноземного виробництва в натуральному виразі становлять 2:1, тобто на 66 % вітчизняних припадає 34 %, але у вартісному виразі – 1:3, тобто 29,7 % вітчизняних проти 70,1 % імпортованих [360, с. 32].

Варто враховувати, що розмір витрат на виробництво має найбільш істотний вплив на купівельну та конкурентну спроможність товару, особливо якщо йдеться про лікарські засоби з відносно еластичним попитом, зокрема, лікарські засоби для профілактики хвороб, лікування рідкісних захворювань, високовартісні лікарські засоби та засоби з симптоматичними показаннями застосування.



*До правових засад, на яких повинна надаватися державна підтримка належать такі: (1) ключове значення має перспективність інноваційної діяльності, а не обсяги її провадження; (2) максимально прозорий і автоматизований розподіл державного фінансування; (3) моніторинг і звітність за результатами використання державної підтримки; (4) держава не повинна брати на себе як невинувато великі ризики, що вводитиме приватний сектор в оману і призводитиме до нераціональної поведінки учасників ринку, так і збитки загалом: має спрацьовувати або «ефект рычагу» (державні інвестиції є достатніми для залучення необхідної кількості приватних інвесторів), або «непропорційне повернення» (держава інвестує приблизно однакові з приватним бізнесом кошти, але повертає тільки невелику частину отриманого прибутку, решта ж розподіляється між приватними інвесторами чи направляється на розвиток виробництва).*

*В усіх державах з ринковою економікою застосовуються схожі чи навіть однакові методи правового регулювання господарських відносин, відмінності між якими полягають у конкретних засобах їх реалізації, узгодженості та комплексності використання. Згідно зі ст. 9, 12 ГКУ, засоби державного регулювання господарських відносин визначаються економічною політикою держави, спрямованою на визначення і захист публічних інтересів у відносинах, їх узгодження з приватними інтересами. Широкий склад базових і значною мірою неюридичних чинників функціонування національної інноваційної системи передбачає застосування правових і організаційних засобів регулювання господарських відносин, які часто знаходяться поза межами предмета інноваційного законодавства (створення правових форм вільної реалізації колективної творчої діяльності, інформаційних баз наукових досліджень, заходи протидії «витоку мізків», піднесення соціальної оцінки творчої праці та посилення відповідальності за імітацію наукового процесу) [140, с. 181]. Як наголошує В. К. Мамутов, суттєвим недоліком суспільних наук є наявність тенденцій до розрізненого вирішення проблем стимулювання провадження господарської діяльності [241, с. 273–281]. Інші фахівці піддають критиці акценти на інноваційній політиці як ключовому елементі антикризових заходів, пояснюючи це тим, що вона є менш ефективною порівняно з більш консервативними і м'якими заходами стимулювання економіки*

загалом, такими як зниження податків [526]. З цим міркуванням неможливо погодитися, оскільки і зниження податків може розглядатися як один із заходів у межах реалізації інноваційної функції держави. На думку Д. В. Задихайла, засобами законодавчої техніки можна окремо «настроювати частоту та амплітуду» застосування засобів державного регулювання господарської діяльності в галузевому чи кластерному аспектах [149, с. 130].

Основне значення правового регулювання в господарському механізмі полягає саме в забезпеченні економічної зацікавленості суб'єктів господарювання, завдяки чому узгоджуються їх інтереси і система набуває ознак цілісності. Тому активне застосування програм і концепцій, заклики до чого вже стали традиційними, є недостатніми заходами [241, с. 273–281]. *Обов'язковим засобом стимулювання інноваційного розвитку України повинно стати послідовне гарантування права громадян на підприємницьку діяльність, у тому числі відкритого доступу до закупівельних ринків.* Ринкова економіка однозначно передбачає в якості власної рушійної сили саме підприємництво, тому незрозуміло чому право на підприємницьку діяльність не зайняло належного місця в системі прав людини [147, с. 134–140].

З огляду на те, що на сучасному етапі спостерігається тенденція до ускладнення системи засобів державного регулювання, їх диференціації за об'єктами регулятивного впливу [143, с. 63], слід визначити ті з них, які є найбільш ефективними на сучасному етапі: (1) повна чи часткова компенсація відсотків, які сплачують суб'єкти інноваційної діяльності банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інноваційних проектів; (2) надання державних гарантій банкам, що кредитують пріоритетні інноваційні проекти; (3) встановлення планових орієнтирів розвитку економіки: (а) коефіцієнту оновлення основних виробничих фондів на рівні не менше 8 %, як найбільш важливого планового завдання для державних і комунальних підприємств та індикативного – для приватних; (б) обов'язкової частки видатків на дослідження і розробки у ВВП (наукоємність ВВП) – 2–2,5 %; (в) частки інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції – 15–20 %; (г) частки видатків на інновації в загальному обсязі промислової продукції – до 3 %; (д) затвердження підприємствами планів інноваційного розвитку та закупівель інноваційної

продукції, обсяг якої становить не менше 15 % загального обсягу закупівель протягом строку виконання плану; (4) надання ефективних (суттєвих) податкових пільг (віднесення вартості результатів інтелектуальної діяльності до довгострокових активів підприємств, що дасть змогу збільшити балансову вартість підприємства, залучити інвестиції та заохотити залучення інноваційних об'єктів у господарський обіг); (5) пряме фінансування модернізації підприємств: (а) схвалення координаційною радою плану реструктуризації підприємства, що передбачає закупівлю нового обладнання; (б) орган управління державними корпоративними правами оцінює можливості участі у статутному капіталі підприємства на суму, достатню для оплати модернізаційних заходів, але не більше 49 % (допускається внесок у формі охоронюваних патентом прав інтелектуальної власності в розмірі, не більше 20 % від статутного капіталу підприємства); (в) після завершення модернізації власник найбільшої частки корпоративних прав має право викупу державної частки з виплатою фіксованої винагороди; (6) участь у фінансуванні (до 25 %) інноваційних робіт, що проводяться великими підприємствами для підвищення їх конкурентоспроможності; (7) підтримка попиту на інноваційну продукцію шляхом укладання договорів про державні закупівлі; (8) надання грантів на доринкових етапах інноваційного процесу; (9) надання гарантій відшкодування збитків (позик, що повертаються умовно) суб'єктам господарювання у випадку невдачі під час реалізації інноваційного проекту (за умови успішної реалізації – компенсація гаранту величини взятого ризику); (10) часткова участь державних організацій в інвестиційних фондах і статутному капіталі інноваційних підприємств. Окрім вищезазначених, також варто покласти спеціальні публічні зобов'язання на приватизовані підприємства та підприємства-монополісти, а саме: забезпечувати зростання зайнятості; заборона використання (резервування) певної фіксованої частки прибутку підприємства на виплату дивідендів, купівлю державних цінних паперів і основних фондів, що не пов'язані з його інноваційним розвитком; проведення регулярних конкурсів серед малих і середніх підприємств на виконання інноваційних проектів (створення певних видів продукції чи технологій), яким для цих потреб надаватимуться технології, матеріально-технічна база і консультаційний супровід з боку замовника.

У світі широко використовуються й інші засоби підтримки інноваційного розвитку: (1) право державних науково-дослідних інститутів бути учасниками (засновниками, акціонерами) комерційних інноваційних підприємств (Данія, Іспанія, Норвегія, Франція, Швеція); (2) стимулювання створення спільних підприємств науковими установами і комерційними підприємствами (Великобританія, Німеччина, Данія, Ірландія, Китайська Народна Республіка, США, Франція, Швеція); (3) підтримання застосування інноваційних технологій на рівні малих підприємств (Великобританія, КНР, США, Франція); (4) стимулювання діяльності організацій-посередників між бізнесом та творцями інновацій (Німеччина, Великобританія, ЄС, КНР, США, Швеція); (5) підтримка авторів-розробників за допомогою додаткових виплат при комерційному використанні їх винаходів (Греція, Данія, КНР, Норвегія, Франція) [179].

*Надання державної підтримки коригується, по-перше, залежно від стадії інноваційного циклу, для забезпечення збалансованого фінансування проекту на всіх його стадіях.* Як уже неодноразово відмічалось, особливо важливою є підтримка на докомерційному етапі, адже на ньому всі ризики несуть перші інвестори, коли значну частину прибутку отримують «послідовники». *Проте з метою недопущення застосування гарантійних і страхових «схем», що часто стимулюють занадто ризикові стратегії приватних інвесторів, фінансування доцільно здійснювати поетапно: (а) на докомерційному етапі визначити конкретний об'єкт фінансування, договірні умови щодо підтримки і виконання інноваторами певних показників розвитку, здійснити пошук потенційних інвесторів для фінансування, а на наступній стадії надати основне фінансування; (б) малим підприємствам підтримку слід надавати в період між надходженням первинного внеску в акціонерний капітал новоствореного підприємства до початку отримання доходу від основної діяльності.* По-друге, залежно від об'єкта підтримки: (1) правові засоби, засновані на попиті: державні закупівлі та замовлення, компенсації; (2) засоби, засновані на пропозиції: підтримка наукових досліджень і розробок (гранти, податкові пільги, державний венчурний капітал), матеріальне забезпечення наукової бази, надання інформаційних і брокерських послуг.

*Загальною вимогою до правових засобів стимулювання господарської діяльності є адресний характер застосування до конкретно*

*визначених інноваційних проєктів (не під загальним формулюванням «для стимулювання інноваційної діяльності»)*. Залежно від стадій інноваційного процесу, на яких надається державна підтримка, також можуть бути класифіковані суб'єкти інноваційної інфраструктури на універсальні інститути підтримки, які охоплюють всі ланки інноваційного ланцюга. Це бізнес-інкубатори, венчурні фонди, страхові компанії, аналітичні агентства, що забезпечують супровід інноваційного проєкту від першої до кінцевої стадій (мають у своєму складі дослідні підрозділи, безпосередньо проводять розробку і передачу технологій), створюються за умови, якщо в державі нерозвинене інноваційне середовище. І спеціалізовані, що створюються в умовах розвиненого ринку інновацій і покликані удосконалити проблемні ланки інноваційного процесу. Останні розмежовуються залежно від етапів інноваційного циклу, на яких вони беруть участь: (1) наукові дослідження і розробки – технопарки, наукові парки, центри трансферу технонологій; (2) доведення до стану впровадження, удосконалення технології – технопарки, конструкторські бюро, центри трансферу технонологій.

*Важливим комплексним засобом стимулювання інноваційної діяльності є державні закупівлі, зокрема з огляду на такі риси останніх: (а) є правовим механізмом, що складається з системи специфічних і самостійних правових засобів регулювання господарських відносин, які формують заохочувально-обмежувальний спеціальний режим господарювання; (б) універсальний за предметом, комплексний і поліфункціональний засіб непрямої реалізації інвестиційної, інноваційної та інших напрямів соціально-економічної політики держави; (в) форма організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг – механізм перерозподілу товарів, робіт, послуг, що мають цінову визначеність і ринкову вартість, який розвивається в умовах відкритого ринку і на підставі конкурентного відбору учасників; (г) є правовим засобом державного інвестування в будь-який сектор вітчизняної та світової економіки, заснованим на попиту (за допомогою коригування попиту як з боку державного, так і приватного секторів економіки); (д) передбачають розподіл державної підтримки на засадах конкурсу, встановлення економічних стимулів для добровільної участі в конкурентних процедурах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси; (е) виступають довгостроковим процесом планового*

*управління господарською діяльністю, в рамках якого, згідно з річними планами замовників і встановленими критеріями, купують товари, роботи, послуги для досягнення завдань інноваційної модернізації економіки, закріплених у спеціальних державних програмах соціально-економічного розвитку.*

*У питанні господарсько-правового забезпечення підтримки інноваційного розвитку української економіки на перший план виходить правове значення державних закупівель як довгострокового процесу планового управління господарською діяльністю в абсолютних правовідносинах. Так, замовники у стратегічних планах закупівель за роками вказують, яку саме продукцію (вимоги до неї) вони мають намір придбати, й замовникам відомо, яким чином слід коригувати власну господарську стратегію (виробничі плани) для того, щоб одержати державне замовлення. При цьому, з огляду на завдання з розвитку інноваційної економіки, номенклатура стратегічних планів повинна розроблятися відповідно до цих завдань і щороку передбачати підвищення технологічних вимог до предмета закупівель.*

На наданні зазначеного змісту всім правовим регуляторам господарських відносин, а особливо закупівельному механізмі, робиться наголос закордоном. В РФ активно ведеться робота з підвищення інноваційності державних закупівель, про що свідчить протокол № 5 від 11.10.2010 р. засідання президії Урядової комісії з високих технологій та інновацій при Уряді РФ і низка нормативних приписів Федерального Закону РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р., в яких ставиться завдання підвищити інноваційність закупівель, але оригінальні та ефективні пропозиції не наводяться.

Як уже зазначалося, у зв'язку з всезагальною потребою в інноваціях, їх складністю і розпорошеністю інноваційного процесу, створити закритий і самодостатній інноваційний цикл у межах одного підприємства є високовартісним, не завжди ефективним і здебільшого практично невиконуваним завданням. Окрім цього, підприємства, які не мають жодного стосунку до інноваційного виробництва, прагнуть максимально швидко та в повному обсязі задовольнити власні потреби. Отже, *виникає потреба у здійсненні переходу від традиційного методу пошуку оптимальних господарських рішень (розвиток внутрішнього виробництва; пошук*



*підприємства-лідера галузі для виконання замовлення; фінансування дослідницьких робіт, розподіл майнових прав на технологію, що вимагає часу і витрат) до «відкритих інновацій», коли за допомогою зовнішніх виробничих і матеріальних ресурсів створюють інновації одночасно за кількома напрямками. На цій підставі способи створення інноваційної продукції можуть бути узагальнені до закритого і відкритого типів. Базовою формою відкритих інновацій є закупівлі або конкурси, що в умовах України (хоча Західні підприємства не експортують провідні технології, вітчизняні суб'єкти господарювання відчують нестачу навіть простих інновацій) повинні стати одним із основних правових механізмів прискорення інноваційних процесів, оскільки первинне відставання має бути якомога швидше подолане. Доречно робити наголос саме на конкурсній формі проведення закупівель, що забезпечує відбір найкращих пропозицій; цей інструмент може використовуватися не тільки публічними, а й приватними організаціями.*

*З урахуванням перспектив розвитку конкурсної форми створення інноваційної продукції, сформулюємо деякі засади проведення державних закупівель: (1) інновація створюється за рахунок і відповідно до завдання замовника з зовнішніх виробничих і матеріальних ресурсів; (2) замовник може купувати як уже готову інноваційну продукцію, так і інноваційний продукт; (3) закупівлі можуть проводитися одночасно за кількома напрямками, що дає підстави для суттєвої економії часу і коштів; (4) замовник визначає (моделює) коло майбутніх учасників під час підготовки конкурсної документації; (5) за належного формулювання завдання можливо виявити рішення, стосовно яких замовнику було невідомо існують вони чи ні, або якщо він вважав, що такого рішення немає; (6) можливість не тільки знайти оптимальне рішення, але й залучити суб'єктів господарювання до подальшої співпраці на постійній основі. Якщо ж мовити про участь держави в економічному житті загалом, доречним є більш широке використання конкурсного підходу під час розподілу ресурсів на створення інновацій.*

У цьому контексті на думку спадає алегорія: пошук інновацій за допомогою конкурсу асоціюється з роботою золотошукачів, яким у пошуках крихти металу доводиться промивати гори піску. При цьому, інформаційні технології допомагають збільшити кількість учасників (піску), але не якість пропозицій (розміру золотих часток).



Керуючись цією логікою можна піддати сумніву й попередньо висуту тезу про універсальність предмета конкурсу, оскільки якщо у учасників немає готового рішення (покладів немає), то потрібне рішення взагалі неможливо віднайти.

Іншим завданням інноваційної політики є пошук балансу між інституційним і конкурсним фінансуванням, оскільки мають забезпечуватися не тільки стимули для господарювання, але й відповідна стабільність господарських відносин. Хоча ці методи не є взаємоключними [499, с. 96, 97], *практика демонструє недостатність стимулів для підвищення ефективності, продуктивності та розвитку інновацій у переговорних процедур, натомість конкурсний порядок може передбачати встановлення довгострокових відносин. Водночас, використання конкурсних механізмів може тягнути за собою труднощі, пов'язані з вирішенням таких завдань: (1) залучення компетентних учасників у кількості, достатній для вирішення поставленого замовником завдання; (2) забезпечення якісного виконання замовлення; (3) запобігання перевантаженості замовників через надлишкову кількість поданих неконкурентних заявок; (4) існування проблеми відкритості (збереження комерційної таємниці) як для замовника, так і учасників у контексті ринкової конкуренції. З-поміж специфічних правових засобів, спрямованих на їх недопущення, визначимо наступні: (1) постановка конкретного і зрозумілого для учасників завдання (загальність формулювань призводить до подання пропозицій, які неможливо виконати, тому слід наводити стисле технічне завдання з необхідними параметрами реалізації), визначення господарських потреб, для задоволення яких планується використати предмет закупівлі; (2) забезпечення впевненості учасників у тому, що конкурс є реальним, а проекти будуть впроваджені зі сплатою винагороди; (3) залучення до участі в закупівлі якомога більшої кількості компетентних суб'єктів господарювання.*

### **3.2. Регулювання інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я правовими засобами державних закупівель**

1. Підходи до систематизації господарсько-правових засобів державних закупівель

*2. Загальні правові засоби державних закупівель, спрямовані на гарантування раціонального використання державних коштів, задоволення базових соціально-економічних потреб, забезпечення стабільного та ефективного функціонування закупівельного механізму загалом*

*3. Спеціальні правові засоби державних закупівель, спрямовані на безпосереднє стимулювання інноваційного розвитку*

*3.20. Порядок розподілу майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності при державній закупівлі предмета, пов'язаного з використанням таких об'єктів*

*4. Ознаки правових засобів державних закупівель, що спрямовані на вдосконалення порядку організації та проведення процедур закупівель, підвищення конкуренції в господарських відносинах*

1. На сучасному етапі законодавство про здійснення державних закупівель не містить спеціальних господарсько-правових засобів, які були б спрямовані на забезпечення інноваційного розвитку економіки. Враховуючи визначені проблеми правового забезпечення сфери охорони здоров'я, а також нормативно визначені завдання щодо їх вирішення, відразу механічно запровадити заходи, що безпосередньо спрямовані на розвиток інноваційної економіки, у тому числі надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання, буде недостатнім для досягнення максимальних позитивних результатів, а отже, й неефективним. Це пов'язано з тим, що залишаються відкритими питання системного усунення недоліків порядку організації та проведення процедур закупівель, створення конкурентного середовища в господарських відносинах.

*Залежно від загального змісту регулятивного впливу в забезпеченні інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я, господарсько-правові засоби державних закупівель можуть бути розподілені на дві основні групи: (1) правові засоби, що передбачають закріплення заходів непрямої економічної підтримки певних груп суб'єктів господарювання-учасників конкурсних торгів; (2) правові засоби, що спрямовані на вдосконалення порядку організації та проведення процедур закупівель, підвищення конкуренції в господарських відносинах. Ці заходи між собою нерозривно пов'язані, оскільки вони забезпечують вирішення таких стратегічно-важливих завдань господарсько-правового регулювання, як удосконалення*

*організації процесів виробництва лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки та надання медичних і соціальних послуг, що виступить передумовою досягнення наступної цілі – запровадження нових технологій, подолання відставання в інноваційній сфері.*

Беручи до уваги яскраво виражену консервативність і традиційність нормативних засобів реалізації політики державних закупівель, що слугують досягненню завдань відкритого та недискримінаційного доступу до тендерів, а також значну кількість проблем у вітчизняній економіці, *слід забезпечити підвищення гнучкості застосування правових засобів державних закупівель.* У зв'язку з цим, деякі усталені правові конструкції будуть викладені по-новому.

Нагадаємо, що до організації державного регулювання господарських відносин правовими засобами закупівель, як і до господарсько-правового забезпечення інноваційного розвитку вітчизняної економіки, існує два загальних підходи: (1) коли досягнення цілей господарсько-правової політики забезпечується за допомогою зміни чинних або запровадження нових параметрів порядку організації та проведення закупівель, режиму обігу предмета на ринку чи реалізація перетворень такого характеру щодо інших елементів правового регулювання; (2) коли проводяться заходи непрямого економічного стимулювання або придбання певних видів товарів, робіт і послуг, або господарської активності груп суб'єктів господарювання.

*З огляду на комплексність і поліфункціональність закупівельного механізму, залежно від характеру правового забезпечення інноваційного розвитку, застосовуються загальні та спеціальні правові засоби, за допомогою яких здійснюється як опосередкований, так і безпосередній вплив на господарські відносини. При цьому, зміна кожного з правових засобів цього механізму більшою чи меншою мірою впливає на всі елементи його господарсько-правового впливу.*

*Віднесення загальних правових засобів до окремої групи обґрунтовано тим, що, по-перше, господарсько-правовий механізм закупівель складається зі значної кількості юридичних засобів, кожен із яких може зазнавати модифікацій з метою досягнення різних цілей економічної політики. По-друге, конкурсний характер, господарське призначення і функціональна єдність цього механізму передбачають, що будь-які зміни його елементів, незалежно від*

*мети таких перетворень, чинитимуть вплив у позитивному чи негативному сенсі на розвиток інновацій в Україні, що, умовно кажучи, є «вершиною піраміди». Тобто, здійснення заходів за такими напрямками економічної політики держави, як антимонопольно-конкурентна, антикорупційна, інвестиційна, зовнішньоекономічна, промислова, політика розвитку малого підприємництва і ціноутворення тощо, має прямий господарський ефект на виконання завдань інноваційної політики. У зв'язку з тим, що інноваційний розвиток є результатом розвитку інститутів економічної демократії – від конкуренції до ефективної правоохоронної системи [247] та потужного інвестиційного ринку, першочергово слід гарантувати раціональне використання державних коштів, задовольнити базові соціально-економічні потреби, забезпечити стабільне та ефективне функціонування закупівельного механізму загалом.*

Хоча до оцінювання ефективності правового механізму державних закупівель виділяють два загальних підходи: має значення як результат, так і засоби його досягнення; має значення тільки результат, безвідносно до засобів досягнення [284, с. 36–72], *позитивний результат господарсько-правового впливу не може бути досягнутий за допомогою неналежного юридичного інструментарію. Якщо господарсько-правова політика реалізується за допомогою зміни чинних або запровадження нових параметрів порядку організації та проведення закупівель, режиму обігу предмета на ринку чи реалізації перетворень такого характеру щодо інших елементів правового регулювання (без економічного стимулювання придбання певних видів товарів, робіт, послуг або господарської активності груп суб'єктів господарювання-учасників), то допустимим є перегляд нормативної регламентації всіх правових засобів механізму державних закупівель, а також законодавчого закріплення їх нових конфігурацій.*

2. На підставі системи правових засобів державних закупівель визначимо основні способи підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. *З-поміж груп загальних правових засобів державних закупівель, що мають різні безпосередні об'єкти правового впливу і забезпечують опосередковане стимулювання інноваційного розвитку, варто звернути уваги на найбільш ефективні з них.*

2.1. Одним із основних засобів реалізації антикорупційної, інвестиційної, інноваційної політики, політики розвитку малого

підприємництва та ціноутворення є удосконалення порядку оприлюднення інформації під час організації та проведення процедур закупівель, що передбачає: (а) нормативне закріплення гарантій інформаційної відкритості під час проведення торгів; (б) запровадження спеціальної форми звітності для замовників на етапі виконання господарських договорів про закупівлю, на підставі якої буде проводитися проміжний і підсумковий аналіз ефективності розміщення державного замовлення, встановлення обов'язковості оприлюднення експертних висновків робочих груп з профільного супроводу державних закупівель на веб-сайті МЕРТУ; (в) заснування спеціальної ринкової інфраструктури державних закупівель; (г) створення централізованих реєстрів відомостей про проведені та ті, що готуються закупівлі, а також замовників і учасників тендерів тощо. Крім громадського контролю за законністю закупівель, що забезпечується відкритим оприлюдненням інформації про їх здійснення, а також контролю з боку уповноважених державних органів, важливе господарсько-правове значення має профільний консультативний супровід централізованих закупівель на виконання державних цільових програм і комплексних заходів.

2.2. Запровадження адміністративних засобів державного регулювання цін на предмет закупівель [286, с. 220–237] є інструментом досягнення цілей антикорупційної, інвестиційної та цінової політики. Ці правові, залежно від сфери розповсюдження на предмет закупівель, поділяються на універсальні та спеціальні. Перші сферою дії мають ціни на всі види предмета закупівель і визначаються закупівельним законодавством. Це нормативне закріплення порядку закупівель товарів, робіт і послуг, ціни (тарифи) на які підлягають державному регулюванню або, наприклад, вдосконалення такої підстави для зміни умов договору про закупівлю, як перегляд ціни за одиницю товару не більш як на 10 % у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі, наступним чином: ціна товару, визначена на дату укладення договору про закупівлю, може бути змінена більш як на 10 %, у тому числі протягом перших трьох місяців з дня його укладання, за умови якщо виконання цього договору без зміни ціни є неможливим внаслідок суттєвого зростання ринкових цін на предмет закупівель, вартості виробництва товарів, виконання робіт чи надання послуг. При цьому, у формі засобу державного

*контролю за законністю таких дій замовників і учасників доцільно визначити процедуру погодження МЕРТУ обґрунтованості зміни ціни [286, с. 228, 229].*

*Спеціальні правові засоби з диференційованою сферою застосування передбачають встановлення фіксованих цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок, методик розрахунку цін, запровадження державної реєстрації та декларування зміни цін щодо товарів, робіт і послуг, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, а також на продукцію та послуги, що мають суттєве соціально-економічне значення.*

У цьому контексті варто більш детально зупинитися на специфіці впливу механізму ціноутворення на інноваційний розвиток. По-перше, *низькі ціни подекуди мають негативний, а не позитивний для держави характер.* Якщо, наприклад, ціна молока буде трохи вище нуля і ним митимуть підлогу, то хіба це добре? Низька ціна – це першочергово низька ціна роботи товаровиробника, низька рентабельність виробництва, зменшення зацікавленості до виробленого товару тощо. *За допомогою низьких цін можливо «придушити» будь-який виробничий процес, натомість підвищення закупівельних цін справить суттєвий стимулюючий ефект.* По-друге, в основі цього – різні психологічні підходи. Наприклад, один підприємець виробляє комп'ютерні процесори, собівартість якого становить 1 тис. грн, оптова ціна – 1,5 тис. грн, а роздрібна – 2 тис. грн. Стосовно справедливості цього виробничого процесу сумнівів не виникає. Другий підприємець зумів виробити схожий за технічними характеристиками процесор, собівартість якого – 0,7 тис. грн, оптова ціна – 1,2 тис. грн, роздрібна – 1,7 тис. грн. Хтось назве другого підприємця шахраєм, що грабує громадян, а людина з ринковим мисленням – інноватором, який винайшов передову технологію, що дала змогу зменшити собівартість продукції.

Оцінка справедливості ціноутворення пов'язана з уявленнями про сутність механізму формування цін як такого. Витратний метод передбачає формування ціни як суми витрат (прямих і непрямих) та закладеної рентабельності, а ринковий – як результату співвідношення попиту та пропозиції на ринку. *Тому ціна є відомою виходячи з ринкової кон'юнктури, потрібно лише співвіднести її з витратами і визначити ступінь їхнього включення в ринкову ціну. Якщо ж витрати не вміщуються у сформовану ринком ціну,*



*такий товар можна не виробляти, адже інші підприємці працюють більш ефективно. Витратні ціни були однією з причин неефективності радянської економіки: лише в СРСР картопля була в 20 разів дешевшою за апельсини і в 35 разів – за лимони, закупівля якої здійснювалася за ціною нижче від собівартості. Понаднормово низький рівень цін, що може бути забезпечений лише за допомогою заходів директивного регулювання цін, призводить до таких наслідків: нав'язування рівності, «зрівнялівка», тотальний товарний дефіцит, розвиток тіншової економіки, низька рентабельність виробництв і відсутність стимулів до інноваційного розвитку, коли інноваційний прорив виявляється неможливим, оскільки ті, хто працює навіть у сто разів ефективніше матимуть таку ж саму рентабельність як і неефективні.*

*З огляду на це, корисні ціни є тоді, коли ціна товару визначається не тим, скільки всього було витрачено, а корисністю товару для споживача, адже споживачу байдуже на його собівартість. Тому для стимулювання розвитку вітчизняної промисловості слід забезпечувати баланс приватних і публічних інтересів під час регулювання ціноутворення, забезпечуючи, особливо щодо сфери охорони здоров'я, як соціальні, так і економічні інтереси товаровиробників. Для цього доречно розвивати практику оцінювання пропозицій конкурсних торгів на підставі змішаної системи показників (цінових і нецінових), підвищити господарське значення якісних критеріїв оцінки; запровадити для вітчизняних виробників певних видів інноваційної продукції спеціальні закупівельні ціни, вищі за середньоринкові.*

*2.3. Збільшення кількості учасників процедур закупівель за допомогою розвитку конкуренції в цій сфері варто пов'язувати не тільки з розвитком окремо взятого сегмента підприємництва (малих підприємств), але й з реалізацією антимонопольно-конкурентної, антикорупційної, інвестиційної та промислової політики. До правових засобів механізму закупівель, що здатні надати позитивної динаміки таким господарським перетворенням належать наступні. По-перше, це надання права об'єднанням учасників, без створення юридичної особи, подавати спільні пропозиції конкурсних торгів, що зумовлено тенденцією концентрації та централізації капіталу, складністю подолання зростаючої конкуренції з боку великих фірм, високою мінімальною оціночною вартістю предмета закупівель.*



На думку О. О. Беляєвої, легалізація таких договірних об'єднань є вкрай потрібною, оскільки їх участь підвищує ефективність торгів, робить їх більш успішними, що якнайкраще забезпечує інтереси замовника [29, с. 16]. По-друге, *зниження мінімальної оціночної вартості предмета закупівель за умови розміщення замовлення на певні види високотехнологічних і неподільних товарів. По-третє, надання замовникам права (покладення обов'язку) продовжувати чинність договорів про закупівлю, укладених з малими підприємствами, на новий строк без проведення нових конкурсних торгів, а також висувати до переможців вимогу про залучення суб'єктів малого підприємництва у ролі співвиконавців за державними контрактами. По-четверте, збільшення кількості підстав для поділу предмета закупівель на лоти, наприклад, через закріплення в законодавстві положення, що замовники зобов'язані застосовувати таку практику під час придбання високовартісних товарів, робіт і послуг та за інших умов, окрім випадків, коли такий поділ може виявитися недоцільним через необхідність забезпечення сумісності товарів, робіт, послуг [286, с. 265–267]. По-п'яте, надання замовникам права продовжувати строки чинності поданих учасниками пропозицій на випадок, якщо учасник, з яким укладено договір, не спроможний виконати контрактні зобов'язання у повному обсязі. По-шосте, нормативне закріплення гарантій захисту конкуренції та об'єктивного відбору учасників конкурсних процедур.*

2.4. *Нормативні зміни в порядку планування державних закупівель, як ключовому етапі їх організації, мають визначальний вплив на функціонування правового механізму закупівель загалом та потенційно здатні суттєво впливати на реалізацію більшості напрямків економічної політики, що, насамперед, стосується антимонопольно-конкурентної, антикорупційної, інноваційної, зовнішньо-економічної та цінової політики. Перманентна дисфункціональність цих правових засобів, яка наслідками має нестабільне та неповне задоволення суспільних потреб, зумовлює потребу доповнення чинної системи господарсько-правового забезпечення планування закупівель такими нормативними засобами, як: покладення на замовників обов'язку здійснювати децентралізований моніторинг пропозицій та цін на предмет закупівель на ринку, закріплювати у річних планах інформацію про потреби замовника, з відповідним соціально-економічним обґрунтуванням, про господарські організації,*

*в інтересах яких буде проведена централізована закупівля, запровадження стратегічного планування державних закупівель, а також розширення предмета та інструментів такого планування.*

*2.5. Належним чином організований кваліфікаційний відбір, окрім реалізації антимонопольно-конкурентної, зовнішньоекономічної, промислової політики та політики розвитку малого підприємництва, розглядається як надважлива складова антикорупційної політики. Відображення антикорупційної складової в господарському законодавстві, що об'єктом впливу має поведінку мегаекономічних суб'єктів, є надзвичайно болісним процесом з погляду прийняття відповідних політичних рішень і тому досі залишається фрагментарним [283]. Науковці виділяють поняття «субполітика», під якою розуміють діяльність з узурпації влади за межами політичної системи, яку все більш активно здійснюють підприємства, що провадять господарську діяльність по всьому простору світового співтовариства [25], та акцентують увагу на визначенні меж світового порядку, щоб міжнародний бізнес не «приватизував» політику [518, с. 10–13]. Тому законодавцю варто звернути увагу на невідкладність перегляду базових правил встановлення відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям, запровадження нормативних обмежень участі у закупівлях для ряду суб'єктів господарювання та надання замовникам права встановлювати додаткові кваліфікаційні вимоги.*

*2.6. Порядок розгляду, критерії та методики оцінки пропозицій учасників, закріплення додаткових підстав застосування системи нецінових (якісних) критеріїв оцінювання поряд із ціновими та нових якісних критеріїв, що відображають особливості задоволення потреб певних сфер народного господарства, надання замовникам права зменшувати питому вагу цінового критерію під час закупівель певних видів товарів і послуг, а також інших правових засобів, спрямованих на удосконалення порядку оцінювання конкурсних пропозицій учасників [286, с. 256–264], дадуть змогу позитивно вплинути на досягнення цілей таких напрямків економічної політики, як антимонопольно-конкурентна, інноваційна, промислова й цінова політика.*

*2.7. Удосконалення нормативної регламентації порядку підготовки конкурсної документації, визначення предмета закупівлі та перевірки замовниками його якісних ознак є засобом господарсько-правового забезпечення антимонопольно-конкурентної,*

*інвестиційної, інноваційної та промислової політики. Також істотний вплив на правове регулювання господарських відносин мають правила поділу предмета закупівлі на лоти, вимоги щодо вартості договору про закупівлю, як підстави для публікації оголошення про проведення конкурсу, вимоги до змісту обґрунтування проведення процедури закупівлі. На думку В. А. Юсупова, основним напрямом державної підтримки вітчизняного експорту має стати створення організаційно-господарських механізмів, спрямованих на перехід до нових стандартів якості вітчизняної продукції [495, с. 6]. В цьому контексті варто погодитися з Д. В. Задихайлом, який зазначає, що розвиток спеціального законодавства рано чи пізно поставить питання про викристалізацію в ньому самого власної уніфікованої та спеціалізованої частин [140, с. 178].*

*2.8. Господарсько-правове забезпечення здійснення державних закупівель замовниками, що передбачає заснування спеціалізованих замовників, зміну їхнього правового статусу, вдосконалення порядку взаємодії замовників різних рівнів, сприятиме реалізації антімонополюсно-конкурентної, антикорупційної, інвестиційної та інноваційної політики. Суттєвий вплив на здійснення заходів за значеними напрямками економічної політики також справить перегляд порядку проведення процедур закупівель, у тому числі за рамковими угодами, умов господарських договорів про закупівлю, підстав для їх зміни, доповнення та особливостей виконання.*

*2.9. Першочергова орієнтація на якісний критерій оцінювання пропозицій учасників дасть змогу купувати більш ефективні товари, а також істотно підтримає інноваційну пропозицію, яка відпочатку має вищу ціну. До найбільш актуальних нормативних перетворень, спрямованих на виконання цього завдання, слід віднести такі: (1) закріплення змістових елементів і спеціальних вимог до складання документації з конкурсних торгів і технічних специфікацій на придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, а також основних правил визначення предмета закупівель, його якісних, функціональних і безпекових характеристик, в конкурсній документації на стадії організації закупівель; (2) покладення на замовників обов'язку перевіряти відповідність кожного учасника всьому комплексу законодавчо встановлених кваліфікаційних вимог; (3) визначення предметом закупівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення,*

медичної техніки, медичних або соціальних послуг є самостійною підставою застосування якісних критеріїв оцінки поряд із ціновими; (4) закріплення нових якісних критеріїв оцінювання пропозицій учасників, що відображають особливості задоволення потреб сфери охорони здоров'я.

2.10. На недопущення нераціональних витрат державних коштів, як стратегічно важливого інвестиційного ресурсу, безпосередньо спрямовані такі правові засоби: (1) створення спеціальної ринкової інфраструктури закупівель, на яку покладається координаційна функція, що, з-поміж іншого, передбачає надання консультацій замовникам і учасникам щодо обґрунтованості поточних і майбутніх цін на предмет закупівель, збирання та систематизацію інформації про структуру попиту і пропозицій на ринку, присутність на ньому вітчизняних та іноземних підприємств, що здатні задовольнити потреби замовників; (2) встановлення правил, згідно з якими ціна предмета закупівлі не може бути більшою за його очікувану вартість, визначену в річному плані, а також покладення на замовників обов'язків здійснювати децентралізований моніторинг цін на предмет закупівель на ринку, а на етапі оцінювання пропозицій порівнювати подані учасниками ціни з результатами моніторингу.

3. Стосовно спеціальних правових засобів державних закупівель, спрямованих на безпосереднє стимулювання інноваційного розвитку, то вони не виступають засобами надання непрямої державної підтримки чи дискримінації за національною ознакою. Завдяки конкретному предмету правового впливу вони забезпечують досягнення цілей провадження як активної, так і пасивної інноваційної діяльності.

Як недолік Закону України «Про здійснення державних закупівель» варто відзначити те, що з-поміж цілей правового регулювання та принципів організації сфери закупівель (створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів, вільний рух товарів і свобода надання послуг), не згадані модернізація національної промисловості та інноваційний розвиток. Хоча в ст. 10 Федерального Закону РФ «Про контрактну систему в сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р. до одного з принципів

контрактної системи в сфері закупівель віднесено принцип стимулювання інновацій: замовники під час планування і здійснення закупівель повинні виходити з пріоритету забезпечення державних і муніципальних потреб за допомогою закупівель інноваційної та високотехнологічної продукції.

Тому, незважаючи на певну загальність такої пропозиції, на її підставі можливо було б ставити питання про відповідність асортименту закуплених за державні кошти товарів, робіт і послуг зазначеним засадничим приписам або доповнити їх спеціальними положеннями. З метою забезпечення системної орієнтації правового регулювання закупівель на залучення інноваційних підприємств до участі у конкурсних торгах і придбання інноваційної продукції, доцільно запропонувати доповнити ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель», в якій закріплені принципи здійснення закупівель, новим пунктом такого змісту: «стимулювання інноваційного розвитку економіки та соціальної сфери» [286, с. 296].

Вважаємо за потрібне визначити наступні спеціальні правові засоби державних закупівель, спрямовані на безпосереднє стимулювання інноваційного розвитку.

3.1. Залучення зацікавлених учасників відносин у сфері господарювання до формування політики держави у сфері закупівель у таких форматах: (1) представники ринку входять до складу експертних рад із профільного супроводу державних закупівель, беруть участь у підготовці пропозицій з підвищення ефективності та інноваційності закупівель, типових або примірних технічних специфікацій, формування переліку рекомендованої для закупівель інноваційної продукції; (2) МЕРТУ спільно з міністерствами та іншими зацікавленими суб'єктами господарського права створює міжвідомчу робочу групу для організації та координації на системній основі робіт з формування планів державних закупівель, що включатимуть обов'язковий інноваційний компонент.

3.2. Підвищення інноваційності окремих процедур державних закупівель, що передбачає внесення змін до розділів 5 і 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель», що регламентують порядок проведення процедур двоступеневих торгів і попередньої кваліфікації, предметом яких, за задумом законодавця, і повинна бути інноваційна продукція. До конкурсних процедур, що обмежено здатні задовольнити потреби замовника в інноваційній продукції

*належать такі: запит цінових пропозицій, процедура переговорів; двоступеневі торги, попередня кваліфікація, відкриті торги, передусім, здатні найбільш повно та ефективно задовольнити такі потреби замовника [286, с. 32].*

За чинного законодавства двоступеневі торги та попередня кваліфікація рідко застосовуються на практиці та, зрештою, щодо всіх процедур закупівель не встановлені конкретні підстави для застосування, а отже, і міри відповідальності за їх неналежне застосування. Якщо відкриті торги є основною процедурою закупівлі (з цього випливає, що вони проводяться за умови, якщо немає підстав для проведення інших процедур), для процедури переговорів конкретно визначені підстави, то: (1) двоступеневі торги застосовуються за наявності таких умов: (а) замовник не може визначити потрібні технічні, якісні характеристики (специфікації) товарів (робіт) або визначити вид послуг та якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю слід провести попередні переговори з учасниками; (б) предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт; (2) процедура попередньої кваліфікації – для попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника; (3) запит цінових пропозицій – стосовно товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, за умови, що їх вартість не перевищує 200 тис. грн.

*З аналізу законодавчих приписів випливає, що двоступеневі торги, запит цінових пропозицій і процедура попередньої кваліфікації, особливо двоступеневі торги, застосовуються замовниками на власний розсуд. Зважаючи на це, вважаємо за потрібне запропонувати такі зміни до законодавства: встановити обов'язкові підстави для проведення процедур двоступеневих торгів і попередньої кваліфікації. Крім цього, оскільки основною умовою проведення двоступеневих торгів у сфері охорони здоров'я є те, що через складність предмета закупівлі замовник не може без проведення переговорів з компетентними учасниками визначити його потрібні технічні, якісні характеристики, стає незрозумілим: чому до другого етапу торгів допускаються лише учасники першого етапу? Такий підхід законодавця є необґрунтованим, принаймні з таких підстав: по-перше, метою проведення першого етапу торгів є визначення предмета*



закупівлі, що задовольнить потреби замовника, і складання технічних специфікацій; по-друге, технічні специфікації чи інші елементи документації торгів можуть містити такі вимоги замовника, які учасники, що були залучені на першому етапі закупівель, не мають можливості виконати з організаційних і технологічних причин.

*Тому, з метою розширення підстав для залучення до другого етапу двоступеневих торгів ширшого кола учасників, перше речення абз. 6 ч. 2 ст. 34 Закону України «Про здійснення державних закупівель», де мова йде про порядок проведення процедури двоступеневих торгів, слід доповнити словами «та, з урахування змін документації конкурсних торгів, публікує оголошення про проведення закупівлі в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель, що безоплатно розміщується на веб-сайті Уповноваженого органу в порядку, визначеному статтею 10 цього Закону» та викласти в новій редакції: «На другому етапі замовник запрошує до участі учасників, попередні пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено на першому етапі та пропозиції яких виявилися прийнятними загалом, але не менше ніж двох та з урахування змін документації конкурсних торгів, публікує оголошення про проведення закупівлі в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель, що безоплатно розміщується на веб-сайті Уповноваженого органу в порядку, визначеному статтею 10 цього Закону» [286, с. 32, 33].*

З іншого боку, якщо під час проведення процедури закупівлі в два етапи (двоступеневі торги і попередня кваліфікація) на другому етапі замовник формулює максимально конкретизоване, вузьке завдання, а отже, і більш складне порівняно з тим, що є на першому етапі, то учасникам доцільно надати змогу на другому етапі об'єднуватися в групи і подавати спільні пропозиції.

3.3. З Переліку лікарських засобів вітчизняного та іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади й установи охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються за рахунок бюджетних коштів, затвердженого постановою КМУ № 1071 від 05.09.1996 р., слід максимально усунути найменування лікарських засобів іноземного виробництва, якщо аналогічні чи взаємозамінні асортиментні позиції виробляються в Україні. Це ж саме стосується і постанови КМУ «Питання декларування зміни оптово-відпускних цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, які



*закуповуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів» від 13.08.2012 р.*

*3.4. Визначення кількості інноваційної продукції в загальному обсязі закупівель замовника, яку він зобов'язаний придбати протягом строку виконання стратегічного (річного) плану, а також затвердження переліків товарів, робіт і послуг, закупівля яких здійснюється генеральними замовниками в особливому (пільговому) порядку в іноземних чи вітчизняних учасників для розподілу зацікавленим суб'єктам господарювання-одержувачам такої підтримки.*

*3.5. Затвердити переліки інноваційної продукції чи продуктів (без торгових назв) за сферами господарювання, які розробляються, переважно, вітчизняними малими і середніми інноваційними підприємствами. На цій підставі нормативно встановити для вітчизняних великих підприємств обов'язок закуповувати цю продукцію через розміщення лотів серед малого і середнього інноваційного підприємництва. Факт відступу від цього правила, з належним обґрунтуванням (терміновість закупівлі, відсутність аналогів), має публікуватися на веб-сайті МЕРТУ.*

*З огляду на об'єктивну складність точної розробки специфікацій (технічних проектів) на закупівлю унікальної продукції чи технологій, для яких не існує постійно діючого ринку, було б доречно надати учасникам право подавати у складі однієї пропозиції торгів два та більше альтернативних варіанти виконання, з дотриманням щодо кожного варіанту всіх вимог, що ставляться до змісту конкурсних пропозицій.*

Враховуючи нормативний припис ст. 25 Закону України «Про здійснення державних закупівель» і дозвільний тип правового регулювання зазначених відносин, за чинним законом замовники не мають права передбачити в конкурсній документації можливість подання учасниками більше одного варіанту пропозиції (стосовно будь-якого елементу останньої). Це негативно позначається на практиці проведення тендерів, зокрема у сфері охорони здоров'я, оскільки, наприклад, лікарський засіб може мати назву в формі загальноприйнятої чи торгової назви. Зважаючи на зміст законодавства про здійснення державних закупівель, в документації конкурсних торгів лікарські засоби слід визначати за загальноприйнятою назвою чи за торговою назвою, але в останньому випадку має бути посилання «або еквівалент». Часто замовники

бувають зацікавленими в заявленні кількох альтернативних найменувань аналогічних препаратів в одній пропозиції, що особливо доречно за умови, якщо забезпечити відповідну поставку має змогу обмежена кількість конкурентоспроможних підприємств.

У цьому ключі звернемо увагу на ст. 24 Директиви 2004/18/ЄС, відповідно до якої замовник зазначає у повідомленні про закупівлю, дозволяє він або ні подання варіантів (альтернативних конкурсних пропозицій). Якщо їх подання дозволяється, в договірних документах вказують мінімальні (особливі) вимоги, що мають бути виконані у варіантах, без наявності яких вони не приймаються до оцінки.

3.6. Вже велася мова про те, що викликом для сучасної інноваційної політики, з погляду структури національної інноваційної системи, є пошук балансу між інституційним і конкурсним фінансуванням, оскільки мають забезпечуватися не тільки стимули для господарювання, але й відповідна стабільність. Утім, практика демонструє, що перший підхід створює недостатні стимули для підвищення ефективності, продуктивності та розвитку інновацій, натомість другий може передбачати закріплення довгострокових відносин. *Тому в законі про державні закупівлі слід передбачити можливість укладання замовниками договорів про закупівлю на більш тривалий строк (до 5 р.), якщо їх предметом є інноваційна продукція за переліком, затвердженим КМУ, або пролонгації дії вже чинних угод без обов'язку провести ту чи іншу закупівельну процедуру.* В останньому випадку правовими засобами протидії зловживанням замовників можуть виступати: спеціальна звітність або оприлюднення на веб-сайті МЕРТУ такого рішення замовника (з документацією конкурсних торгів) і якщо протягом одного тижня не надійде більш вигідна пропозиція, то замовник одержить право продовжити дію договору про державну закупівлю.

3.7. *Надання замовникам права через проведення переговорів виступати учасникам, з якими укладено рамкову угоду, вимогу про заміну предмета закупівлі на інноваційну продукцію тієї ж товарної групи, що має вищий рівень економічної, технологічної чи фармакологічної ефективності, без проведення конкурсних процедур* [286, с. 278]. Як відомо, загалом успішна Азійська підприємницька модель передбачає запозичення елементів Західних стандартів господарювання при збереженні традиційних соціальної та управлінської систем (автократичні методи державного управління), що великою мірою й

обґрунтовує зростаючу конкурентоспроможність східних економік [73, с. 228]. Зокрема, зростання найбільш успішних китайських підприємств ґрунтується не стільки на власних інтелектуальних розробках і розробках нових продуктів, скільки на локалізації іноземних технологій і наступному розширенні їх асортименту.

3.8. *Не підпадає під пряму заборону щодо недискримінації такої правовий засіб економічної підтримки національного товаровиробника: якщо конкурсна документація, розміщена замовником, містить вказівку на торговий знак товару (роботи чи послуги), що походить з іноземної держави чи їх групи, разом із посиланням «або еквівалент» замовник зобов'язаний розмістити торговий знак українського походження, який використовується на позначення аналогу іноземного товару (роботи чи послуги), за умови наявності такого [284, с. 36–72].*

3.9. Забезпечення вітчизняної науки та промисловості новими товарами і технологіями повинно здійснюватися в плановому порядку, послідовно задовольняючи наявний попит, для недопущення виникнення надлишкових товарних запасів високовартісної продукції. На жаль, приклад російського Сколково наочно демонструє, що основним для державних інноваторів є ефективно для їх гаманців освоєння бюджетних коштів [206]. Специфічною перевагою механізму державних закупівель, порівняно з іншими регуляторами господарських відносин, є те, що він ґрунтується на засадах відкритості, ефективної конкуренції та недопущення монополізації закупівельних ринків. *З огляду на це, доцільно проводити державні закупівлі, предметом яких є господарська діяльність з надання послуг з пошуку підприємств-виконавців державного замовлення (одержувачів грантів) за напрямком «розроблення новітніх технологій у сфері науки і техніки, забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки». Переможцем закупівлі, що надаватиме такі послуги, має бути незалежна господарська організація з позитивною діловою репутацією і досвідом провадження відповідної діяльності на ринку.*

3.10. *Закріплений у законі єдиний порядок здійснення закупівель, незалежно від обсягу державних коштів у фонді оплати за господарським договором, негативно впливає на господарське середовище: по-перше, це є однією з причин збільшення кількості випадків ухилення від проведення закупівель, по-друге, недиференційований підхід не*

*забезпечує врахування реальних ризиків втрати (нераціонального використання) коштів, по-друге, стримується інвестиційна активність замовників і конкуренція на ринку закупівель.*

*У зв'язку з цим, у Законі України «Про здійснення державних закупівель» слід встановити таке правило: якщо закупівля менше як на 50 % фінансується за рахунок державних коштів, то вона може бути проведена за спрощеною процедурою (скорочення строків проведення; скасування обов'язкових підстав для застосування тієї чи іншої системи оцінювання конкурсних пропозицій; зменшення розмірів забезпечення пропозицій конкурсних торгів і виконання договору про закупівлю; замовник на власний розсуд визначає перелік кваліфікаційних критеріїв з-поміж тих, що закріплені в законі, крім наявності фінансової спроможності тощо). Також, залежно від того, в якому розмірі профінансована державою закупівля, може визначатися мінімальна оціночна вартість предмета, що є підставою для проведення конкурсних процедур.*

3.11. *Внесення змін до порядків кваліфікаційного відбору учасників та оцінювання конкурсних пропозицій, а саме: (а) поряд із вичерпним перліком єдиних вимог до учасників закупівель, надати КМУ право встановлювати до постачальників певних видів товарів, робіт, послуг додаткові кваліфікаційні вимоги (наявність власних виробничих потужностей або центрів обслуговування на території України тощо); (б) надати замовникам право зменшувати питому вагу цінового критерію на нормативно визначену величину при закупівлі певних видів інноваційної продукції (під час закупівель інноваційних лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, за специфікаціями, розробленими на виконання пріоритетних інноваційних проектів, питома вага цінового критерію за рішенням замовника може бути зменшена до 40 %) або закріплення цього правила як обов'язкового до застосування всіма чи частиною замовників; (в) передбачити можливість покладення обов'язку з оцінювання пропозицій конкурсних торгів на незалежну аудиторську фірму чи спеціально створену комісію, до складу якої увійдуть учасники ринку.*

3.12. *Коригування структури загальної оціночної вартості предмета закупівлі (господарського договору про закупівлю), що є підставою для придбання продукції у спеціально визначеному порядку. Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних*

закупівель», до вартості товару, роботи чи послуги, що є підставою для проведення закупівлі, не зараховуються виплати, пов'язані з поточним технічним обслуговуванням, іншою оплатною підтримкою предмета закупівлі, використанням об'єктів права інтелектуальної власності. Цей припис містить суттєві корупційні ризики, оскільки зазначені види виплат є нев'ємною складовою закупівельної ціни предмета, але з відстрочкою сплати; ці платежі можуть перевищувати початкову вартість предмета угоди або ж за неофіційної домовленості (змови) між контрагентами частина початкової ціни переноситиметься на такі виплати в майбутньому [286, с. 27]. Така антиконкурентна поведінка замовників і учасників обумовлена незаконними приватними інтересами обох сторін, що для першого полягають у заниженні ціни предмета договору з метою уникнення застосування процедур закупівель, а для другого – в одержанні державного замовлення, що гарантує стабільну прибутковість.

3.13. У зв'язку з тим, що для більшості держав, особливо Східноєвропейських, і міжнародних неурядових організацій актуальними є питання економії коштів та зменшення цін на продукцію, що купується для задоволення суспільних потреб, на першочергову увагу заслуговує господарсько-правове забезпечення проведення оптових закупівель, які дадуть змогу досягнути «економії від масштабу», і розширення кола інформації про стан кон'юнктури ринку в розпорядженні замовників. Для цього Україні варто укласти двосторонні угоди з іншими державами чи міжнародними неурядовими організаціями на проведення спільних закупівель соціально значущої чи інноваційної продукції (відповідно до ч. 2 ст. 66 Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності СОТ, розвинені країни-члени повинні забезпечити стимули для підприємств та організацій на їх територіях, з метою сприяння та стимулювання передачі технологій найменш розвинутим країнам-членам з тим, щоб надати їм можливість створити міцну і життєздатну технологічну базу). Їх здійснення доцільно покласти на спеціально засновані для цих цілей спільні підприємства. Для прикладу, в 2002 р. Організація Східно-карибських держав завдяки спільним закупівлям домоглася скорочення витрат на 44 %, порівняно з тими, які б довелося понести державам за умови здійснення закупівель по одинці [516].

3.14. З огляду на те, що правовий режим закупівельного законодавства не спроможний забезпечити ефективні гарантії законності,

доцільно проводити державні закупівлі на предмет пошуку компетентних підприємств, які видаватимуть державні і комунальні гранти, виступатимуть відповідальними виконавцями цільових програм соціально-економічного розвитку чи забезпечуватимуть відбір інноваційних проектів. На відміну від посадових осіб державного апарату, виконавці державного замовлення, стосовно яких діятиме комплексний кваліфікаційний відбір, будуть провадити діяльність у межах господарсько-договірних зобов'язань, від якості виконання яких залежатиме їх винагорода. Тому суттєво зростає вірогідність саме ефективного витрачання державних коштів. Цей правовий засіб може бути урізноманітнений такими варіаціями: (а) дозволити акцептувати пропозиції кількох учасників для виконання цих завдань, тобто обиратиметься «колективний переможець конкурсу»; (б) до організації та проведення закупівель залучати зацікавлених інвесторів приватного права, які спільно з замовниками братимуть участь у фінансуванні відповідних проектів (під час виконання замовлення ризикуватимуть власними активами).

3.15. Однією з проблем вітчизняної практики стимулювання інноваційного виробництва є неефективність концентрації зусиль на підтримці однієї зі стадій інноваційного процесу, решта ланок якого виявляються слабкорозвинутими. До речі, в США панівною є концепція, згідно з якою, ефективне просування науково-технічного прогресу можливе тільки на основі загальної інтеграції всіх фаз наукових досліджень, конструкторських робіт і виробництва [528]. Зрештою, пошук нормативної моделі, яка дасть змогу повною мірою розкрити потенціал інноваційного розвитку, вибудувати найбільш продуктивний інноваційний цикл, уже тривалий час є однією з найбільш актуальних проблем як на внутрішньодержавному, так і міжнародному рівнях. Так, історичний розвиток моделей інноваційного процесу відбувається під впливом тенденцій до посилення конкуренції та скорочення життєвого циклу товарів. «Інтегрована» модель інноваційного процесу (integrated model), що була вперше застосована в Японії, означає відхід від розуміння інновацій як послідовного процесу до процесу паралельного, в якому одночасно задіяні елементи всіх чи декількох стадій [509], коли виробництво, реалізація і використання інновацій є єдиним процесом, заснованим на співпраці та координації [188, с. 17, 18]. До основних рис цієї моделі належать такі: (а) інтеграція стадій наукових досліджень і



розробок з виробництвом, більш тісна співпраця з постачальниками і пріоритетними покупцями; (б) горизонтальна співпраця (заснування спільних підприємств і стратегічних альянсів), створення міжфункціональних і міжгалузевих робочих груп; (в) розробка товарів у максимально короткі строки, що забезпечує задоволення ринкових потреб і скорочення витрат; (г) паралельна (одночасна) робота інтегрованих груп фахівців над вирішенням певного завдання на підставі зовнішніх горизонтальних і вертикальних зв'язків.

Отже, слід формувати державне замовлення на закупівлю не окремих видів інноваційних робіт чи товарів, які часто є непов'язаними між собою або не мають перспектив практичного застосування, а на реалізацію повного інноваційного циклу «під ключ» (фундаментальні та (або) прикладні дослідження, технологічні роботи та розробки, серійне виробництво і розповсюдження нового продукту), що дасть змогу забезпечити реальну, а не формальну інтеграцію науки і промисловості. На цій підставі варто вести мову про визначення нового (комбінованого) предмета закупівлі, як-от: «розробка, освоєння, виробництво та поставка інноваційної продукції», який слід закріпити у спеціальному законі.

3.16. Логічним доповненням до попередньої правової позиції є закріплення за замовниками права розміщувати державні замовлення у кількох постачальників одночасно в межах однієї процедури закупівлі (не за окремими лотами), якщо предметом договору є інноваційна продукція. На думку Ф. Котлера, розробка нового товару найбільш ефективна в тих випадках, якщо з самого початку була тісна співпраця всіх підрозділів, прямо чи опосередковано задіяних в інноваційному процесі [202]. Успіх японських товарів багато хто пояснює саме використанням спеціальних міжфункціональних робочих груп із залученням на ранніх стадіях виробництва споживачів [460]. Починаючи з 1990-х рр. є спроби створити панорамну концепцію інноваційного процесу, що охоплювала б всі сфери людської діяльності та ланки інноваційного циклу, в яких створюють і реалізують інновації [517]. Тому ключовою ознакою сучасної моделі інноваційного процесу є забезпечення не тільки інтегрування всіх етапів циклу, посилення взаємодії зі споживачами та постачальниками, але й налагодження співпраці з університетами, науково-дослідницькими центрами, в результаті чого формуватимуться стратегічні мережі підприємств [460].



3.17. Господарські договори про державну закупівлю інноваційної продукції, технологій чи об'єктів права інтелектуальної власності, у тому числі майнових прав на користування ними, як правило, мають високу ціну, але не призводять до настання очікуваних економічних результатів. На думку науковців, неперервність, невпорядкованість і низька передбачуваність результатів є системоутворювальними елементами інноваційного процесу [438].

*Доцільно законодавчо визначити обов'язковою умовою цієї групи договорів про закупівлю наявність плану використання предмета закупівлі (інноваційної продукції, технологій чи об'єктів права інтелектуальної власності, у тому числі майнових прав на користування ними) в господарському обігу, що передбачає його практичне застосування протягом певного часу і досягнення конкретних економічних результатів, а також покладення на виконавця державного замовлення спеціальних інвестиційних зобов'язань. Слід запровадити і спеціальний порядок звітності для замовників про хід процесу та результати комерціалізації предмета державної закупівлі, пов'язаною з використанням об'єктів права інтелектуальної власності. Це ж правило доцільно було б розповсюдити на всі інші договори про державну закупівлю, особливо рамкові угоди.*

3.18. Господарсько-правова регламентація процедури переговорів містить систему суттєвих недоліків [286, с. 266–274]. Зокрема, приписом ч. 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» передбачена можливість застосування цієї процедури в разі закупівлі, пов'язаної з захистом прав інтелектуальної власності. В попередній редакції закону з-поміж таких підстав згадувалася також «закупівля послуг з виконання науково-дослідних, науково-технічних та дослідно-конструкторських робіт, що пройшли конкурсний відбір у встановленому КМУ порядку».

*Якщо з приводу останньої підстави концептуальних нарікань не виникає, лише було б доцільно закріпити посилання на акти законодавства, які регламентують порядок проведення такого відбору, то під першою, що має абстрактний характер, можна розуміти фактично кожну закупівлю, предметом якої є будь-який об'єкт права інтелектуальної власності, елемент інноваційного об'єкта чи інноваційний продукт, в якому він застосований тощо. Така невизначеність свідчить про наявність передумов для протиправних зловживань у правозастосуванні, що підтверджує і ступінь свободи*

замовників під час укладення господарських договорів за цією процедурою: в листі-роз'ясненні МЕРТУ «Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель» № 3302-04/8710-12 від 07.03.2012 р. звертають увагу на те, що попередні переговори з учасником у разі здійснення закупівлі відповідно до ч. 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель», можуть проводитися до, після або в день прийняття рішення про застосування процедури. У ст. 30 Директиви 2004/18/ЄС державним замовникам надано право укладати договори за результатами переговорів щодо закупівель робіт, які виконуються винятково із науково-дослідною ціллю, та які не мають на меті забезпечення прибутку або покриття витрат на дослідження. Про негативний вплив практики проведення цього неконкурентного виду закупівель мова вже велася раніше [284, с. 36–72; 286, с. 267–274].

*Отже, віднесення «закупівлі, пов'язаної з захистом прав інтелектуальної власності» до підстав для проведення процедури переговорів має негативний характер з погляду гарантування публічних інтересів у сфері господарювання, адже, з огляду на високу вартість інноваційної продукції та суспільну значущість завдання з модернізації вітчизняної економіки, виникає суттєва загроза перевитрат державних коштів, гальмування інноваційного розвитку, який оптимально стимулюється на конкурсних засадах, коли забезпечено відбір кращих «відкритих інновацій», з погляду співвідношення «ціна – якість». Економісти дійшли до висновку, що переговорний підхід створює замало стимулів для підвищення ефективності, продуктивності та розвитку інновацій, тому слід переважно використовувати методи конкурсного розподілу ресурсів і проектного фінансування (за результатами конкурсу підтримка може надаватися довгостроково), які не є взаємовиключаючими [499, с. 96, 97].*

У цьому контексті певну цікавість викликає досвід нормативного регулювання відносин закупівель у РФ. Так, у нормативних приписах Федерального Закону РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р. підставою для обмеження конкуренції у відносинах закупівель (проведення конкурсу з обмеженою участю чи двоступеневих торгів, встановлення додаткових кваліфікаційних вимог) фактично визнається поставка товарів (виконання робіт, надання послуг), які з причин їх технічної

чи технологічної складності, інноваційного, високотехнологічного, спеціалізованого характеру спроможні здійснити тільки постачальники (підрядники, виконавці) з необхідним рівнем кваліфікації. Такий підхід також не заслуговує на схвальну оцінку.

3.19. *Суттєвою проблемою для замовників під час організації та проведення закупівель інноваційного продукту та продукції є максимально точно визначення предмета договору в конкурсній документації.* Відповідно до положень наказу МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р., листа-роз'яснення «Щодо визначення предмета закупівлі суб'єктами сфери державних закупівель» № 3302-05/4104-12 від 06.02.2013 р. та Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 457 від 11.10.2010 р., *предмет закупівель – інноваційний продукт і продукція, а також послуги з їх створення, в документації конкурсних торгів визначаються невідповідно широко.* Наприклад, в Секції «М» Класифікатора, де визначені послуги щодо професійної, наукової та технічної діяльності, кодом «72» позначені послуги з наукового досліджування та експериментального розроблення, а «72.11.20» – результати наукового досліджування та експериментального розроблення біотехнологій.

*За чинним законодавством замовникам складно визначити предмет закупівель таким чином, аби не було надмірно розширено його реально необхідні ознаки та не порушувалися правила про недискримінацію учасників, що призводить до нераціональних витрат державних коштів, порушення принципів здійснення закупівель і тягне за собою відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися.* Подібні ситуації є поширеним явищем у сфері господарювання, що негативно позначається на ефективності реалізації пріоритетних напрямків економічної політики України. Згідно з Директивою 2004/18/ЄС, укладання державних договорів із закупівлі науково-дослідних і технологічних послуг є засобом посилення наукової та технологічної бази Співтовариства.

*У зв'язку з цим, у Законі України «Про здійснення державних закупівель» необхідно змінити умови придбання результатів наукових досліджень і розробок, конкретизувавши предмет, порівняно з закріпленими в Класифікаторі формулюваннями, або надати замовникам*

*право на власний розсуд визначати предмет таких договорів, але з дотриманням вимог про недискримінацію учасників.*

3.20. Актуальною для України проблемою, що, як правило, залишається поза межами спеціальних досліджень, є розподіл виключних прав під час державної закупівлі предмета, пов'язаного з використанням об'єктів права інтелектуальної власності.

Якщо господарський договір про закупівлю укладено з приводу виключних прав на певний об'єкт права інтелектуальної власності або надання їх в користування, передачу інноваційної продукції, а також виконання за замовленням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт і передачу науково-технічної продукції, то слід з'ясувати алгоритм розподілу виключних прав на такі види предмета закупівлі між замовником, учасником тендера, правовласником (виробником, виконавцем чи винахідником), окреслити коло випадків, коли відповідні майнові права можуть належати тільки замовнику (державі чи територіальній громаді), правову форму передачі виконаних робіт (режим комерційної таємниці чи патентна охорона тощо). Крім цього, беручи до уваги суспільну важливість правового механізму державних закупівель, слід встановити спосіб і призначення, за яким здійснюватиметься використання, створеної за державні кошти, інтелектуальної власності, правові засоби залучення її до господарського обігу та застосування.

Вітчизняні нормативно-правові акти, як чинні, так і ті, що чинність втратили, не регламентують питання розподілу виключних прав під час державних закупівель товарів, робіт і послуг. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом, а договір про закупівлю – це договір, який укладається між замовником і учасником за результатами процедури закупівлі та передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари. *Базовим правовим орієнтиром у цьому питанні є припис ст. 430 ЦКУ, згідно з яким, майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта та замовникові спільно, якщо інше не встановлено договором. Спеціальне законодавство у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності це питання прямо не*

*регулює, торкаючись лише правового статусу винахідника та роботодавця.* Так, законами України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 р., «Про охорону прав на промислові зразки» від 15.12.1993 р., «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» від 05.11.1997 р. *запроваджена однакова модель правового регулювання цього питання: за загальним правилом, право на одержання патенту має винахідник, але право на одержання патенту на службовий винахід (корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми), створений у зв'язку з виконанням службових обов'язків чи за спеціальним дорученням роботодавця, – роботодавець винахідника.* Строк збереження роботодавцем чи його правонаступником службового винаходу (корисної моделі), як конфіденційної інформації, в разі його невикористання не повинен перевищувати чотирьох років, у протилежному випадку право на одержання патенту на службовий винахід (корисну модель) переходить до винахідника чи його правонаступника. У Законі України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21.04.1993 р. помічаємо деяку специфічність у регулюванні цього питання, зокрема, право на подання заявки на сорт належить селекціонерові та роботодавцеві спільно. *У зазначених нормах спеціальних законів було б доречно визначити їх співвідношення зі змістом ст. 430 ЦКУ.*

*Отже, за загальним правилом, майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта, яким може бути як учасник закупівлі, так і інший суб'єкт господарського права, та замовникові спільно, якщо інше не встановлено господарським договором про державну закупівлю.* Цей підхід вітчизняного законодавця важко визнати позитивним, оскільки він не передбачає наявності будь-яких гарантій і орієнтирів до формування усталеної господарської практики в інтересах захисту публічно-правових цінностей, внаслідок чого розподіл прав на створену інтелектуальну власність у партнерських проектах визначається виконавцем і партнером на індивідуальній основі, з урахуванням поточних господарських інтересів сторін у проекті. Спеціальне законодавство також не містить положень про обов'язковість урегулювання розподілу цих прав під час державних закупівель товарів, робіт, послуг у певній визначеній формі.

*Тому можуть виникати проблемні ситуації, коли не були спеціально визначені права на охороноспроможні об'єкти інтелектуальної*

діяльності, а основним результатом виконаних робіт є науково-технічний звіт, як науковий твір, і виконавці цих робіт через певний проміжок часу після виконання зобов'язань за договором подають заявку на отримання патенту на продукт чи процес, розроблений за договором про закупівлю. Варіанти подальшого розвитку господарських відносин залежать від добропорядності патентовласника: чи він обере захисну стратегію, чи заборонятиме замовнику використовувати таке рішення. Отже, в господарському договорі про закупівлю науково-дослідницьких робіт слід завжди визначати питання розподілу прав на охороноспроможні технологічні рішення.

У спеціальній літературі та світовій господарській практиці сформулося два основних підходи до нормативного врегулювання питання розподілу виключних прав між зацікавленими суб'єктами господарського права у відносинах державних закупівель.

По-перше, всі майнові права на об'єкт права інтелектуальної власності належать замовнику, тобто державі. Цей господарсько-правовий режим ґрунтується на тому, що ця інтелектуальна власність створена саме за рахунок бюджетних коштів, і на потребності забезпечення посиленого захисту публічних інтересів, хоча це і здійснюється у значно спрощений лінійний спосіб, що є ефективним тільки в умовах налагодженого механізму планування всього виробничого циклу. Такий консервативний підхід свого часу мав місце в США, Великобританії, Японії, Китаї на шляху до створення національних інноваційних систем у цих державах [18], хоча в РФ і на сучасному етапі діє припис ст. 772 ЦК РФ, згідно з яким, права на результати науково-дослідницької діяльності належать замовнику, якщо інше не передбачено договором на виконання робіт.

Основним узагальненим наслідком цієї економічної політики в умовах переважно ринкового господарства стало те, що інтелектуальна власність, закріплена за державою, не впроваджувалася в господарський обіг взагалі або частково, тобто не приносила очікуваних комерційних і соціальних результатів, поступово втрачаючи реальну спроможність практичного використання. З цього випливає, що гарантування державного інтересу в цьому питанні не є прямо залежним від володіння об'єктами інтелектуальної власності, натомість він полягає в ефективності використання цих об'єктів – комерціалізації промислових інновацій на основі передачі інтелектуальної власності зацікавленим розробникам або виробникам.

*По-друге, всі майнові права на об'єкт права інтелектуальної власності належать учаснику-переможцю процедури закупівлі або іншому суб'єкту господарського права – винахіднику чи роботодавцю винахідника, оскільки учасник закупівельної процедури може як безпосередньо провадити господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт і надання послуг, що є предметом закупівлі, так і здійснювати комерційне чи торговельне посередництво. В останньому випадку такий учасник майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності, як правило, не набуває, за винятком випадків, коли така передача погрожена ним і безпосереднім виконавцем (виробником).*

*Найбільш раціональною метою державного фінансування сфери наукових досліджень і розробок є не стільки створення і володіння об'єктами інтелектуальної власності, скільки впровадження їх у практику. Тому й умовні «втрати» роялті державою насправді є логічним продовженням інвестицій в інноваційний розвиток, які в майбутньому трансформуються та надходять до бюджетної системи як обов'язкові платежі та доходи від провадження господарської діяльності за всім ланцюгом реалізації інноваційної продукції (від виробника до роздрібних торговців). У цьому контексті відзначимо суттєвий соціальний ефект від застосування зазначених заходів: (а) розвиток виробництва і зменшення витрат, зростання продажів і конкуренції дадуть змогу знизити ринкову вартість товарів; (б) динамічний розвиток нових і модернізація традиційних галузей національної промисловості сприятимуть зменшенню безробіття тощо.*

*З огляду на те, що сфера господарювання в Україні послідовно розвивається на ліберально-ринкових засадах, функція комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності є невласливою державі, коли вона покликана забезпечувати відповідні господарські інтереси приватного сектору, стимулюючи пропозицію та попит на інновації, більше того, ефективності комерціалізації суперечить посилений контроль за використанням наукових результатів. При цьому, закріплюючи майнові права на об'єкт інтелектуальної власності за його розробниками, за державою (інвестором) мають зберігатися, принаймні, деякі умовні права на використання цього об'єкта (винахід практично не застосовується або застосовується з порушенням умов господарського договору, укладеного з замовником; винахід*



становить для держави соціально-значущий інтерес). Наприклад, у РФ основним інвестором у сферу інновацій є держава, зокрема в 2011 р. РВК інвестував 2,3 млрд руб., фонд «Сколково» – 1,2 млрд руб., «Роснано» – 69 млрд руб. Стосовно ефективності роботи інвесторів, то РВК створив сім приватно-державних фондів, що інвестували 0,5 млрд дол. США у більше як сто підприємств, але прибутковими виявилися лише два інвестиційних проекти, натомість приватні інвестори, користуючись у кілька разів меншим обсягом інвестицій, отримали прибуток також на кількох підприємствах [222].

*Правове значення мають також наступні особливості провадження господарської діяльності в цій сфері: розробники інноваційного продукту (спеціалізовані суб'єкти інноваційної інфраструктури), як правило, володіють найбільшим обсягом відомостей щодо механізмів його комерціалізації; має забезпечуватися орієнтація винахідника на постійний пошук способів практичного застосування продукту та заміщення понесених на його створення витрат; ускладнений порядок взаємодії держави з потенційними інвесторами. Ефективність функціонування цього правового механізму, насамперед, залежить від ступеня гарантування особистої зацікавленості винахідників, які є основними суб'єктами інноваційної сфери, що означає стимулюванню інноваційного процесу з первинного (основного) ланцюга, без якого не розвиватимуться інші.*

Ключовою рисою інноваційної системи США є стимулювання державою інновацій через особистості в науці та малому бізнесі, як найбільш зацікавлених і ефективних суб'єктів [223]. Наприкінці ХХ ст. багато країн (Велика Британія, Китай, Німеччина, Франція, Японія) на підставі цього досвіду запровадили практику передачі прав на результати інтелектуальної діяльності розробникам [361]. Водночас, має бути налагоджене функціонування й решти ланок інноваційного процесу, зокрема, організації керівництва процесом комерціалізації винаходів. Відомі й інші правові режими, практичне застосування яких має позитивні результати. Наприклад, в Австрії та Данії для прискорення процесу передачі інтелектуальної власності в комерційний обіг держава делегує право розпорядження інтелектуальною власністю безпосередньо її творцям-підприємствам, а інтереси авторів-розробників дотримуються в формі часток від ліцензійних платежів [18]. Обов'язковою умовою договорів,

що укладаються Оксфордським університетом є передача університету права володіння патентом [482]. В умовах ринку та відсутності господарсько-правових компенсаторів планово-командних механізмів регулювання економіки, посилення на досвід СРСР [224, с. 809], коли державі належали всі виключні права, при збереженні авторських прав за конкретними винахідниками, які одержували, переважно, моральні заохочення, і це не призвело до занепаду вітчизняної науки та промисловості, а навпаки, вони успішно розвивалися, позбавлені будь-якого сенсу.

*Отже, права держави на результати науково-технічної діяльності можуть бути запроваджені в господарський обіг за допомогою їх передачі (надання права користування) суб'єктам господарювання, що провадять інноваційну (розробка та виготовлення інноваційної продукції) чи інвестиційну діяльність, або іншим негосподарюючим чи суб'єктам господарювання, якщо договором про державну закупівлю не встановлено, що це право належить державі. Водночас, предмет господарських відносин державних закупівель слід відрізнити від відносин зі створення інноваційного продукту в господарських організаціях державної чи комунальної власності, в яких предметом дискусії може бути лише спосіб управління майновими правами на створені об'єкти інтелектуальної власності: централізований чи локальний.*

*Як третій підхід до нормативного врегулювання питання розподілу виключних прав між замовником і учасником процедури закупівлі, може розглядатися комбінація перших двох підходів, що передбачає часткове закріплення певного обсягу майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності за обома сторонами, що надає кожній з них можливості для використання, контролю за використанням іншою стороною, захисту належних їй прав, або визначення підстав, залежно від факту настання яких, трапляється той чи інший варіант розподілу виключних прав.*

*Отже, у ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель», як обов'язкову умову документації конкурсних торгів, слід закріпити розподіл майнових прав на об'єкти інтелектуальної власності, застосовані в інноваційній продукції та результати науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, що є предметом закупівлі, а також порядок проведення патентних досліджень і підготовки реєстраційної документації, між замовником, учасниками торгів та іншими суб'єктами. Доцільно врегулювати правові наслідки*

*створення охороноспроможних результатів інноваційної діяльності, що не мали статусу предмета закупівлі чи надавалися як супровідні послуги.*

З метою дотримання принципу правової визначеності нормативного регулювання та уникнення зловживань у сфері державних закупівель, слід визначитися з формою господарсько-правового забезпечення розподілу прав на результати науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, з приводу чого розглянемо дві пропозиції.

*По-перше, якщо предмет закупівлі купується для використання лише в господарській діяльності (господарському забезпеченні діяльності) замовника, як господарської організації, який і споживатиме економічний ефект від його застосування, то майнові права на створений об'єкт права інтелектуальної власності належатимуть розробнику (як варіант, за цих умов держава може або частково оплачувати виконані роботи, або в ціну предмета закупівлі будуть зараховані прогнозовані роялті). Якщо ж розробка є секретною або замовник має план її використання (розповсюдження) в системі пов'язаних із ним господарських організацій – за замовником.*

*В останньому випадку за виконавцем державного замовлення мають зберігатися певні права на використання об'єкта інтелектуальної власності, у тому числі на отримання частини прибутку від його комерціалізації, за таких умов: (а) замовник не має фінансової спроможності сплатити повну ринкову вартість дослідження або обсяг дослідження зріс і це було неможливо врегулювати в державному контракті; (б) наукові результати, передані замовнику, містять напрацювання попередніх періодів; (в) виконавцем винайдено об'єкт, прямо не визначений замовником; (г) у разі, якщо згідно з державним контрактом право на отримання патента належить замовнику і він не подав заявку на одержання патента протягом 6 місяців з моменту його повідомлення у письмовій формі виконавцем про отримання результату, спроможного для правової охорони у формі винаходу, корисної моделі, промислового зразка, право на отримання цього патента переходить до виконавця. Пов'язаною з відносинами, зазначеними в останньому пункті, є проблема службового патентування, яка полягає в тому, що в жодному трудовому договорі (завданні роботодавця) немає обов'язку винайти саме той об'єкт, що буде патентуватися.*

*По-друге, майнові права на створений об'єкт права інтелектуальної власності, якщо інше не встановлено спеціальним законом у сфері державних закупівель, належать виконавцю, під час надання базового (мінімального) обсягу нормативно визначених прав замовнику та визначенні випадків, коли права на створену інтелектуальну власність можуть належати тільки державі. До цих випадків належать такі: (а) виконавець є нерезидентом України або перебуває під контролем іноземного суб'єкта господарського права, або основну діяльність провадить на території іншої держави; (б) за «виняткових обставин», коли існує гостра потреба забезпечити захист публічно-правових цінностей, або розробку планується використати для задоволення потреб вітчизняного оборонного комплексу; (в) якщо виконавець не спроможний власними зусиллями комерціалізувати інноваційний продукт. Водночас, на правовласника покладаються наступні обов'язки: (а) надавати на вимогу замовника неексклюзивні, безвідкличні та безвідплатні ліцензії без права субліцензування; (б) визнавати право держави за «виняткових обставин», коли існує гостра необхідність забезпечити захист публічно-правових цінностей, застосовувати примусове ліцензування; (в) оприлюднення періодичних звітів про здійснені заходи з комерціалізації розробок і одержані на цій підставі прибутки; (г) виробляти тільки на території України всю продукцію, в якій застосовані результати інтелектуальної діяльності; (д) у всіх патентних заявках та товарній документації розміщувати інформацію про те, що відповідний продукт було створено за державної підтримки і що держава володіє стосовно нього певними правами.*

4. Отже, проаналізованим групам загальних і спеціальних (інноваційних) правових засобів державних закупівель, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, притаманні такі риси: (1) містять як загальні правові засоби, покликані забезпечити високоефективне функціонування національної системи державних закупівель та підвищення конкурентоспроможності економіки загалом, так і спеціальні, щодо сприяння інноваційному розвитку; (2) ці правові засоби недоцільно відокремлювати від нормативної системи закупівель в Україні, а навпаки, слід розробляти та імплементувати в законодавство нові, оскільки вони є базовими елементами структури господарсько-правового

інституту, їх дисфункціональність нівелює економічну корисність функціонування механізму закупівель загалом; (3) предметом перетворень виступають усі правові засоби закупівельного механізму: і контроль за оприлюдненням інформації про закупівлі, і підвищення рівня конкурсності торгів, і порядок визначення предмета закупівлі, подання пропозицій конкурсних торгів, і розподіл майнових прав між замовником та учасниками в межах господарсько-договірних відносин тощо; (4) допустимість як одиначного, так і комплексного застосування правових засобів; (5) широкий набір варіантів стосовно зміни чинних або запровадження нових параметрів порядку організації та проведення закупівель, режиму обігу основного предмета на ринку чи реалізація перетворень такого характеру стосовно інших елементів правового регулювання, у тому числі тих, що не були безпосередньо зазначені, за допомогою яких можливо опосередковано (у недискримінаційний спосіб) стимулювати або придбання певних видів товарів і послуг, або господарської активності груп суб'єктів господарювання; (6) корисний ефект від їхнього застосування переважно має стабілізуючий характер для механізму закупівель у межах виконання поточних соціально-економічних завдань, тому ці засоби мають пріоритет у застосуванні перед конкретною економічною підтримкою, яка, своєю чергою, повинна застосовуватися на підставі аналізу ефективності застосування заходів цих груп; (7) щодо застосування цього способу державного регулювання господарських відносин міжнародні та регіональні правила організації ринків закупівель містять незначну кількість обмежень, які мають загальний і концептуальний характер; (8) недискримінаційний і неадресний характер, спрямованість на посилення конкуренції на ринку; (9) досягнення поліфункціонального ефекту під час застосування, коли зміна кожного правового засобу більшою чи меншою мірою впливає на реалізацію напрямків державної економічної політики.

Звичайно, зазначений перелік господарсько-правових засобів державних закупівель не є вичерпним. При цьому, розвиток першочергово забезпечується за такими напрямками, як матеріальне забезпечення потреб народного господарства у товарах, роботах і послугах, антикорупційна, антимонопольно-конкурентна, інвестиційна, інноваційна, промислова, цінова політика та політика розвитку підприємництва [155, с. 300, 301].

### **3.3. Державне стимулювання інноваційного розвитку за допомогою механізму закупівель**

*1. Господарсько-правові засоби державних закупівель, що передбачають надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання*

*2. Основні господарські правила, з дотриманням яких має використовуватися механізм державних закупівель як засіб протекціонізму*

*3. Правові засоби державних закупівель, за допомогою яких економічна підтримка надається у формі збільшення поточних (встановлення гарантованих) обсягів придбання державою товарів, робіт і послуг*

*4. Правові засоби непрямого економічного стимулювання у рамках механізму державних закупівель, що передбачають проведення цільових закупівель для подальшого розподілу придбаної продукції одержувачам*

*5. Ознаки правових засобів державних закупівель, що спрямовані на надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання-учасникам тендерів*

1. Господарсько-правове забезпечення усунення недоліків порядку організації та проведення процедур закупівель і створення конкурентного середовища в господарських відносинах закупівель є передумовами для ефективного застосування правових засобів, безпосередньо спрямованих на непряме стимулювання інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я.

Ці правові засоби, насамперед, повинні узгоджуватися з засадничими положеннями ГКУ і закону про здійснення державних закупівель, бути достатніми для реалізації відповідного пріоритетного напрямку державної соціально-економічної політики і з огляду на те, що актуальним є питання зближення вітчизняної системи правового регулювання закупівель з правом ЄС та СОТ, бути такими, які мінімально обмежують конкуренцію у господарських відносинах і сприяють якнайшвидшому досягненню потрібних результатів правового регулювання. У цій площині доцільно акцентувати увагу на одній з перешкод, що трапляється під час конструювання правових засобів державного регулювання господарських відносин, стосовно чого Д. В. Задихайло зазначає таке: «Процес аналітично-оціночної діяльності, формування цілей та самого алгоритму державного



впливу на економічні відносини, що утворює обов'язкову, необхідну і визначальну ланку в «технології» управлінської діяльності держави, значною мірою представлений прогалиною конституційно-правового регулювання, яка на рівні поточного законодавства хоча і компенсується, але суперечливо і фрагментарно» [138, с. 128, 129].

Згідно з класифікацією засобів стимулювання інноваційної діяльності на позитивні та негативні, що розроблена О. М. Вінник [52, с. 592], *такі заходи варто віднести до групи позитивних*. Позитивне стимулювання забезпечує надання передбачених законом переваг суб'єктам інноваційної діяльності, що враховують публічні інтереси під час здійснення інноваційної діяльності [52, с. 592]. *Надання державної підтримки в рамках механізму закупівель дасть змогу більш-менш пропорційно розподілити відповідальність між державою і підприємництвом.*

*Запроваджуючи ті чи інші правові засоби здійснення економічної політики кожна держава зобов'язана прагнути максимально захистити власні суверенні інтереси.* Переконавання неокласичних економістів, відповідно до якого необмежена міжнародна торгівля дає змогу бідним країнам наблизитися в розвитку до багатих, суперечить як історії, так і здоровому глузду: Сінгапур, Південна Корея і деякі інші держави, що зазвичай згадуються як вдалі приклади стимульованої експортом індустріалізації, становлять менше 2 % населення країн третього світу [450, с. 599, 600] і належать, насамперед, до «друзів США» [449]. Натомість глобалізація економіки, що протягом багатьох поколінь розвивається в межах зростаючої нерівності (або *загальносвітового зниження фактичного рівня стандартів життя*), тільки погіршить ці проблеми. Звичайно, не можна не відзначити притаманне індустріальним державам Південно-Східної Азії збалансоване господарсько-правове регулювання, що передбачає стимулювання тих стратегічних секторів, для яких дії суто ринкових рушійних сил недостатньо, і розвиток головного суб'єкта економіки – людського капіталу [537, с. 2, 3], чому кореспондує господарсько-правове забезпечення як збільшення інноваційної продукції у структурі предмета закупівель, так і врахування особливостей сфери охорони здоров'я в закупівельному механізмі. Також було б доцільно розробити спеціальні програми державного замовлення на підготовку висококваліфікованих технічних кадрів, проблема старіння яких є актуальною як в Україні, так і в РФ, США та інших країнах.



Виходячи з пріоритетності захисту суверенних інтересів України, зміст зовнішньоторговельної політики змінюється залежно від соціально-економічних умов, у яких перебуває держава, про що, зокрема, свідчить історія Великобританії, де в XVII–XVIII ст. з метою формування національної промисловості розвивався протекціонізм, але з сер. XIX ст., коли країна стала економічним лідером, почала активно пропагуватися політика вільної торгівлі. Г. Ч. Кері прийшов до висновку, що Великобританія в XIX ст. виступала за вільну торгівлю лише заради збереження власної промислової монополії, намагаючись таким чином загальмувати розвиток промисловості в інших країнах [480]. Навіть у США на сучасному етапі відчутний такий негативний наслідок глобалізації, як ліквідація робочих місць у низці секторів економіки. Дж. Стігліц з цього приводу підкреслює: «Як повинні країни, що розвиваються, сприймати риторику на захист лібералізації, якщо багаті держави, з міцними соціальними гарантіями, стверджують, що їм потрібні захисні заходи для допомоги власним громадянам, страждаючим від глобалізації?!» [530].

Світовий досвід організації та проведення державних закупівель охоплює широке коло заходів непрямого економічного стимулювання придбання певних (визначених) видів товарів, робіт і послуг, що позитивно впливає на господарську активність груп суб'єктів господарювання. *Ці заходи у рамках правового механізму закупівель, залежно від того, чи набуває суб'єкт-одержувач державної підтримки правового статусу учасника конкурсної процедури, концептуально поділяються на дві групи: (1) економічна підтримка надається у формі збільшення поточних чи встановлення гарантованих обсягів придбання державою товарів, робіт і послуг або іншим законним способом (за винятком прямої підтримки), сенс якої полягає в підвищенні попиту з боку держави саме на вітчизняну продукцію; (2) держава забезпечує підприємства товарами (роботами чи послугами), які були закуплені в порядку конкурсних процедур як у вітчизняних, так і іноземних підприємств, на пільгових умовах (держава повністю чи частково сплачує вартість товару), через укладання господарських договорів (фінансового лізингу, поставки, найму тощо).*

2. Підготовка замовником переліку предмета закупівель, навіть якщо звузити його лише до інноваційної продукції, завжди матиме певний суб'єктивний характер. Тому на практиці, в абсолютній

більшості держав, що розвиваються і прагнуть обмежити імпорто-залежність за допомогою закупівельного механізму, аргументація, пов'язана з розвитком перспективних галузей, використовується для того, щоб обґрунтувати галузевий, а не національний інтерес. У результаті підтримку одержують політично сильні, а не реально зростаючі сфери [97, с. 207, 208].

*Вважаємо за потрібне сформулювати деякі основні правила, з урахуванням яких має використовуватися механізм державних закупівель як засіб протекціонізму.*

*2.1. Об'єктом підтримки може виступати будь-яка сфера господарювання, групи суб'єктів господарювання, вид господарської діяльності та територія її провадження, вид предмета закупівлі. З метою стимулювання інноваційного розвитку економіки загалом чи її певного сегмента, до об'єктів спеціальної підтримки належить як придбання інноваційного продукту і продукції (збільшення її частки у структурі предмета закупівлі), так і будь-яких товарів, робіт, послуг, необхідних для розвитку конкурентоспроможного підприємництва.*

*2.2. Підтримка повинна надаватися конкретно визначеній продукції, перелік якої визначається на об'єктивних засадах, централізовано та за участю всіх зацікавлених учасників відносин у сфері господарювання. Ці переліки мають супроводжуватися додатками (технічними специфікаціями, описом якісних і кількісних характеристик продукції). Адже встановлення пріоритетності здійснення закупівель або застосування преференційних поправок до ціни пропозицій конкурсних торгів для всіх без винятків груп товарів, робіт, послуг та учасників, як це мало місце в п. 3 ч. 6 постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., що втратила чинність, є несистемним підходом і невиправдано обмежить конкуренцію у господарських відносинах. Також відверто корупційний механізм закладено в ст. 56 Федерального Закону РФ «Про контрактну систему у сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних і муніципальних потреб» від 05.04.2013 р., згідно з якою перелік випадків і (або) порядок віднесення товарів, робіт, послуг до товарів, робіт, послуг, які з причин їх технічної і (або) технологічної складності, інноваційного, високотехнологічного, спеціалізованого характеру спроможні здійснити тільки постачальники*

(підрядники, виконавці) з потрібним рівнем кваліфікації, встановлюється Урядом РФ.

Як зазначають окремі автори, функції держави в управлінні інноваційними процесами не передбачають прямого державного втручання в організацію інноваційної діяльності та повного фінансування процесів створення та поширення інновацій [123, с. 126], *тому для визначення конкретної сфери раціонального застосування таких заходів варто запропонувати у формі наказів МОЗУ затвердити такі офіційні переліки медичної техніки та обладнання, лікарських засобів:*

*По-перше, це перелік медичної техніки та обладнання, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм інноваційного розвитку основних фондів фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я. Основними критеріями формування цього Переліку мають стати такі: (1) медична техніка та обладнання є виробленими в Україні, відповідно до затверджених інноваційних проектів; (2) товар є новим та таким, що має суттєво вищі техніко-економічні та фармакологічні показники порівняно з наявною продукцією цього класу; (3) в Україні не сформувався постійно-діючий ринок такої продукції. Медична техніка та обладнання повинні визначатися за показниками шостого і дев'ятого знаків (класифікаційні угруповання «підкатегорія», «тип») ДК 016:2010, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 457 від 11.10.2010 р. При цьому, медична техніка та обладнання в комплектному стані мають бути дозволені до застосування в Україні за результатами проходження процедур підтвердження відповідності, а медична техніка – державної реєстрації.*

*По-друге, це перелік лікарських засобів, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у рамках реалізації державних цільових програм економічної підтримки фармацевтичних підприємств-виробників інноваційних лікарських засобів. Даний перелік повинен включати такі види лікарських засобів: (1) оригінальні (інноваційні) лікарські засоби; (2) як референтні, так і генеричні медичні імунологічні лікарські засоби та високотехнологічні (біотехнологічні) лікарські засоби, лікарські засоби, призначені для лікування рідкісних захворювань, якщо в Україні немає їх постійно-діючого*

ринку; (3) лікарські засоби, що виробляються в Україні, відповідно до затверджених інноваційних проектів.

2.3. Вибір об'єкта підтримки здійснюється відповідно до всього комплексу затверджених кваліфікаційних критеріїв, що наводилися в попередніх підрозділах.

2.4. Товарна форма підтримки, що мінімізує ризики зловживань, які трапляються під час прямого фінансування, та надається одержувачу безоплатно під певними умовами (розвиток матеріально-технічної бази, штат працівників відповідної кваліфікації, видатки на наукові дослідження та розробки) чи зобов'язаннями (збільшення зайнятості, проведення модернізаційних заходів), або за меншу ціну, коли держава компенсує частину вартості, або за ціну, нижче ринкової для цього підприємця (держава завдяки специфічним засобам публічного регулювання господарських відносин купує товар за ціною та на умовах, недоступних для суб'єктів господарювання приватного сектору, особливо малих і середніх підприємств).

Демонетизована економічна підтримка вітчизняних суб'єктів господарювання за допомогою правового механізму державних закупівель, що ґрунтується на засадах співфінансування, відповідності реципієнта комплексу кваліфікаційних критеріїв, сприятиме успішному освоєнню інновацій, оскільки підприємствам буде не вигідно зберігати статус технологічно відсталих, як умови одержання періодичної державної підтримки. Крім цього, пряма державна підтримка створює умови для лобювання інтересів, корупції, а також підвищує рівень адміністративних видатків на супровід державних ініціатив [107]. Не випадково С. А. Кузьміна і Т. В. Некрасова до однієї з негативних тенденцій в умовах дестабілізації економіки відносять зростання можливостей спекулятивного використання державної допомоги для компаній в умовах, коли основним чинником проблем, що виникатимуть у таких суб'єктів, є неефективне управління [213, с. 121]. На думку Д. В. Лічак, щорічне зростання обсягів прямих бюджетних асигнувань в Україні не призводить до покращення економічних показників роботи товаровиробників: такі заходи не спрямовані на стимулювання покращення результатів господарської діяльності та зменшують ініціативність підприємців [227, с. 4, 12, 13].

2.5. Пріоритетність здійснення закупівель у вітчизняних підприємств (без вказівок на торговельні назви, якщо це унікальна продукція,

*зарубіжні аналоги якої відсутні чи неконкурентоспроможні; вказівка на торговельну назву з зазначенням «або еквівалент») у коротко-строковій перспективі хоча й може призвести до збільшення витрат державних коштів, але забезпечить вирішення комплексу стратегічних завдань соціально-економічної політики.*

*2.6. За загальним правилом претендувати на одержання підтримки мають великі, середні та малі підприємства, з урахуванням ступеня їх економічної влади та інноваційної активності.*

*Маніпулятивний характер мають широко розтиражовані відомості про те, що начебто в розвинутих державах невеликі підприємства забезпечують близько половини всіх нововведень. Це може відповідати дійсності тільки за умови, якщо йдеться про певну сферу господарювання, яка не є матеріалю і капіталомісткою, та про похідні мікроінновації (не готова для практичного застосування продукція і технології, освоєння виробництва яких потребує значних ресурсів). Це підтверджують дані Національного наукового фонду США, згідно з якими кількість нововведень у малих підприємствах на одиницю витрат більше, ніж у середніх і великих підприємствах, малі підприємства майже на третину випереджають великі за швидкістю освоєння інновацій [130, с. 329]. Водночас, проривні та капіталоемні інновації розробляються на базі великих підприємств та за активного державного сприяння (програмне забезпечення «Microsoft», телекомунікації, комп'ютерна, космічна та космічна техніка).*

*Особливістю та однією з переваг здійснення господарської діяльності фармацевтичними підприємствами, закладами охорони здоров'я та суб'єктами, що надають соціальні послуги, є те, що, на відміну, наприклад, від суднобудівної промисловості [425, с. 55–56], вони не потребують постійної економічної підтримки з боку держави, достатніми є строкові заходи непрямого економічного стимулювання. Підставами такого висновку є такі риси ринку товарів і послуг сфери охорони здоров'я: (1) великий за обсягом та стабільно зростаючий попит на продукцію на внутрішньому ринку; (2) як правило, низька еластичність попиту на лікарські засоби, вироби медичного призначення, медичну техніку, медичні та соціальні послуги; (3) широка мережа суб'єктів господарського права, що здійснюють соціально-корисну діяльність у цій сфері; (4) немає потреби в здійсненні частих і великих за обсягом капіталовкладень у розвиток*

основних фондів господарських організацій; (5) немає значної залежності між характером використання засобів виробництва та змінами цін на енергетичні ресурси.

3. З-поміж правових засобів державних закупівель, за допомогою яких економічна підтримка надається у формі збільшення поточних (встановлення гарантованих) обсягів придбання державою товарів, робіт і послуг або іншим законним способом (за винятком прямої підтримки), сенс якої полягає в підвищенні попиту з боку держави саме на вітчизняну продукцію, варто звернути увагу на наступні.

3.1. Встановлення пріоритетності державних закупівель лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг у вітчизняних суб'єктів господарювання та застосування преференційних поправок до ціни пропозицій конкурсних торгів учасників є правовими засобами непрямой економічної підтримки підприємств, які забезпечать стимулювання розвитку внутрішнього ринку закупівель. У такий спосіб відбуватиметься інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць.

Варто підкреслити, що саме інноваційна складова повинна бути обов'язковим компонентом будь-якої політики протекціонізму, оскільки заходи непрямой економічної підтримки суб'єктів господарювання, при забезпеченні економічного зростання, в сучасних макроекономічних умовах є обмеженими темпорально та при відкритті доступу на ринок для іноземних учасників, вітчизняні товари та послуги, які виступали предметом такої підтримки, мають бути конкурентоздатними, інакше втрачається будь-який сенс цієї політики. Тобто, якщо підтримка вітчизняних суб'єктів господарювання не спрямована на проведення інноваційного розвитку виробництва, то корисний ефект від таких заходів сумарно є меншим, ніж від функціонування ринку, що є повністю відкритим для міжнародної конкуренції.

З огляду на це, поряд із встановленням системи преференцій для вітчизняних суб'єктів господарювання, що постачають лікарські засоби, вироби медичного призначення, медичну техніку або надають медичні та соціальні послуги, слід забезпечити системну орієнтацію законодавства на стимулювання інноваційного розвитку економіки загалом, а господарсько-правового регулювання закупівель –



*на залучення інноваційних підприємств до участі у конкурсних торгах, придбання інноваційної продукції.*

*Запровадження в Україні міжнародних або регіональних правил господарсько-правового регулювання ринку державних закупівель не може відбуватися на шкоду забезпечення інноваційного розвитку національної економіки, у якій не створюється конкурентоспроможна продукція. Ця теза має характер правила для всіх сфер господарювання. На сучасному етапі пріоритетним повинен бути інноваційний розвиток народного господарства, при поступовому залученні до глобалізаційних процесів, на засадах максимального збереження суверенної самостійності в державному регулюванні господарських відносин. У цьому контексті питання кореляції глобалізаційних процесів і суверенного розвитку національної економіки автор розглянув додатково [291, с. 355–359].*

Для закріплення в Законі України «Про здійснення державних закупівель» пріоритетності придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, які виробляються та надаються вітчизняними суб'єктами господарювання, доцільно використати господарсько-правову конструкцію, яка була в а. 3 ч. 6 ст. 24-1 постанови КМУ «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., що втратила чинність, та звузити її за предметною (до придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг) та суб'єктною (до учасників процедур закупівель – вітчизняних виробників лікарських засобів, виробів медичного призначення і медичної техніки, закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги) ознаками.

*На основі вищевикладеного варто запропонувати такі зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель»: (1) абз. 1 ч. 1 ст. 5 доповнити прикінцевими словами «крім випадків, встановлених у цій статті» та викласти в новій редакції: «вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах, крім випадків, встановлених у цій статті»; (2) ч. 1 ст. 5 доповнити абз. 2 такого змісту: «Закупівля лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг здійснюється у вітчизняних суб'єктів господарювання або їх представників, які визнані такими відповідно до укладених договорів,*



*а в разі, коли вони не виробляються / надаються на території України, – у виробників / закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, або їх представників, – нерезидентів. На підтвердження статусу вітчизняного виробника чи надавача послуг, учасник подає замовнику засвідчені в установленому порядку копії установчих документів юридичної особи (свідоцтва про державну реєстрацію фізичної особи-підприємця), а в разі закупівлі товарів – також свідоцтво про присвоєння товару штрихового коду «GS1», згідно з наказом МЕРТУ «Про затвердження Положення про штрихове кодування товарів» від 20.08.2002 р., або сертифікат продукції власного виробництва, або інший документ, який підтверджує, що учасник процедури закупівлі виробляє товар, який є предметом закупівлі» [286, с. 300, 301].*

*Господарсько-правове забезпечення пріоритетності закупівель на внутрішньому ринку не передбачає його повне закриття для міжнародної конкуренції, а зобов'язує замовників першочергово придбавати лікарські засоби, вироби медичного призначення, медичну техніку, медичні та соціальні послуги у вітчизняних суб'єктів господарювання і лише за умови відсутності відповідної пропозиції, – в іноземних. На практиці такі заходи не призведуть до економічної ізоляції національного ринку, крім цього, сфера їх дії охоплює не весь ринок продукції та послуг охорони здоров'я, а лише його частину – окремий сегмент ринку закупівель. Це унаочнює переваги методу закупівель у регулюванні господарських відносин порівняно з іншими методами, наприклад, встановленням високих мит на імпорт продукції, які об'єктом своєї дії матимуть, у кращому разі, певний сегмент ринку, недиференційовано щодо сфери закупівель, крім того, непряма економічна підтримка вітчизняних суб'єктів господарювання за допомогою правових засобів закупівель не порушує чинні зобов'язання України в рамках членства в СОТ [286, с. 301].*

Окремо слід наголосити на тому, що пропозиції, на зразок максимального обмеження доступу імпортерів до участі у процедурах закупівель через надання вітчизняним виробникам переважного права участі в державних тендерах [495, с. 6], мають бути скориговані. У цьому контексті певний інтерес становить досвід КНР, де іноземним постачальникам слід отримати спеціальну ліцензію, щоб брати участь у державних закупівлях [185, с. 39]. Але такий приклад не можна вважати позитивним в аспекті правореалізації

в Україні, оскільки він передбачає поширення спеціального господарсько-правового режиму на всі групи товарів, робіт і послуг, а при його обмеженому за сферою, цільовому застосуванні чи у випадку відкриття внутрішнього ринку в рамках міждержавних домовленостей, по-перше, з максимальною ефективністю захист національного ринку закупівель не забезпечуватиметься, по-друге, ці правові засоби *потребуватимуть складного нормативно узгодження в системі права.*

*3.2. Запровадження преференційних поправок (у відсотках) до ціни пропозицій конкурсних торгів, що можуть встановлюватися як щодо певної продукції, так і груп суб'єктів господарювання. Правове значення цього засобу полягає в тому, що під час розгляду й оцінювання замовниками закупівельних пропозицій кількість балів за пропозиціями таких учасників буде збільшена на розмір преференційної поправки, яка підлягає застосуванню.*

Преференційні поправки доречно застосовувати до ціни пропозицій конкурсних торгів вітчизняних підприємств, які є виробниками лікарських засобів, медичної техніки та обладнання необхідного рівня якості, доказовості, ефективності та безпечності, що належать до Переліку лікарських засобів, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм економічної підтримки фармацевтичних підприємств-виробників інноваційних лікарських засобів або Переліку медичної техніки та обладнання, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм інноваційного розвитку основних фондів фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я.

Оскільки основною метою здійснення державних видатків є збільшення ефективного попиту з боку держави і створення сприятливих умов для приватних інвестицій [425, с. 82–83], правильною є теза Т. Кравцової про те, що в окремих випадках суб'єкт господарювання-сторона за контрактом може наділятися в публічних інтересах деякими привілеями [203, с. 44]. *Так, надання преференційних поправок до ціни пропозицій конкурсних торгів стимулюватиме господарську активність суб'єктів господарювання в контексті їх участі у процедурах закупівель, дасть змогу збільшити кількість учасників конкурсних торгів-виробників інноваційної продукції та, як наслідок, зросте число укладених з ними господарських*

договорів, що сприятиме залученню державних інвестицій у модернізацію основних фондів, наукових лабораторій та підрозділів суб'єктів господарювання. З іншого боку, внаслідок зростання обсягів вироблених вітчизняними фармацевтичними підприємствами лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки буде збільшено частку останніх на ринку, а отже, зменшиться їх собівартість, виникнуть передумови для торгівлі в зовнішньоекономічних відносинах.

З метою забезпечення споживання економічного ефекту від надання преференційних поправок безпосередньо виробниками інноваційної продукції, а отже, мінімізації участі торговельних посередників у господарських відносинах закупівель, передбачається, що преференційні поправки застосовуватимуться лише до ціни пропозицій конкурсних торгів, які подаються виробниками. Така практика, по-перше, забезпечить укладення господарських договорів напряму з виробниками, які, встановивши господарсько-договірні зв'язки з замовниками, матимуть змогу збільшувати обсяги власного виробництва, виробляти нову конкурентоздатну продукцію. По-друге, призведе до зменшення витрат грошових коштів замовників за допомогою вилучення економічних прибутків посередників та перетворення складних господарсько-договірних відносин «виробник – торговельний посередник – замовник» на відносини «виробник (учасник процедури закупівлі) – замовник». У формі історичної аналогії слід згадати Регул провіантського правління, який був прийнятий у Російській Імперії 1758 року. У ньому особлива увага приділялася здійсненню закупівель саме у виробників, оминаючи купців. Шляхті й селянам надавалася перевага при отриманні замовлення на поставку. Цим переслідувалася мета прибрати купця-посередника, зекономити казенні гроші та спрямувати їх на розвиток виробництва продукції [183, с. 106].

Стосовно розміру преференційних поправок, то вони можуть становити 10–15 % вартості зарубіжних аналогів, як це практикується у ряді країн [355, с. 9], але для забезпечення балансу таких публічних інтересів, як «досягнення раціонального, вискоєфективного використання державних коштів» і «стимулювання інноваційного розвитку економіки», розмір цих поправок повинен бути меншим.

З урахуванням наведених застережень, варто запропонувати доповнити ст. 5 Закону України «Про здійснення державних

закупівель» ч. 4 такого змісту: «Замовники застосовують преференційні поправки в таких випадках: (1) преференційну поправку в розмірі 5 % до ціни пропозицій конкурсних торгів вітчизняних малих суб'єктів господарювання, які є виробниками лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки або мають правовий статус закладу охорони здоров'я, суб'єкта, що надає соціальні послуги, якщо предметом закупівлі є надання послуг чи реалізація замовнику товарів власного виробництва; (2) преференційну поправку у розмірі 6,5 % до ціни пропозицій конкурсних торгів вітчизняних суб'єктів господарювання, які є виробниками лікарських засобів, медичної техніки та обладнання необхідного рівня якості, доказовості, ефективності та безпечності, що внесені до Переліку лікарських засобів, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм економічної підтримки фармацевтичних підприємств-виробників інноваційних лікарських засобів, а також Переліку медичної техніки та обладнання, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм інноваційного розвитку основних фондів фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я. У разі наявності підстав до застосування цієї преференційної поправки, п. 1 ч. 4 цієї статті не застосовується. Під час укладення рамкових угод та визначення їх виконавців перевага повинна надаватися інноваційним підприємствам за умови, що вони реалізують замовнику інноваційну продукцію власного виробництва, через застосування преференційних поправок у розмірі 8 % до ціни пропозицій конкурсних торгів. У випадку наявності підстав до застосування цієї поправки, преференційні поправки, закріплені у ст. 5 цього Закону, не застосовуються» [286, с. 301–303].

Беручи до уваги функціональні господарсько-правові ознаки малих підприємств, слід нормативно встановити право замовників надавати преференційні поправки до ціни пропозицій конкурсних торгів, які подаються на розгляд замовників суб'єктами господарювання цієї групи, що виступить додатковим стимулом пошуку інноваційних рішень для одержання перемоги у процедурах закупівель у сфері охорони здоров'я. Водночас, надання цим суб'єктам можливості здійснювати окремі угоди на пільгових умовах, які передбачають, у тому числі особливий порядок укладення договорів, у теорії виділяється як один із основних принципів укладення угод за участю суб'єктів

малого та середнього підприємництва [108], *що не слід розуміти як неринкову підтримку, а навпаки, як невід'ємний елемент їхньої життєдіяльності в умовах зростаючого монополізму та обмеження конкуренції*. Стосовно постанови КМУ «Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням» від 29.02.1996 р., то вона передбачає застосовування преференційної поправки в розмірі 15 % до ціни тендерних пропозицій, а також допуск до участі в процедурах закупівель лише певних груп суб'єктів господарювання. Останній правовий засіб є дискримінаційним і тому також не може бути застосований.

3.3. *Встановлення обов'язкових для виконання замовниками нормативів (квот) здійснених закупівель як за предметом (товарами, роботами чи послугами), так і за видами постачальників*. Наприклад, у законодавстві РФ передбачено надання малому бізнесу не менше 10 і не більше 20 % річного обсягу держзамовлення (вартість одного контракту не може перевищувати 15 млн російських руб.). Недоліком цієї системи є правило, відповідно до якого замовник вважається таким, що виконав обов'язок з розміщення замовлення у суб'єктів малого підприємництва, незалежно від того, чи визнано процедуру закупівлі такою, що відбулася. Тому фахівці рекомендують брати до уваги тільки реальні обсяги поставлених товарів, виконаних робіт чи наданих послуг [108].

3.4. *Встановлення підстав, за наявності яких участь у процедурах закупівель має право брати лише обмежена кількість учасників*. М. П. Шеверова пропонує запровадити в законодавстві принцип обов'язкової участі суб'єктів малого і середнього підприємництва в окремих угодах, спрямованих на розвиток таких суб'єктів. До цих угод автор відносить договори про державні закупівлі у випадках здійснення поставок для задоволення невідкладних потреб або за наявності вигідної для замовника динаміки цін на товари, що поставляються малими підприємцями [486]. У спеціальній літературі звертають увагу на похідний характер угодоздатності суб'єктів малого й середнього підприємництва [108].

3.5. *Створити пільгові умови поставок унікальної продукції, виконання робіт і надання послуг для задоволення державних потреб суб'єктами господарювання-нерезидентами, за одночасної наявності таких умов: предмет закупівель є інноваційним; в Україні не*

*виробляється (не надається, не виконується) аналогічний чи альтернативний предмет; застосування предмета в господарській діяльності дасть змогу створити повний цикл виробництва продукції кінцевого ступеня обробки або істотно (більше, ніж на 1 тис. осіб) підвищити зайнятість. Пільговий режим може передбачати встановлення рівних умов участі в закупівлях разом із вітчизняними постачальниками, надання права придбавати продукцію через проведення процедури переговорів, компенсацію державою частини витрат на купівлю відповідного обладнання, номенклатура якого може бути прямо закріплена у спеціально затверджених переліках.*

3.6. У випадках, якщо відповідно до контракту, послуги або роботи здійснюються нерезидентом, надати замовникам право вимагати виконання контракту з використанням вітчизняних матеріалів, робочої сили тощо. Зокрема, згідно з постановою КМУ «Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження» від 04.06.1996 р., що втратила чинність у 2000 р., заборонялося витратити кошти, виділені на закупівлю товарів (робіт, послуг) для державних потреб, на придбання цих товарів (робіт, послуг) іноземного походження. Закупівля останніх здійснювалася на підставі рішення Прем'єр-міністра України, за поданням Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб і за умови, що спочатку були проведені невдалі торги серед вітчизняних постачальників.

Зазначимо, що правові засоби державних закупівель цієї групи детально розглянуті на рівні окремих монографічних праць [286, с. 278–306]. Їх запровадження забезпечить ефективну реалізацію господарсько-правової політики в інвестиційній, інноваційній, промисловій, зовнішньоекономічній, ціновій сферах, а також під час матеріального забезпечення потреб народного господарства в товарах, роботах і послугах. В. М. Пашков правильно вказує на те, що однією з причин загрози переорієнтації вітчизняної науки на розв'язання проблем інноваційного розвитку зарубіжних держав є брак дійових стимулів, які заохочували б суб'єктів господарювання технологічно модернізувати свої підприємства [312, с. 43], адже застосування способів інноваційного інвестування неможливе без запровадження спеціальних правових режимів, зокрема, щодо найбільшого сприяння виробникам окремих груп інноваційних лікарських засобів [311, с. 135, 136].



4. *Стосовно другої групи правових засобів непрямого економічного стимулювання у рамках механізму державних закупівель, що передбачають проведення цільових закупівель з метою подальшого розподілу придбаної продукції одержувачам, виділено базові з них.*

4.1. *Придбання товарів, робіт, послуг, що підпадають під категорію «інвестиційний імпорт» [495, с. 4], на виконання державних цільових програм соціально-економічного розвитку, наприклад, закупівля інноваційного обладнання для вітчизняних фармацевтичних підприємств на умовах фінансового лізингу [286, с. 281–286]. Ці заходи треба відрізняти від поточних закупівель, які проводяться замовниками для матеріального забезпечення державних потреб. У зв'язку з обмеженістю інвестиційних ресурсів, від держави вимагається вибіркове стимулювання економічного розвитку – стратегічно важливих, найбільш ризикових і високовартісних проектів. Одним із прикладів цієї господарсько-правової політики є закупівля унікального обладнання і його передача (безоплатно, в лізинг, користування, з частковою компенсацією вартості) державним чи комунальним підприємствам.*

4.2. *Закупівля ліцензій в іноземних суб'єктів господарювання на виготовлення імпортозаміщеної продукції, інноваційних товарів, виробничого обладнання або технологічних ліній й встановлення пільгового режиму компенсацій їхньої вартості одержувачами. Практичні працівники фармацевтичного ринку позитивно ставляться до запровадження фінансування за кошти держбюджету закупівель ліцензій на виробництво інноваційних лікарських засобів, призначених для лікування соціально небезпечних захворювань, із подальшим розміщенням їх виробництва на провідних фармацевтичних підприємствах України. Такі можливості є у більшості українських підприємств, які запровадили систему належної виробничої практики та мають підрозділи з досліджень і розробок, оскільки виробництво інноваційного лікарського засобу за ліцензією передбачає впровадження генеричного засобу, розробленого на основі документів та субстанцій виробника оригінального препарату [355, с. 9, 10].*

4.3. *Затвердження цільових програм економічного розвитку сфери охорони здоров'я.*

4.3.1. *Державну програму забезпечення фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я державної та комунальної форм*



власності медичною технікою та обладнанням, з таким порядком реалізації: (а) замовники визначають власні потреби в медичній техніці, обладнанні та, з відповідним фінансово-економічним обґрунтуванням цих потреб, подають заявки на проведення закупівель управлінням охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, які складають регіональні плани матеріального забезпечення фармацевтичних підприємств, закладів охорони здоров'я на централізованому рівні; (б) управління моніторингу та супроводу державних програм МОЗУ за результатами опрацювання регіональних планів, у межах асигнувань з Державного бюджету України, готує єдиний план централізованих закупівель, до якого переважно включає заявки замовників на придбання медичної техніки та обладнання для задоволення потреб із реалізації затверджених інноваційних проектів або якщо відповідні основні фонди господарських організацій амортизувалися; (в) з метою оптимізації виконання Програми, проведення централізованих закупівель медичної техніки та обладнання, що імпортуються, слід звільняти від ввізного мита через внесення відповідних змін до Прикінцевих положень ПКУ. Наприклад, у РФ для підвищення конкурентоздатності, оновлення парку літаків і підвищення частки державних авіаційних компаній на ринках міжнародних повітряних перевезень такі пільги в оподаткуванні встановлені для господарських операцій із закупівлі авіаційної техніки [283, с. 94].

4.3.2. Державну програму закупівель інноваційного обладнання для вітчизняних фармацевтичних підприємств на умовах фінансового лізингу. Предметом державних закупівель виступатиме лише те обладнання, що є в Переліку медичної техніки та обладнання, закупівля яких може здійснюватися за рахунок державних коштів у межах реалізації державних цільових програм інноваційного розвитку основних фондів фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я, та яке було вироблено в Україні, а у разі відсутності відповідних товарів на вітчизняному ринку – імпортне обладнання. Програма фінансуватиметься за рахунок спеціально відведених на ці цілі коштів Державного бюджету України, використання яких здійснюватиметься на умовах поворотності, згідно з укладеними господарськими договорами.

Надання фармацевтичним підприємствам обладнання в лізинг здійснюватиметься в такому порядку:

4.3.2.1. Уповноваженим лізингодавцем за Програмою виступатиме державне підприємство для постачання медичних установ «Укрмедпостач» МОЗУ, якому бюджетні кошти переходуватимуться на спеціально відкритий казначейський рахунок 3712 «Рахунки інших клієнтів Державного казначейства». Лізингодавець щоквартально буде зобов'язаний подавати МОЗУ звіти про кількість придбаного та розподіленого замовникам обладнання на умовах фінансового лізингу.

4.3.2.2. Фармацевтичні підприємства всіх форм власності, що зареєстровані в Україні, мають право подати державному підприємству «Укрмедпостач» заявки на закупівлю обладнання, у яких повинна міститися така інформація: (1) копії статутних документів, документально підтверджені довідки про досвід виконання аналогічних господарських проектів та діяльність на ринку охорони здоров'я; (2) про фінансову спроможність суб'єкта господарювання; (3) про стан основних фондів та матеріально-технічної бази, наявність обладнання, працівників відповідної кваліфікації та інших, потрібних для нормального використання в господарській діяльності предмета лізингу, умов; (4) фінансово-економічне, технічне та фармакологічне обґрунтування потреб у предметі лізингу; (5) бізнес-план розвитку підприємства на п'ять років.

4.3.2.3. Залежно від кількості поданих заявок та їх співвідношення з обсягом бюджетного фінансування, лізингодавець приймає до розгляду всі заявки чи визначає потенційних лізингоодержувачів на конкурсній основі через проведення аукціону, де кваліфікаційними критеріями виступатимуть господарські ризики запланованої лізингової операції, участь господарської організації в реалізації інноваційних проектів, внесених до Державного реєстру інноваційних проектів України, територія походження предмету лізингу.

4.3.2.4. Після проведення конкурсу та етапу переддоговірних відносин, Лізингодавець з лізингоодержувачами укладає господарські договори фінансового (непрямого) лізингу, відповідно до ст. 292 ГКУ, гл. 58 ЦКУ, Закону України «Про фінансовий лізинг» від 11.12.2003 р., на таких умовах: (1) державне підприємство «Укрмедпостач» (лізингодавець) зобов'язується набути у власність, на підставі господарського договору про державну закупівлю, визначене фармацевтичним підприємством (лізингоодержувачем) обладнання, і передати його лізингоодержувачу як предмет лізингу на умовах, визначених

договором, у володіння і користування, з переходом до лізингоодержувача права власності на предмет лізингу; (2) на вимогу лізингоодержувача додатково можуть бути придбані товарно-матеріальні цінності, потрібні для проведення монтажних і пусконаладжувальних робіт, послуг з інжинірингу; (3) обладнання переходить у власність лізингоодержувача після закінчення строку чинності договору лізингу чи до його закінчення, за умови сплати лізингоодержувачем усіх лізингових платежів; (4) передбачається встановлення двох систем оплати договору лізингу з боку лізингоодержувача: (а) якщо предмет лізингу був придбаний на вітчизняному ринку, то попередній платіж становить 10 % вартості техніки, на який не нараховується лізинговий платіж частині винагороди лізингодавцю, а лізингові платежі сплачуються лише в частині відшкодування вартості техніки (стосовно сплати лізингових платежів, на вимогу лізингоодержувача може надаватися розстрочка на строк до шести місяців); (б) якщо предмет лізингу був придбаний на іноземному ринку, то попередній платіж становить 10 % вартості техніки, на який нараховується лізинговий платіж у частині винагороди лізингодавцю, а лізингові платежі сплачуються як у частині відшкодування вартості техніки, так і в частині винагороди лізингодавцю в розмірі 9 % річних її невідшкодованої вартості (стосовно сплати лізингових платежів, на вимогу лізингоодержувача може надаватися розстрочка на строк до шести місяців); (5) лізингодавець має право проводити перевірки дотримання лізингоодержувачем умов користування предметом лізингу та його утримання.

Слід відзначити, що оновлення основних фондів вітчизняних фармацевтичних підприємств є особливо актуальним питанням з огляду на те, що в Україні інноваційна економіка становить 1 % [452, с. 76], а використання інновацій має позитивний характер і сприяє вирішенню багатьох завдань [31, с. 243], зокрема, Р. П. Бойчук зазначає, що при активному впровадженні в підприємницьку діяльність, лізинг через притаманні йому можливості може стати могутнім імпульсом технічного переоснащення виробництва, структурної перебудови української економіки, насичення ринку високоякісними товарами [51, с. 3]. В. М. Пашков також наголошує на доцільності застосування лізингових операцій, коли йдеться про освоєння великих технічних новацій, що потребують придбання дорогого обладнання у сфері охорони здоров'я [402, с. 244–245].

До заходів, що стимулюватимуть інтерес суб'єктів господарювання до укладення господарських договорів фінансового (непрямого) лізингу належать пільгові умови здійснення оплати за договорами, що навіть у випадку придбання обладнання на іноземному ринку будуть більш економічно вигідними для фармацевтичних підприємств, ніж залучення кредитних ресурсів банків.

5. Крім загальних рис, що притаманні процесу організації надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання, ця група правових засобів закупівельного механізму характеризується такими ознаками: (1) для досягнення спеціальних цілей регулювання господарських відносин об'єктом правового впливу можуть виступати як спеціальні, так і загальні елементи; (2) правові засоби, що передбачають надання економічної підтримки у формі збільшення, встановлення гарантованих обсягів придбання державою товарів (робіт і послуг) або іншим законним способом (за винятком прямої підтримки), мають дискримінаційний характер за національною належністю, видами чи характером здійснюваної господарської діяльності та, як правило, підпадають під заборону міжнародних і регіональних правил організації ринків закупівель; (3) правові засоби, що передбачають забезпечення державою підприємств товарами (роботами чи послугами), які були закуплені у порядку конкурсних процедур, на пільгових умовах, як правило, не мають дискримінаційного характеру та не підпадають під обмеження міжнародних і регіональних правил організації ринків закупівель; (4) заходи з непрямого економічного стимулювання у межах правового механізму державних закупівель можуть бути відокремленими від нормативної системи закупівель в Україні, оскільки вони гарантують публічні інтереси, які в цю систему спеціально (штучно) інтегруються, для сприяння реалізації пріоритетних напрямів господарсько-правової політики; (5) широкий набір варіантів щодо організації економічного стимулювання придбання певних видів предмета закупівель або господарської діяльності підприємств з виробництва товарів, виконання робіт, надання послуг (застосовуються на стадіях як організації, так і проведення процедур закупівель, але реалізуються під час кваліфікаційного відбору, розгляду та оцінювання пропозицій конкурсних торгів учасників), що дають змогу ефективно досягати позитивних результатів матеріального

забезпечення потреб народного господарства у товарах, роботах і послугах, інвестиційної, інноваційної, промислової та цінової політики; (6) на відміну від державного замовлення ці заходи мають неадресний характер (не застосовуються щодо індивідуалізованих суб'єктів господарювання) і ґрунтуються на принципах добровільної участі, конкурентної боротьби між реципієнтами державної допомоги; (7) з метою досягнення максимальної ефективності об'єкти господарського впливу під час надання непрямої економічної підтримки суб'єктам господарювання доцільно визначати вибірково на підставі встановлених критеріїв, відповідно до цілей соціально-економічної політики, в межах узятих міжнародних зобов'язань; (8) стосовно конкретного об'єкта господарського впливу бажано застосовувати одиничні (обмежену кількість) засоби дискримінаційного характеру (за суб'єктивною ознакою, що суперечить умовам вільної торгівлі, а не за об'єктивною), оскільки їх комплексне використання суттєво спотворює конкуренцію між учасниками торгів, не забезпечує інтенсивний розвиток підприємств-реципієнтів державної допомоги, призводить до залежності від періодичної допомоги і незацікавленості у підвищенні результатів господарської діяльності [155, с. 306–308].

Господарсько-правове забезпечення підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки правовими засобами державних закупівель потребує їх комплексного, міжгрупового та поетапного запровадження, з системним налаштуванням усього закупівельного механізму (бажано у межах реалізації державної програми щодо розвитку системи правового регулювання державних закупівель або стимулювання розвитку певної галузі народного господарства), коли, з одного боку, буде налагоджене його ефективне застосування в рамках задоволення поточних соціально-економічних потреб, а з другого боку, раціональне використання заходів економічної підтримки дасть змогу досягти позитивних результатів правового регулювання господарських відносин. О. М. Вінник справедливо наголошує, що основною засадою гарантування оптимальності господарських систем різного рівня є комплексність регулювання – з поєднанням внутрішньо-системного регулювання з зовнішньо-системним, що дозволяє більш-менш збалансовано врахувати інтереси системи, її складових, оточуючого середовища, а відтак – публічні і приватні інтереси [56, с. 16].

## ВИСНОВКИ

1. Доведено, що з історико-економічним розвитком роль держави не зменшується, а змінюються лише форми та методи управління економікою в бік посилення публічного впливу на сферу господарювання (державне регулювання в тому чи іншому обсязі є обов'язковим атрибутом сучасної економіки), у тому числі через наділення ринковою владою мегаекономічних суб'єктів – об'єднань підприємств.

До основних факторів розгортання господарських відносин закупівель належить конкурсний порядок задоволення державних потреб і наявність у господарських організацій приватного сектору економіки права на власний розсуд приймати рішення щодо участі в закупівлях. Передумовою для формування широкої практики і зростання економічного значення державних замовлень є стійка тенденція до збільшення державного споживання.

2. Надано правову характеристику та визначено основні новели Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 р. У контексті усунення мікронедоліків він справляє позитивне враження, але за ознакою «стимулювання розвитку національної економіки» виконує дестимулюючу роль, створюючи сприятливі умови для збільшення імпорту в Україну, не орієнтує на досягнення соціальних результатів і високої якості товарів і послуг, що купують для задоволення суспільних потреб.

3. Під час адаптації законодавства України до міжнародних стандартів імовірними перешкодами можуть стати: (1) вибіркова імплементація нормативних конструкцій, що не дасть змоги досягти поставлених цілей регулювання; (2) закріплення таких ліберальних правил, які за сучасного стану правопорядку в певних сферах господарювання перетворюються на джерело конкурсних зловживань учасників; (3) суперечливість ідеї максимального відкриття ринку для міжнародної конкуренції, як основної парадигми Угоди про державні закупівлі СОТ та Директив ЄС про закупівлі, суверенним інтересам національної господарсько-правової політики.

4. Теоретично обґрунтована потреба існування спеціального порядку використання державних коштів у межах державних закупівель. Сферу дії законодавства про державні закупівлі слід визначати на трьох рівнях: (1) загальна сфера застосування законодавства;



(2) особливий порядок здійснення закупівель для окремих груп господарських відносин; (3) господарські відносини, на які законодавство про закупівлі не поширюється. Якщо базовий закон про здійснення державних закупівель не поширюється на діяльність певної господарської організації, то вона не набуває статусу замовника та не зобов'язана проводити закупівлі, а також вести звітність і подавати стандартну конкурсну документацію, як того вимагає спеціальне законодавство.

5. Теоретично обґрунтовано, що юридичну природу державних закупівель у господарсько-договірних відносинах відображає складний правовий механізм: системний договірний процес придбання товарів, робіт і послуг у спеціально-визначеному порядку, структуру якого становлять стадії організації (переддоговірні відносини) та проведення (відносини з укладання договору) закупівель, у межах яких є допустимим застосування різних засобів регулюючого впливу на господарські відносини, з метою гарантування державних соціально-економічних потреб і поєднання з цими цілями взаємоузгоджених інтересів замовників та учасників. Зазначений порядок регламентації господарсько-договірних відносин дає змогу використовувати закупівлі не ситуативно, а згідно з тактичними і стратегічними завданнями соціально-економічної політики держави.

6. Особливістю нормативного визначення складових предмета закупівель є частковий термінологічний розрив між загальними правовими поняттями і спеціальним регулюванням, що стосується товарів, робіт, послуг.

7. Ринок державних закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я – це (1) господарські відносини еквівалентного обміну на засадах вільної участі, рівності, відплатності між замовниками і учасниками, що характеризуються чітко визначеною процедурою, спеціальним нормативним регулюванням, предметом яких є оптові партії товарів, роботи і послуги охорони здоров'я; (2) сегмент загального ринку товарів і послуг охорони здоров'я, якому притаманні автономність, пов'язана зі спеціальними правилами входження і поведінки на ринку, високий рівень відкритості проведених на ньому господарських операцій.

Господарсько-правові риси ринку закупівель в охороні здоров'я класифіковано на статичні та динамічні.



8. Запропоновано розглядати сферу охорони здоров'я в широкому розумінні, що включає функціонування систем медичного, фармацевтичного і соціального обслуговування громадян.

У сфері охорони здоров'я предмет закупівель розмежовано на основний і допоміжний. Специфіку цієї сфери відображає основний предмет (лікарські засоби, вироби медичного призначення, медична техніка, медичні та соціальні послуги), за допомогою якого громадянам безпосередньо надається медико-санітарна допомога.

9. Пояснено суттєву недостатність правового забезпечення соціальних стандартів під час державного регулювання господарських відносин. Доведено, що саме реальний (не імітаційний) соціальний захист громадян повинен бути основою (обов'язковим елементом) всіх напрямів економічної політики держави та гарантуватися імперативними нормативними приписами.

10. У господарських відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я існує складна система публічних інтересів, об'єднаних змістом двох генеральних публічних інтересів: (1) високоефективне функціонування національної системи державних закупівель; (2) гарантування права громадян на охорону здоров'я. З'ясовано притаманні публічним інтересам у цих відносинах загальні риси.

Публічні інтереси, охоплені змістом генерального публічного інтересу «високоефективне функціонування національної системи державних закупівель», класифіковано, залежно від можливості бути відокремленими від нормативної системи закупівель в Україні, на ті, що лежать в основі господарсько-правового забезпечення державних закупівель, і ті, що можуть бути інтегровані в нормативну систему закупівель для сприяння практичній реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічної політики. Якщо перша група цих інтересів гарантована лише частково, то друга – не забезпечена взагалі.

11. Публічні інтереси в господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я – це пріоритетні блага соціально-економічного характеру – моделі існування господарських правовідносин, що спрямовані на забезпечення високоефективного функціонування національного механізму закупівель, гарантування права громадян на охорону здоров'я та які перебувають під посиленням захистом держави.

Основним сенсом проведення процедур закупівель є гарантування не лише публічних, а й врахування при цьому законних приватних інтересів. Хоча господарські інтереси замовників та учасників процедур закупівель, як правило, не співпадають, замовники, в тому числі суб'єкти господарювання, в закупівельних відносинах зобов'язані діяти на захист як публічних, так і приватних інтересів.

Оскільки в чинних нормативних приписах помітний істотний дисбаланс щодо захисту нераціональних публічних інтересів, що негативно позначається на правозастосуванні, «врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників» визначено як самостійний публічний інтерес. Запропоновано скасувати чи, принаймні, уточнити підстави, за наявності яких замовники мають право в односторонньому порядку відмовлятися від виконання контрактних зобов'язань (зменшити обсяг закупівлі), за допомогою встановлення розміру компенсацій та інших гарантій інтересів учасників. Визначено порядок зміни істотних умов договору про закупівлю після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі.

12. На підставі класифікації господарських відносин з організації та проведення державних закупівель, залежно від типу правового регулювання, з'ясовано, що в них діє переважно дозвільний тип, поєднаний з елементами загальнодозвільного типу.

Обґрунтовано необхідність посилення імперативних засад (усунення підстав для двозначних тлумачень норм) у правовому регулюванні державних закупівель у тих аспектах відносин, де є передумови чи загрози для обмеження конкуренції, вибору контрагентів на суб'єктивних засадах. Запропоновано внести зміни до ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» через доповнення її ч. 6 таким змістом: «Замовники в особі комітетів з конкурсних торгів під час організації та проведення процедур закупівель зобов'язані діяти на підставі, у порядку та у спосіб, визначений цим Законом, іншими актами законодавства, в частині, що не суперечать цьому Закону».

13. Правові засоби державних закупівель розмежовано на дві групи: (1) інституційні засоби, що визначають засади, порядок і структуру організації закупівель; (2) господарсько-договірні засоби, що регламентують порядок проведення процедур закупівель.

Залежно від виду й обсягів придбаних товарів, робіт і послуг, державні закупівлі поділяють на ті, що здійснюються для матеріально-

технічного забезпечення поточних потреб замовників і економічного стимулювання розвитку галузей народного господарства.

До організації державного регулювання господарських відносин правовими засобами закупівель існує два загальних підходи: (1) коли досягнення цілей господарсько-правової політики забезпечують за допомогою зміни чинних або запровадження нових параметрів порядку організації та проведення закупівель, режиму обігу предмета на ринку чи реалізація перетворень такого характеру стосовно інших елементів правового регулювання; (2) коли проводяться заходи непрямого економічного стимулювання придбання певних видів товарів, робіт і послуг або господарської активності груп суб'єктів господарювання. Обидва підходи є однаково важливими, між ними існує взаємозалежність: недосконалий порядок розподілу ресурсів зведе нанівець результати витратних проектів і застосування складних юридичних механізмів.

14. Теоретично обґрунтовано, що державні закупівлі та замовлення, як способи господарського забезпечення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах, мають самостійну правову природу, основні відмінності між ними полягають у різних способах розміщення, порядках формування номенклатури, предметах та сферах застосування.

15. У вузькому значенні під державними закупівлями варто розуміти безперервний процес забезпечення потреб певної сфери суспільних відносин чи господарського комплексу загалом в товарах, роботах і послугах.

У широкому значенні державні закупівлі – це комплекс засобів непрямого регулювання господарських відносин, що передбачає встановлення економічних стимулів для добровільної участі в конкурсах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси, через придбання замовниками на конкурентних засадах основного і допоміжного предмета, відповідно до річного плану, за державні кошти та в порядку, встановленому законодавством, з метою задоволення суспільних потреб у цих ресурсах і реалізації інших завдань соціально-економічної політики.

Правову природу цього господарсько-правового явища характеризують такі ключові риси: (1) є правовим механізмом, що складається з системи специфічних і самостійних правових засобів регулювання господарських відносин, передусім, на стадії проведення

торгів під час кваліфікаційного відбору та оцінювання пропозицій учасників, які формують заохочувально-обмежувальний спеціальний режим господарювання; (2) це системне (не сукупність окремих засобів) та внутрішньо інтегроване утворення, що містить комплекс правових засобів (власне закупівель та окремих), які розвиваються стадійно в межах циклу та діють в унісон за стадіями організації та проведення закупівель; (3) комплексність, що означає спрямованість правових засобів механізму закупівель на гарантування сукупності публічних інтересів, поєднання законних інтересів держави і суб'єктів господарського права, під час організації збуту товарів, виконання робіт чи надання послуг з метою гарантування суспільних потреб; (4) універсальність, відповідно до якої цей засіб регулювання господарських відносин має позитивні результати застосування, незалежно від предмета правового впливу; (5) застосовується на різноманітних ринках, а не в межах якогось одного з них; (6) поліфункціональність, сенс якої полягає в тому, що закупівлі є як інструментом забезпечення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах, послугах, так і засобом, за допомогою якого реалізуються такі напрями економічної політики: антимонопольно-конкурентна, антикорупційна, інвестиційна, інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова, політика розвитку малого підприємництва і ціноутворення; (7) форма господарської взаємодії держави і суб'єктів господарювання на найбільш загальному рівні чи організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг – механізм перерозподілу товарів, робіт, послуг, що мають цінову визначеність і ринкову вартість, який розвивається в умовах відкритого ринку і на підставі конкурентного відбору учасників; (8) є правовим засобом державного інвестування в будь-який сектор вітчизняної та світової економіки, заснованим на попиті; (9) передбачають розподіл державної підтримки на засадах конкурсу, встановлення економічних стимулів для добровільної участі в конкурентних процедурах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси; (10) виступають довгостроковим процесом планового управління господарською діяльністю, в межах якого, згідно з річними планами замовників і встановленими критеріями, купують товари, роботи, послуги для досягнення завдань інноваційної модернізації економіки, закріплених у спеціальних державних програмах соціально-економічного розвитку.

Складна правова природа та система основних дисфункцій державних закупівель свідчать про те, що навіть за наявності однієї з них позитивна роль усього механізму може бути знівельована. Саме як єдиний механізм державні закупівлі дають змогу досягати широкого спектру господарсько-правових завдань.

16. Запропоновано доповнити гл. 2 ГКУ, в якій закріплені основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання, окремою статтею такого змісту: «Держава здійснює політику у сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулювання реалізації основних напрямів економічної політики».

17. Визначено основні об'єкти напрямів економічної політики, досягнення яких буде забезпечено за умови ефективного державного регулювання господарських відносин закупівель в охороні здоров'я, а також тенденції соціально-економічного розвитку України, які чинять визначальний вплив на якість закупівельної політики держави.

18. З урахуванням тенденції до звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини, запропоновано запровадити спеціальний порядок придбання товарів, робіт і послуг, окрім тих, що купують в межах реалізації комерційних проєктів, для великих, містоутворюючих, галузеутворюючих та інших стратегічних підприємств приватного права, насамперед приватизованих, що провадять діяльність в інфраструктурній, електроенергетичній і паливно-енергетичній сферах.

19. Було встановлено, що у сфері державних закупівель існує певна кількість мегапроблем – дисфункцій, кожна з яких спроможна нівелювати корисність механізму як такого загалом.

До основних дисфункцій правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я, передусім, належать такі: (1) немає налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель, внаслідок чого має місце дисбаланс у задоволенні різних потреб замовників; (2) звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини; (3) не гарантовано інформаційної відкритості закупівельних процедур і не створено багатofункціональної ринкової інфраструктури в охороні здоров'я; (4) неналежним

чином організований сам процес планування (ситуативність річних планів замовників, відсутність елементів довгострокового планування) в наявній формі не спроможний забезпечити ефективну організацію закупівель; (5) недостатньо розвинуте спеціальне регулювання за сферами соціально-економічних відносин – нормативні правила визначення предмета закупівель у конкурсній документації не враховують специфіку задоволення потреб сфери охорони здоров'я в лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах; (6) неефективна система кваліфікаційного відбору учасників, що не гарантує допуск до оцінювання пропозицій тільки тих суб'єктів господарювання, які спроможні повною мірою задовольнити потреби замовника; (7) закупівля товарів і послуг сфери охорони здоров'я на підставі формального цінового критерію, без урахування їх позитивних якісних властивостей, незначна кількість інноваційної продукції в загальному обсязі закупівель; (8) порушення принципу захисту національного товаровиробника (не застосовують засоби економічної підтримки національних підприємств-учасників торгів). Від основних дисфункцій відмежовано похідні, які є соціально-економічними наслідками перших.

20. Визначено дисфункціональні правові засоби закупівельного механізму та публічні інтереси, що зазнають у зв'язку з цим обмежень. Узагальнено тенденції розвитку правового механізму задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах і послугах (критична імпортозалежність вітчизняного ринку) та ключові практичні проблеми (один із найвищих у світі рівень депопуляції, суттєво завищені ціни на медичні товари і послуги), до виникнення яких призводять основні дисфункції нормативного регулювання.

21. Пояснено негативні правозастосовчі наслідки «конфлікту компетенцій», коли органи публічної влади в організаційно-господарських відносинах виступають як регулятор, а в майново-господарських – як замовник. На цьому етапі рекомендовано позбавити органи влади статусу замовників, а функцію МЕРТУ з розробки нормативних актів у цій сфері делегувати спеціально створеній громадській раді професійних учасників ринку державних закупівель.

22. З'ясовано найбільш типові господарські правопорушення у сфері державних закупівель, а також ознаки поведінки замовників і учасників під час проведення процедур закупівель, що

можуть свідчити про вчинення ними антиконкурентних узгоджених дій.

23. З огляду на те, що чинна система державного регулювання господарських відносин закупівель у сфері охорони здоров'я не спроможна гарантувати всього комплексу представлених публічних інтересів і, відповідно, забезпечити ефективне функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях, визначено такі пріоритетні напрямки державної соціально-економічної політики в цих відносинах: (1) своєчасне й ефективне забезпечення державних потреб в основному та допоміжному предметі закупівель для виконання поточних завдань у сфері охорони здоров'я; (2) господарсько-правове забезпечення інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я; (3) удосконалення правового регулювання державних закупівель на засадах розширення конкуренції та врахування специфіки сфери охорони здоров'я під час проведення конкурсних процедур, підвищення відкритості на всіх стадіях їх здійснення.

24. Обґрунтовано позицію, згідно з якою в рамках правового механізму державних закупівель доцільно більш широко відобразити специфіку задоволення потреб сфери охорони здоров'я за допомогою, по-перше, вдосконалення загального порядку здійснення закупівель, що передбачає закріплення універсальних за предметом нормативних приписів, правозастосування яких матиме позитивний вплив на більшість сфер народного господарства, по-друге, якщо гарантувати господарський правопорядок у перший спосіб неможливо, оптимізувати рекомендаційну правотворчість і договірну роботу, закріпити деякі особливості для сфери охорони здоров'я в Законі України «Про здійснення державних закупівель», що узгоджуються з його парадигмою, насамперед, у структурі таких правових засобів: правовий статус замовників; планування і консультативний супровід закупівель; порядок подання конкурсних пропозицій; вимоги до підготовки конкурсної документації, порядок визначення якісних характеристик предмета закупівлі; правила та критерії кваліфікаційного розгляду й оцінювання пропозицій учасників.

Тому недоцільно ухвалювати окремий закон про державні закупівлі в охороні здоров'я, як і щодо більшості сфер правовідносин. У зазначеному розмежуванні загальних, притаманних закупівельно-му механізму загалом (здатних позитивно впливати на більш сфер



здійснення закупівель), і спеціальних правових засобів механізму державних закупівель полягає сутність розробленої концепції щодо вдосконалення законодавства в цій сфері.

25. Досліджено функціональні особливості, співвідношення і порядок взаємодії децентралізованої та централізованої систем державних закупівель у сфері охорони здоров'я, проведено багату-ступеневу класифікацію замовників за такими критеріями: залежно від кількості суб'єктів господарського права, в інтересах яких проводиться закупівля, та ступеня узагальнення потреб цієї сфери; залежно від спільності цілей і сегмента сфери охорони здоров'я, для задоволення потреб якого проводять централізовані закупівлі; залежно від змісту господарської компетенції.

На підставі переваг централізованої та децентралізованої систем державних закупівель, було встановлено, що у сфері охорони здоров'я замовники, як правило, поєднують функції з проведення централізованих і децентралізованих закупівель та належать до відносно автономних угруповань (систем), у структурі яких між суб'єктами господарського права виникають стійкі господарсько-договірні чи організаційно-господарські зв'язки. Централізовані закупівлі проводять для забезпечення потреб замовників однієї системи, хоча за наявності загрози чи виникнення обставин, які порушують загальнодержавні інтереси, допускається придбання товарів, робіт, послуг в інтересах господарських організацій, що належать до інших систем замовників.

26. Доведено потребу створення нормативних передум для функціонування постійних робочих груп з питань профільного супроводу державних закупівель у структурі всіх замовників сфери охорони здоров'я, з залученням експертів міжнародних громадських організацій для оцінювання якості лікарських засобів, що поставляються, та обов'язкового оприлюднення їх висновків на веб-сайті МЕРТУ.

27. Розроблено комплекс правових засобів з удосконалення господарсько-правового регулювання ціноутворення у сфері закупівель: (1) МЕРТУ, при залученні профільних міністерств і учасників ринку, визначатиме фактичну собівартість продукції, витрати на зберігання (за регіонами чи в державі загалом) та їх граничний рівень за місяцями року, а також встановлюватиме граничні надбавки (норму прибутку) в розмірі від 10 до 30 %; (2) ціна предмета закупівлі за результатами проведення конкурсних торгів не може

бути більшою за його очікувану вартість, визначену в річному плані замовника, а також середню ринкову ціну на відповідний товар.

Систематизовано види джерел інформації про ціноутворення, на підставі яких замовники зобов'язані визначати очікувану вартість предмета закупівлі та обґрунтованість цінових пропозицій учасників.

28. Запропоновано запровадити систему єдиного реєстру державних закупівель в Україні, що міститиме реєстри замовників, добросовісних і недобросовісних учасників, в якому обліковуватимуться укладені всіма замовниками договори про закупівлю, надані учасниками гарантії забезпечення пропозицій конкурсних торгів і виконання договорів, а також деякі інші правові засоби, що забезпечать більш якісний відбір конкурсних пропозицій під час проведення їх оцінки.

29. Визначено категорії суб'єктів господарського права, які за чинним Законом України «Про здійснення державних закупівель» виступають замовниками. Доведено, що господарсько-правове регулювання державних закупівель має бути спрямоване на гарантування раціонального використання державних коштів саме під час придбання товарів, робіт і послуг з некомерційною метою, що стосується і комерційних, і некомерційних суб'єктів господарювання.

Оптимальним варіантом господарсько-правового забезпечення здійснення закупівель державними і комунальними підприємствами є запровадження різних режимів участі в цих відносинах для некомерційних і комерційних суб'єктів господарювання публічного та приватного права, у статутному фонді яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %: некомерційні підпадають під загальну сферу застосування законодавства про закупівлі; для комерційних встановлюється особливий порядок їх здійснення, що полягає у дворазовому підвищенні мінімальної ціни предмета, на підставі якої замовники зобов'язані проводити конкурсні процедури, при цьому якщо замовник має намір придбати товари, роботи і послуги з метою їх комерційної реалізації в майбутньому, то він не зобов'язаний проводити закупівлі. У такому разі замовник зобов'язаний звернутися до МЕРТУ з повідомленням і відповідними документами, які належним чином обґрунтовують причини незастосування закону.

30. Доведено теоретичну доцільність створення спеціалізованих замовників в організаційно-правовій формі суб'єктів некомерційного

господарювання публічного права для задоволення галузевих чи міжгалузевих потреб у товарах, роботах і послугах, а також спеціальної інфраструктури закупівель у сфері охорони здоров'я і визначено порядок її функціонування, що передбачає заснування при МЕРТУ й управліннях економіки обласних державних адміністрацій рад державних закупівель, які здійснюватимуть організаційну підтримку, координацію діяльності замовників і учасників на ринку закупівель.

31. Досліджено правові особливості проведення процедури переговорів за наявності нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів. Надано тлумачення оціночних понять і визначено види документів, які вважаються достатнім підтвердженням цих обставин.

32. Для забезпечення спеціальних гарантій захисту конкуренції та інформаційної відкритості у сфері державних закупівель, запропоновано доповнити ГКУ ст. 13-1 «Державні закупівлі» такого змісту: «1. Державна закупівля – це засіб регулювання господарських відносин за допомогою придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у суб'єктів господарювання за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель. 2. Закупівлі здійснюються з метою як забезпечення потреб замовників у товарах, роботах і послугах, так і державного регулювання економічних процесів. Держава здійснює політику у сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулювання реалізації основних напрямів економічної політики. 3. Державні закупівлі сприяють розвитку конкуренції в економіці. Перелік інформації про закупівлі, порядок і способи її оприлюднення, а також процедури конкурсних торгів і підстави для їх застосування не можуть бути скорочені чи обмежені. Забороняється ухвалення нормативних приписів, що розширюють практику проведення процедури закупівлі в одного учасника, укладання господарських договорів за результатами переговорів або в будь-який інший спосіб сприяють розвитку недобросовісної конкуренції, монополізації ринків. 4. Засади, загальний порядок і сфера здійснення закупівель визначаються тільки в Законі України «Про здійснення державних закупівель».

33. Розроблено комплекс нормативних перетворень, що передбачають встановлення таких правил організації та планування державних закупівель: (1) ціна предмета закупівлі визначається і коригується замовником у спеціальному порядку через проведення децентралізованого моніторингу цін на товари, роботи і послуги; (2) ціна предмета закупівлі не може бути більшою за його очікувану вартість, визначену замовником у річному плані; (3) замовник має право здійснювати закупівлі для задоволення лише тих потреб, що мають відповідне соціально-економічне обґрунтування, без забезпечення яких є неможливим виконання завдань замовника, як суб'єкта господарського права; (4) включати в обґрунтування кожної закупівлі таку інформацію: (а) підставу розроблення документації на придбання предмета закупівлі (на виконання державної програми, нормативно-правового акта тощо); (б) потребу у здійсненні закупівлі та кінцеву мету, якої планується досягнути; (в) оцінку впливу закупівлі на забезпечення господарських потреб у товарах, роботах і послугах (прогноз наслідків проведення закупівлі). Визначено систему змістових елементів заявок на проведення централізованих закупівель.

Децентралізований моніторинг ринкових цін на предмет закупівель – це систематичне спостереження замовників за станом рівня пропозиції та динаміки цін на товари, роботи, послуги, що становлять предмет закупівлі, відповідно до річного плану, на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також аналіз зібраних даних, їх порівняння з цінами учасників у пропозиціях торгів, визначення ступеня ефективності витрат державних коштів.

34. Обґрунтовано необхідність і визначено правові засоби запровадження в Україні стратегічного планування державних закупівель, базовими з-поміж яких є такі: (1) стратегічні плани затверджують усі замовники строком на п'ять років; (2) підготовка стратегічних планів координується центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать замовники; (3) на підставі затверджених стратегічних планів складаються поточні річні плани; (4) стратегічні плани включають плани інноваційного розвитку народного господарства та закупівель інноваційної продукції, обсяг якої становить не менше 15 % від загального обсягу закупівель замовника протягом строку виконання плану; (5) обмежене коло підстав для

внесення змін до стратегічних планів, особливий порядок ведення звітності щодо їх виконання.

35. Запропоновано до п. 4 постанови КМУ «Про затвердження Порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів медичного призначення» від 09.11.2004 р. включити ч. 3 такого змісту: «У випадках, передбачених законодавством, самостійній державній реєстрації підлягають комплекси медичних виробів (складні медичні вироби), що у процесі експлуатації використовуються як єдине ціле, тобто одиниця обладнання».

На негативну оцінку заслуговує підхід, за якого, залежно від найменування предмета закупівлі, має обов'язково проводитися та чи інша закупівельна процедура.

36. Як правило, в документації конкурсних торгів предмет закупівлі слід визначати за загальноприйнятою назвою. При визначенні лікарського засобу не за міжнародною непатентованою, а торговою назвою, крім посилання «або еквівалент», замовники зобов'язані навести в документації конкурсних торгів детальну медико-технічну характеристику такого засобу. Звернуто увагу на необхідність затвердження переліків лікарських засобів, які замовники мають право закуповувати за торговими найменуваннями.

37. До основних правил визначення предмета державних закупівель у документації конкурсних торгів належать такі: (1) предмет закупівель є конкретно визначеним і таким, що максимально ефективно задовольнить потреби замовника; (2) предмет закупівель визначається відповідно до реально наявних потреб замовника; (3) предмет закупівель є однорідним і його придбання здійснюється в межах однієї конкурсної процедури; (4) ціна предмета закупівлі дорівнює чи перевищує законодавчо встановлену мінімальну оціночну вартість товарів, робіт, послуг, що закуповуються за рахунок державних коштів; (5) походження предмета закупівлі не надає конкурентних переваг одним учасникам щодо інших. Ці правила мають загальний характер для всіх випадків здійснення державних закупівель, незалежно від виду товарів, робіт і послуг. Тільки за умови дотримання цих правил у сукупності конкретна закупівля може бути проведена.

38. Конкурсна документація на закупівлю лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг має обов'язково містити технічну специфікацію,

що складається з детального опису якісних, технічних, функціональних і безпекових характеристик предмета закупівлі, посилянь на перелік дозвільних документів і ліцензій, що слугують підтвердженням дійсності змісту пропозицій учасників і законності здійснюваних ними господарських операцій, вимог до способів виробництва товарів чи надання послуг, процедур оцінки відповідності, що розробляються замовником згідно з чинними стандартами і закріплюються як додаток до документації конкурсних торгів.

Запропоновано доповнити ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» нормативним приписом такого змісту: «Якщо предметом закупівлі є лікарський засіб, виріб медичного призначення, медична техніка, медична чи соціальна послуга, замовник зобов'язаний підготувати технічну специфікацію відповідно до затверджених МЕРТУ і МОЗУ типових документів, а учасники для підтвердження наведених у конкурсних пропозиціях даних зобов'язані надати офіційно затверджені копії ліцензій, інших дозвільних документів, що засвідчують законність виробництва (виговлення) предмета закупівлі, його відповідність нормативним вимогам щодо якісних, технічних, функціональних і безпекових характеристик, у тому числі щодо проходження процедур реєстрації, контролю якості, підтвердження відповідності та стандартизації».

Визначено основні медико-технічні властивості лікарських засобів, у тому числі виготовлених в умовах аптеках, як предмета закупівлі; спеціальні правила належного зберігання і транспортування лікарських засобів; офіційні документи, що засвідчують законність виробництва і відповідність лікарського засобу нормативним вимогам, а також законність здійснюваних учасником господарських операцій.

39. Теоретично обґрунтовані такі господарсько-договірні гарантії замовників: (1) визначити сторону зобов'язання, на яку буде покладено обов'язок з проведення утилізації, знищення, переробки вилученої з обігу продукції; (2) у разі застосування спеціально уповноваженими органами державного контролю адміністративно-господарських санкцій до учасника, в результаті чого протягом певного часу потреби замовника в товарах, роботах або послугах не були задоволені в обсязі та порядку, встановлених договором, учасник зобов'язаний сплатити на користь замовника штраф, розмір

якого визначатиметься у відсотках від вартості непоставленого товару, ненаданої послуги чи невиконаної роботи за кожен день прострочення виконання; (3) надати замовникам право закріплювати в конкурсній документації положення про продовження строку чинності поданих учасниками пропозицій на випадок, якщо учасник, з яким укладено договір, не спроможний виконати контрактні зобов'язання в повному обсязі тощо; (4) визначити мінімальний розмір штрафних санкцій за неналежне виконання господарсько-договірних зобов'язань учасниками; (5) можливість за рішенням замовника збільшувати встановлений у законі розмір забезпечення виконання договору про закупівлю для високовартісних тендерів; (6) надати замовникам право у процесі виконання договору про закупівлю, за погодженням з зобов'язаною стороною, у межах 10 % змінювати обсяги замовлених медичних або соціальних послуг, лікарських засобів і виробів медичного призначення, якщо є нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих соціальних обставин, за умови закріплення відповідного права в конкурсній документації; (7) запровадити спеціальну форму звітності для замовників на етапі виконання господарських договорів про закупівлю, на підставі якої буде проводитися проміжний і підсумковий аналіз ефективності розміщення державного замовлення.

40. Визначено комплекс колізій і прогалин у нормативному регулюванні господарських відносин із встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям. У зв'язку з цим, запропоновано в Законі України «Про здійснення державних закупівель» закріпити такі правила: (1) якщо комітет з конкурсних торгів отримує пропозицію зі значно нижчою ціною, ніж інші пропозиції, він має право вимагати від такого учасника подання додаткових документів, що підтверджують наявність у нього організаційно-господарських і матеріальних можливостей виконати всі умови контракту; (2) для випадків придбання товарів і послуг сфери охорони здоров'я надати замовникам право висувати до постачальників додаткові кваліфікаційні вимоги, з відповідними роз'ясненнями.

Зміст процесу встановлення відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям узагальнено до трьох основних правил: (1) замовник визначає відповідність кожного учасника всім законодавчо закріпленим кваліфікаційним критеріям; (2) замовник не має права застосовувати різні підходи під



час розгляду конкурсних пропозицій у рамках однієї закупівлі; (3) кваліфікаційні критерії не повинні бути сформульовані у спосіб, що обмежує конкуренцію за допомогою встановлення дискримінаційних вимог.

41. Систематизовано види пов'язаних осіб у господарських відносинах державних закупівель, правові форми та об'єкти контролю за їх діяльністю.

Визначено господарсько-правові наслідки та публічні інтереси, до порушення яких призводить участь пов'язаних осіб у процедурах закупівель, а також ознаки, що свідчать про вчинення суб'єктами господарювання антиконкурентних узгоджених дій у формі спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів.

Теоретично обґрунтовано та розроблено пропозиції щодо встановлення нормативних обмежень участі у процедурах закупівель для суб'єктів господарювання, що безпосередньо чи опосередковано контролюються іншими учасниками закупівлі, генеральним замовником, замовником, його працівниками, уповноваженими на вчинення юридично значущих дій від імені організації, членами комітету з конкурсних торгів, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них, а також пов'язаними з ними особами. Було б доцільно передбачити, як умову призначення особи членом комітету з конкурсних торгів, обов'язок надати замовнику декларацію, в якій вказати суб'єктів господарювання, яких безпосередньо або через пов'язаних осіб контролює ця особа.

42. Антикорупційна політика держави не повинна обмежуватися протидією неорганізованій корупції, що фактично є підміною понять і засобом збереження її елементів на рівні управління макроекономічними процесами. Тому варто акцентувати увагу на антикорупційній складовій саме господарського законодавства, що об'єктом впливу має поведінку мегаекономічних суб'єктів.

43. Доведено недоцільність запровадження заборони на укладання замовниками господарських договорів про закупівлю з торговельними і комерційними посередниками. Для створення гарантій належного виконання договірних зобов'язань цієї групою учасників конкурсних процедур запропоновано доповнити ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» нормативним приписом такого змісту: «Учасник процедури закупівлі

зобов'язаний вказати в тексті конкурсної пропозиції чи здійснює він господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, що є предметом його пропозиції. Якщо учасник таку діяльність не провадить, він зобов'язаний у складі пропозиції надати замовнику такі документально підтверджені відомості: (1) якщо предметом закупівлі є товар: інформацію про встановлені господарсько-договірні зобов'язання з суб'єктами господарювання-виробниками чи дистриб'юторами, які гарантують виконання замовлення у строк, повному обсязі та при дотриманні всіх вимог конкурсної документації; (2) якщо предметом закупівлі є роботи чи послуги: установчі документи або відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про суб'єкта господарювання, який виконує роботи чи надає послуги, що є предметом пропозиції учасника, кваліфікаційні дані такого суб'єкта, що підтверджують його відповідність заявленим замовником кваліфікаційним критеріям; інформацію про встановлені господарсько-договірні зобов'язання з суб'єктами господарювання, які виконують роботи чи надають послуги, що становлять предмет пропозиції учасника, та гарантують виконання замовлення у строк, повному обсязі та при дотриманні всіх вимог конкурсної документації. Після укладення господарського договору про закупівлю учасник не має права без згоди замовника (у формі додатку до договору) залучати до поставки товару, виконання роботи чи надання послуги, що є предметом закупівлі, інших суб'єктів господарювання (субпідрядників), участь яких не обумовлена в договорі».

44. Теоретично обґрунтовано необхідність проведення таких нормативних змін у порядку оцінювання конкурсних пропозицій учасників закупівель: (1) визначення предметом закупівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних або соціальних послуг є самостійною підставою для застосування системи нецінових (якісних) критеріїв оцінки поряд із ціновими; (2) закріплення нових якісних критеріїв оцінки пропозицій учасників, що відображають особливості задоволення потреб сфери охорони здоров'я, як-от: «ступінь відповідності лікарського засобу, виробу медичного призначення, медичної техніки вітчизняним і міжнародним правилам, у тому числі вимогам належної виробничої практики щодо якості, безпечності та ефективності застосування», «досвід доклінічних досліджень, попередніх клінічних

випробувань і клінічного застосування лікарського засобу», «використання під час надання медичних послуг стандартів (протоколів) медичної допомоги, клінічних рекомендацій», «здатність за допомогою предмета закупівлі підвищити ефективність господарської діяльності, вирішувати складні господарські чи соціальні завдання, проводити лікування соціально небезпечних і найпоширеніших захворювань»; (3) надання замовникам права зменшувати до 40 % питому вагу цінового критерію під час закупівель інноваційних лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки за специфікаціями, розробленими на виконання пріоритетних інноваційних проектів.

45. Сформульовано дефініції таких понять, як «однорідний предмет закупівлі», «або еквівалент», «технічна специфікація», «закупівля, що має складний або спеціалізований характер», «постійно діючий ринок».

Проаналізовано перспективи запровадження в Україні електронної системи державних закупівель, зокрема щодо організації кваліфікаційного відбору та оцінювання пропозицій конкурсних торгів учасників, правил визначення предмета електронного аукціону.

46. Визначено пріоритетні напрями підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки засобами господарсько-правового регулювання, публічно-правові цінності, на основі яких це має здійснюватися, та економіко-правові наслідки торговельної глобалізації в короткостроковій і довгостроковій перспективах.

З'ясовано передумови реалізації економічних стратегій інтеграції та десоверенізації, а також переваги і недоліки від приєднання України до міжнародних правил регулювання товарних ринків. Найбільш суттєвим з останніх є звуження арсеналу засобів господарсько-правового регулювання національного ринку, заборона встановлювати більш-менш ефективні протекціоністські чи інші дискримінаційні заходи щодо іноземних постачальників.

Стосовно господарсько-правових наслідків економічної глобалізації варто сформулювати кілька застережень: (1) засобами здобуття економічної влади можуть бути як дирижистські, так і ліберальні правові моделі; (2) держави залучаються до інтернаціонального простору, перебуваючи в різному соціально-економічному становищі, маючи неоднакові можливості для оволодіння інструментами нового типу життєдіяльності; (3) у процесі інтеграції первинні

розходження (відставання) між державами тільки посилюються – економічний статус консервується безповоротно, оскільки дієві засоби підвищення суверенної конкурентоспроможності підпадають під заборону; (4) суттєве посилення конкуренції не є стимулом (поштовхом), адекватним інноваційному прориву, а навпаки тягне за собою додаткові витрати; (5) залежність національного ринку від економічної та інших політик країн-експортерів. Тому економічна корисність від свободи торгівлі прямо пропорційна ступеню конкурентоспроможності суб'єкта господарювання.

47. Пояснено сутність політики протекціонізму у сфері господарювання. Доведено, що для України, як імпортозалежної держави, що володіє комплексом пасивних конкурентних переваг, головним завданням є розвиток внутрішнього ринку і визнання захисту національного товаровиробника передумовою реалізації всіх напрямів економічної політики держави.

З цією метою були запропоновані проекти змін до законодавства, що передбачають: встановлення гарантій недопущення обмеження чи скасування чинних прав і свобод суб'єктів господарювання; запровадження для підприємств усіх форм власності, залежно від кількості працюючих та доходів за рік за сферами господарювання, обов'язкових норм доходів з урахуванням сплачених обов'язкових платежів, договірних і позадоговірних зобов'язань, з яких обов'язкові платежі не можуть бути стягнуті; заборону експорту сировинних ресурсів тих сфер господарювання, в яких можливо налагодити виробництво товарів проміжного чи кінцевого ступеня обробки в Україні, а також розробка програм розвитку і підтримки національного експорту готової продукції; закріплення на рівні КУ і ГКУ ефективних гарантій захисту вітчизняного товаровиробника стосовно внутрішньо та зовнішньо політичних перетворень.

48. Досліджено правове регулювання державних закупівель в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС та Угоді про державні закупівлі СОР, визначено загальногосподарські та спеціально-господарські наслідки для України від приєднання до цих договорів.

Теоретично обґрунтовано, що негативні наслідки для України від укладення Угоди про асоціацію з ЄС і Угоди про державні закупівлі СОР є більш суттєвими, ніж позитивні, більшість з них можливо запровадити за допомогою добровільної рецепції. Особливе занепокоєння в цьому контексті викликає норма про адаптацію

українського законодавства до ухвалених у майбутньому правил ЄС, враховуючи, що вітчизняний уряд не має інструментів впливу на ухвалення таких рішень.

У сучасних умовах невикористання комплексу правових засобів, що запроваджують непрямую економічну підтримку вітчизняних учасників процедур закупівель штучно зменшує господарсько-корисний потенціал закупівель, як засобу державного регулювання господарських відносин, адже не застосовуються заходи, які спрямовані на підвищення економічної зацікавленості у виробників продукції, особливо, якщо брати до уваги негативні господарські характеристики вітчизняного ринку продукції сфери охорони здоров'я.

49. Визначено основні функції держави в інноваційній сфері та конкурентні переваги Україні, проаналізовано інноваційний потенціал і конкурентоспроможність.

Доведено, що за відсутності цілеспрямованої політики держави на стимулювання інвестицій в інновації – розвиток факторів виробництва та продуктивних сил (попиту), а не власне стимулювання інновацій (пропозиції), інноваційна модернізація не відбудеться. Це передбачає усвідомлення суб'єктами господарювання того, що інновації – це єдиний спосіб одержання великих і довгострокових прибутків, а їх постійне впровадження – обов'язковий засіб конкурентної боротьби.

Під інноваційною політикою запропоновано розуміти інтегральний напрям економічної політики держави, спрямований на перетворення інновацій в основний об'єкт для інвестицій і фактор економічного зростання, структурну перебудову економіки з позицій стратегічних перспектив, розвиток у межах національної інноваційної системи завершених циклів виробництва конкурентоспроможної інноваційної продукції, на засадах поєднання конкуренції на внутрішньому ринку та концентрації господарських активів для провадження зовнішньоекономічної діяльності. Обґрунтовано доцільність закріплення в законодавстві правових засобів контролю за якістю її здійснення і відповідальності за неналежне виконання державою інноваційної функції.

Сформульовано двоєдину стратегію розвитку інноваційних процесів в Україні: (1) поєднання всіх етапів неринкової та ринкової стадій в національно-замкнені інноваційні цикли, що дасть змогу задовольняти потреби внутрішніх споживачів, незалежно від

коливань зовнішньої кон'юнктури, і експортувати готову продукцію з високим ступенем доданої вартості; (2) якщо перше завдання виконати неможливо, то це може бути розвиток окремих конкурентоспроможних ланок (етапів) інноваційного процесу.

50. Інноваційний процес – це комплекс господарських відносин (інноваційних, інвестиційних, науково-технічних, організаційних), що виникають між суб'єктами господарського права з приводу створення, освоєння і розповсюдження інновацій з метою виготовлення конкурентоспроможної інноваційної продукції, використання її в комерційних і некомерційних цілях для досягнення позитивних соціально-економічних ефектів з погляду захисту як публічних, так і приватних інтересів.

Інноваційну діяльність класифіковано за такими ознаками: (1) залежно від кількості суб'єктів господарського права, залучених до провадження інноваційної діяльності, на закритий і відкритий типи; (2) залежно від безпосереднього створення суб'єктом господарювання інновацій, на пасивне й активне провадження інноваційної діяльності.

В Україні продукція може бути інноваційною: (1) в широкому значенні (глобальна інноваційність); (2) у вузькому значенні (відносна інноваційність, що є на вітчизняному ринку). Насамперед слід орієнтуватися на забезпечення стимулювання виробництва чи придбання продукції, що є інноваційною у світовому масштабі, але якщо це неможливо, то сприяти розвитку господарських процесів, інноваційних, принаймні, для внутрішнього ринку (виробництво генеричних лікарських засобів, стосовно яких є критична імпортозалежність або наявна матеріально-технічна база для організації виробництва).

51. Визначено способи залучення інвестицій суб'єктами господарювання для задоволення інноваційних потреб, правові засади та критерії, відповідно до яких повинна надаватися державна підтримка.

У зв'язку з переходом від традиційних методів пошуку оптимальних господарських рішень до «відкритих інновацій», одним із найбільш ефективних комплексних засобів стимулювання інноваційної діяльності є державні закупівлі, як довгостроковий процес планового управління господарською діяльністю в абсолютних правовідносинах. При цьому, номенклатура стратегічних планів

повинна передбачати поетапне (щорічне) підвищення технологічних вимог до предмета закупівлі.

52. Господарсько-правові засоби державних закупівель, залежно від загального змісту регулятивного впливу в забезпеченні інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я, розподілено на дві основні групи: (1) правові засоби, що передбачають закріплення заходів непрямої економічної підтримки певних груп суб'єктів господарювання-учасників конкурсних торгів; (2) правові засоби, що спрямовані на вдосконалення порядку організації та проведення процедур закупівель і підвищення конкуренції. Так само, правові засоби останньої групи класифіковано на загальні та спеціальні, за допомогою яких здійснюється як опосередкований, так і безпосередній вплив на стимулювання інноваційних процесів.

53. Було систематизовано загальні правові засоби, що спрямовані на опосередковане стимулювання інноваційних процесів, з'ясовано їхній вплив на реалізацію більшості основних напрямків економічної політики України.

54. До спеціальних правових засобів, що спрямовані на безпосереднє стимулювання інноваційних процесів, з-поміж іншого віднесено такі:

- закріплення в якості норми-принципу здійснення державних закупівель «стимулювання інноваційного розвитку економіки та соціальної сфери»;

- підвищення інноваційності закупівельних процедур двоступеневих торгів і попередньої кваліфікації;

- правове забезпечення різних форм залучення зацікавлених учасників відносин у сфері господарювання до формування політики держави у сфері закупівель;

- з Переліку лікарських засобів вітчизняного та іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади й установи охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються за рахунок бюджетних коштів, слід максимально усунути найменування лікарських засобів іноземного виробництва, якщо аналогічні чи взаємозамінні асортиментні позиції виробляються в Україні;

- надати учасникам право подавати в складі однієї пропозиції торгів два чи більше альтернативних варіанти виконання, з дотриманням щодо кожного з них усіх вимог, що ставляться до змісту конкурсних пропозицій;



– надати замовникам права (а) укласти договори про закупівлю на більш тривалий строк (до 5 р.), якщо їх предметом є інноваційна продукція, чи пролонгувати дію вже чинних угод без обов'язку провести ту чи іншу закупівельну процедуру; (б) в порядку переговорів висувати суб'єкту господарювання, з яким укладено рамкову угоду, вимогу про заміну предмета закупівлі на інноваційну продукцію тієї ж товарної групи, що має вищий рівень економічної, технологічної чи фармакологічної ефективності, без проведення конкурсних процедур; (в) розміщувати замовлення у кількох постачальників одночасно в рамках однієї процедури закупівлі, якщо предметом договору є інноваційна продукція;

– затвердити перелік товарів, робіт і послуг, закупівля яких здійснюється генеральними замовниками в особливому порядку в іноземних чи вітчизняних учасників для їх пільгового розподілу зацікавленим суб'єктам господарювання-одержувачам такої підтримки;

– затвердити перелік інноваційної продукції чи продуктів (без торгових назв) за сферами господарювання, які розробляються, переважно, вітчизняними малими і середніми інноваційними підприємствами; зобов'язати великих українських суб'єктів господарювання купувати певні обсяги цієї продукції за допомогою розміщення лотів серед малого і середнього інноваційного підприємництва;

– урегулювання порядку укладення Україною двосторонніх угод з іншими державами чи міжнародними неурядовими організаціями на проведення спільних закупівель соціально значущої чи інноваційної продукції;

– теоретично обґрунтовано недоцільність віднесення «закупівлі, пов'язаної з захистом прав інтелектуальної власності» до підстав для проведення процедури переговорів;

– для економічної підтримки національного товаровиробника запропоновано встановити такий недискримінаційний правовий засіб: якщо конкурсна документація, розміщена замовником, містить вказівку на торговий знак товару (роботи чи послуги), що походить з іноземної держави чи їх групи, разом із посиланням «або еквівалент» замовник зобов'язаний розмістити торговий знак українського походження, який використовується на позначення аналогу іноземного товару (роботи чи послуги), за умови наявності такого;

– передбачити можливість проведення державної закупівлі за спрощеною процедурою, якщо вона менше, ніж на 50 % фінансується за рахунок державних коштів, а також, залежно від розміру державного фінансування конкретної закупівлі, коригувати мінімальну оціночну вартість господарського договору;

– віднесення до загальної оціночної вартості предмета закупівлі, що є підставою для придбання продукції у спеціально визначеному порядку, прогнозованих витрат, пов'язаних з поточним технічним обслуговуванням, іншою оплатною підтримкою предмета закупівлі, використанням об'єктів права інтелектуальної власності;

– обґрунтовано доцільність зміни умов придбання результатів наукових досліджень і розробок, конкретизувавши предмет закупівель, порівняно з закріпленими у класифікаторі продукції та послуг ДК 016:2010 формулюваннями, або надати замовникам право на власний розсуд визначати предмет таких договорів, з дотриманням вимог про недискримінацію учасників;

– з метою недопущення придбання окремих видів інноваційних робіт чи товарів, які часто не пов'язані між собою або не мають перспектив практичного застосування, запропоновано законодавчо закріпити комбінований предмет закупівель: «розробка, освоєння, виробництво та поставка інноваційної продукції»;

– стосовно високовартісних тендерів пояснено доцільність покладення обов'язків з оцінювання пропозицій конкурсних торгів на аудиторські фірми чи спеціально створені експертні комісії;

– доведено потребу встановити спеціальні форми звітності для замовників про перебіг процесу і результати комерціалізації предмета закупівлі, пов'язаного з використанням об'єктів права інтелектуальної власності, виконанням рамкових угоди; як обов'язкову умову цієї групи договорів передбачити наявність плану використання предмета закупівлі в господарському обігу, що передбачає його практичне застосування протягом певного часу і досягнення конкретних економічних результатів, а також покладення на виконавця державного замовлення спеціальних інвестиційних зобов'язань;

– визначено порядок розподілу майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності при державній закупівлі предмета, пов'язаного з використанням таких об'єктів.

55. Узагальнено ознаки застосування загальної та спеціальної груп правових засобів механізму державних закупівель, що спрямовані на

вдосконалення порядку організації та проведення процедур закупівель, підвищення конкуренції.

56. Способи непрямого стимулювання суб'єктів господарювання за допомогою правових засобів державних закупівель класифіковано, залежно від того, чи набуває суб'єкт-одержувач державної підтримки правового статусу учасника конкурсної процедури, на дві групи: (1) економічна підтримка надається у формі збільшення поточних чи встановлення гарантованих обсягів придбання державою товарів, робіт і послуг або іншим законним способом (за винятком прямої підтримки), сенс якої полягає в підвищенні попиту з боку держави на вітчизняну продукцію; (2) держава забезпечує підприємства товарами (роботами чи послугами), які були закуплені в порядку конкурсних процедур як у вітчизняних, так і іноземних учасників, на пільгових умовах (держава повністю чи частково сплачує вартість товару), через укладання господарських договорів (фінансового лізингу, поставки, найму тощо).

Сформульовано основні правила, з дотриманням яких має застосовуватися правовий механізм державних закупівель як засіб протекціонізму, а саме: інноваційна складова є обов'язковим компонентом будь-якої політики економічного стимулювання; обмежена строкова підтримка надається конкретно визначеному переліку продукції; пріоритетність здійснення закупівель у вітчизняних підприємств у короткостроковій перспективі хоча й може призвести до збільшення витрат державних коштів, але забезпечить вирішення комплексу стратегічних завдань соціально-економічної політики.

57. Розроблено комплекс правових засобів, за допомогою яких економічна підтримка надається у формі збільшення поточних чи встановлення гарантованих обсягів закупівель, за допомогою підвищення попиту з боку держави на вітчизняну продукцію, зокрема:

- встановлення пріоритетності державних закупівель лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг у вітчизняних суб'єктів господарювання та застосування преференційних поправок до ціни пропозицій конкурсних торгів учасників;

- закріплення обов'язкових для виконання замовниками нормативів (квот) здійснених закупівель як за предметом (товарами, роботами чи послугами), так і за видами постачальників, а також

підстав, за наявності яких участь у процедурах закупівель має право брати лише обмежена кількість учасників;

– забезпечення пільгових умов поставок інноваційної (унікальної) продукції, виконання робіт і надання послуг для задоволення державних потреб, суб'єктами господарювання-нерезидентами; даний правовий режим може передбачати надання права придбавати продукцію через проведення процедури переговорів, компенсацію державою частини витрат замовників;

– у випадках, якщо відповідно до контракту, послуги або роботи здійснюються нерезидентом, надати замовникам право вимагати виконання контракту з використанням вітчизняних матеріалів, робочої сили, розміщення на території України виробничих потужностей чи центрів обслуговування тощо.

58. Визначено правові засоби економічного стимулювання, що передбачають проведення цільових закупівель для подальшого розподілу придбаної продукції вітчизняним суб'єктам господарювання.

Розроблено цільові програми економічного розвитку сфери охорони здоров'я та визначено порядки їх реалізації. Це державна програма закупівель інноваційного обладнання для вітчизняних фармацевтичних підприємств на умовах фінансового лізингу, державна програма забезпечення фармацевтичних підприємств і закладів охорони здоров'я державної та комунальної форм власності медичною технікою та обладнанням. Одним із заходів у межах останньої є закупівля ліцензій в іноземних суб'єктів господарювання на виготовлення імпортозаміщеної продукції, інноваційних товарів, виробничого обладнання або технологічних ліній й встановлення пільгового режиму компенсацій їхньої вартості одержувачами.

59. Систематизовано ознаки способів правового забезпечення непрямого стимулювання суб'єктів господарювання за допомогою правових засобів механізму державних закупівель.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абдулаев М. И. Проблемы теории государства и права : учебник / М. И. Абдулаев, С. А. Комаров. – СПб. : Питер, 2003. – 576 с.
2. Аберкромби Н. Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б. Тернер; пер. с англ. И. Г. Ясавеева ; под ред. С. А. Ерофеева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Экономика, 2004. – 620 с.
3. Агиевец С. В. Теоретические проблемы правового регулирования медицинской помощи : моногр. / С. В. Агиевец. – Гродно : ГрГУ, 2002. – 168 с.
4. Азгальдов Г. Г. Количественная оценка качества (квалиметрия) / Г. Г. Азгальдов, Л. А. Азгальдова. – М. : Изд-во стандартов, 1971. – 176 с.
5. Алексеев Н. Н. О гарантийном государстве / Н. Н. Алексеев // Рус. народ и гос-во. – М. : Аграф, 1998. – С. 272 – 385.
6. Алексеев Н. Н. Основы философии права : моногр. / Н. Н. Алексеев. – Прага : Пламя, 1924. – 283 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. – [В 2-х т.] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 358 с.
8. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. – [В 2-х т.] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
9. Алексеев С. С. Право : азбука, теория, философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
10. Алчян А. Производство, стоимость информации и экономическая организация / А. Алчян, Г. Демсец // Вехи экономической мысли: сб. ст. / под ред. А. Слуцкого. – Т. 5 : Теория отраслевых рынков. – СПб. : Экономическая школа, 2003. – С. 280 – 317.
11. Аналіз фармацевтичного ринку України // Рейтингове агентство «Кредит-рейтинг» : аналітика [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.ua/ua/analytics/analytical-articles/12874/>. – Заголовок з екрана.
12. Андреева Л. В. Государственные нужды: гражданско-правовое и бюджетное регулирование / Л. В. Андреева // Юрист. – 2001. – № 3. – С. 40–43.
13. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование : моногр. / Л. В. Андреева. – М. : Волтер Клувер, 2009. – 296 с.
14. Андреева Л. Новое в законодательстве о государственных и муниципальных закупках / Л. Андреева // Хоз-во и право. – 2006. – № 1. – С. 39–53.

15. Андрух А. Соціологічне розуміння ролі медицини : міркування з приводу книги С. Тейлора і Д. Філда «Соціологія здоров'я та охорона здоров'я» / А. Андрух // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2007. – № 2. – С. 203–210.

16. Аннерс Э. История европейского права / Э. Аннерс ; пер. со швед. Р. Валинский. – М. : Наука, 1994. – 398 с.

17. Антонов С. В. Цивільно-правова відповідальність за заподіяння шкоди здоров'ю при наданні платних медичних послуг: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С. В. Антонов ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 20 с.

18. Арипов Д. «Краеугольный камень» коммерциализации технологий / Д. Арипов // Экономическое обозрение. – 2010. – № 11 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.drcl.cer.uz/index.php?lng=2&articleinfo=54231>. – Заглавие с экрана.

19. Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави : моногр. / Ю. Є. Атаманова. – Х. : Вид-во ФІНН, 2008. – 424 с.

20. Атаманова Ю. Особливості та класифікація засобів правового регулювання інноваційної діяльності / Ю. Атаманова // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 2. – С. 3–7.

21. Байнев В. Ф. Переход к инновационной экономике в условиях межгосударственной интеграции: тенденции, проблемы, белорусский опыт : моногр. / В. Ф. Байнев, В. В. Саевич ; под общ. ред. В. Ф. Байнева. – Минск. : Право и экономика, 2007. – 180 с.

22. Барило В. Основні тенденції формування законодавчого забезпечення інноваційної діяльності в Україні / В. Барило // Схід. – 2009. – № 3 (94). – С. 10–14.

23. Бахтеева Т. Реформы здравоохранения дали положительные результаты / Т. Бахтеева // Аптека. – 2012. – 25 жовт. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apteka.ua/article/167039>. – Заголовков з екрана.

24. Баязитова А. Все компании, получающие государственные деньги, вводят их в подставные фирмы / А. Баязитова, А. Потапов // Маркер. – 2010. – 27 окт. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://marker.ru/news/2441>. – Заглавие с экрана.

25. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию : моногр. / У. Бек; пер. с нем. : А. Григорьева,

В. Седельника; общ. ред. и послесл. А. Филиппова. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.

26. Белов А. П. Международное предпринимательское право : практ. пособ. / А. П. Белов. – М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2001. – 336 с.

27. Белоусов Е. Украина в системе международной экономической безопасности (экономико-правовой аспект) / Е. Белоусов // Пробл. законности. – 2007. – № 86. – С. 107–113.

28. Белявцев М. И. Инфраструктура товарного рынка : навч. посіб. / М. И. Белявцев, Л. В. Шестопалова. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 416 с.

29. Беляева О. А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования : автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О. А. Беляева ; Ин-т законод. и сравн. правовед. при Правительстве РФ. – М., 2012. – 54 с.

30. Беляневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : моногр. / О. А. Беляневич. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

31. Беляневич О. А. Господарський договір та способи його укладення : навч. посіб. / О. А. Беляневич. – К. : Наук. думка, 2002. – 279 с.

32. Беляневич О. А. Про спеціалізацію в правовому регулюванні господарських договірних відносин / О. А. Беляневич // Право України. – 2010. – № 8. – С. 64–71.

33. Бєрвєно С. М. Проблєми договірнєго прєва Українє: авторєф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / С. М. Бєрвєно; Наук.-досл. ін-т приват. прєва і підпр-вє АПрНУ. – К., 2006. – 40 с.

34. Білєцькє Л. В. Економічна теорія. Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка : навч. посіб. / Л. В. Білєцькє, О. В. Білєцький, В. С. Савич. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 652 с.

35. Бобкова А. О государственном правовом регулировании рекреационной деятельности / А. Бобкова // Підпр-во, госп-во і право. – 2000. – № 1. – С. 8–11.

36. Бордунова С. А. Правовое регулирование государственных и муниципальных заказов по законодательству Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / С. А. Бордунова ; Рос. ун-т дружбы народов. – М., 2011. – 26 с.



37. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі / Н. Я. Борсук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 90–94.

38. Бочаров А. В. Государственная инновационная политика – формирование инновационной системы / А. В. Бочаров, Ю. М. Шмелев // Национальные инновационные системы: формирование, развитие : тематический информационно-аналитический сборник / сост. В. Нежиборец. – К. : НДІ ІВ, 2005. – С. 38–41.

39. Брагинский М. И. Договорное право : моногр. – [Кн. первая: Общие положения] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 1999. – 848 с.

40. Брагинский М. И. Договорное право : моногр. – [Кн. третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2002. – 1055 с.

41. Броницкая В. В. Противоречия, цели, субъекты и последствия инноваций / В. В. Броницкая // Вісник Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія: Економ. теорія та право. – 2012. – № 2 (9). – С. 61–72.

42. Брызгалин А. В. Понятие и сущность субъекта предпринимательской деятельности как участника гражданско-правовых отношений / А. В. Брызгалин // Известия высш. учеб. завед. Правоведение. – 1994. – № 1. – С. 73–83.

43. Буздуган Я. М. Охорона здоров'я та медичні послуги в системі суспільних благ / Я. М. Буздуган // Підпр-во, госп-во і право. – 2007. – № 12. – С. 115, 116.

44. Бут Г. В Україні запровадять обов'язкові міжнародні стандарти виробництва лікарських засобів / Г. Бут // Газета «Новости медицины и фармации». – 2012. – № 9 (415). – С. 10.

45. Буткевич О. В. Особливості визначення видів торговельних договорів / О. В. Буткевич // Вісн. госп. судочинства. – 2010. – № 1. – С. 111–120.

46. Бучко О. Державні закупівлі: Канада / О. Бучко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 7. – С. 42–44.

47. В перинатальний центр купили обладнання на 13 млн // Наші гроші: медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2012/11/01/v-perynatalnyj-tsentr-kupyly-obladnannya-na-13-miljoniv>. – Заголовок з екрана.

48. Васильків Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Г. Васильків // Стратег. пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 145–150.

49. Васильєв Н. М. Роль трансфера технологій в розвитку інноваційного підприємництва / Н. М. Васильєв // Проблемы современной экономики. – 2011. – №1. – С. 429–430.

50. Веденєєв Г. Звідки пішли торги / Г. Веденєєв, Е. Гончаров, Г. Кобзєв // Журнал «Московські торги». – 2000. – № 12. – С. 26–30.

51. Вінник О. М. Господарське право: курс лекцій / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2004. – 624 с.

52. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / О. М. Вінник. – [2-ге вид., змін. та доп.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 766 с.

53. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : моногр. / О. М. Вінник. – Суми: Вид-во «МакДен», 2012. – 204 с.

54. Вінник О. М. Приватні та публічні інтереси, їх роль та відображення в господарському праві / О. М. Вінник // Підпр-во, госп-во і право. – 2001. – № 4. – С. 6–9.

55. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : моногр. / О. М. Вінник. – К.: Атіка, 2003. – 352 с.

56. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. М. Вінник; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 32 с.

57. Вінник О. М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів / О. М. Вінник // Вісн. госп. судочинства. – 2010. – № 2. – С. 71–80.

58. Вінницьким лікарям придбали дві сотні санітарних «легковушок» на 13 млн // Наші гроші : медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2012/11/14/vinnytskym-likaryam-prydbaly-dvi-sotni-sanitarnyh-lehkovushok>. – Заголовок з екрана.

59. Вітчизняні виробники лікарських засобів станом на 05.09.2012 р. // Державна служба України з лікарських засобів : витяг з реєстру суб'єктів господарювання з виробництва лікарських засобів [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.diklz.gov.ua/page/vitchiznyani>

- virobniki-likarskikh-zasobiv-stanom-na-05092012. – Заголовок з екрана.
60. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік / відп. за випуск О. І. Тесленко. – К. : Рахункова палата, 2012. – 52 с.
61. Виханский О. С. Стратегическое управление : учебник / О. С. Виханский. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Гардарики, 1999. – 296 с.
62. Віхров О. Об'єкт у структурі господарських правовідносин / О. Віхров // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 2. – С. 141–148.
63. Віхров О. Правовідносини у сфері планування діяльності суб'єктів господарювання / О. Віхров // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 4. – С. 11–15.
64. Власов А. Пока обойдемся положением / А. Власов // Юрид. практика. – 2008. – № 17. – С. 1, 12.
65. Власть денег. – 2013. – № 21 / 22. – 7 С.
66. Влялько І. Доктринальні підходи до правової регламентації сфери державних закупівель в ЄС / І. Влялько // Юрид. Україна. – 2007. – № 12. – С. 86–92.
67. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / І. В. Влялько; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с.
68. Войтов И. Будущее страны определяют инновации / И. Войтов // Экономика Беларуси. – 2010. – № 2. – С. 16–22.
69. Воробйов Є. М. Економічна теорія : посіб. [для вищ. шк.] / Є. М. Воробйов, А. А. Гриценко, В. М. Лісовицький. – К. : Корвін, 2003. – 703 с.
70. Вся политика: хрестоматия / сост. : В. Д. Нечаев, А. В. Филиппов. – М. : Изд-во «Европа», 2006. – 440 с.
71. Вялкова Г. М. Комплексная оценка реализации программы государственных гарантий Российской Федерации / Г. М. Вялкова, Р. А. Халфин, В. О. Флек, Н. А. Кравченко // Пробл. управления здравоохранением. – 2002. – № 4. – С. 11–17.
72. Гавриш О. М. Закономірності процесів інноваційних трансформацій підприємства / О. М. Гавриш // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія: Економ. теорія та право. – 2011. – № 4 (7). – С. 79–85.
73. Гаджиев К. С. Геополитика : моногр. / К. С. Гаджиев. – М. : Международные отношения, 1997. – 383 с.
74. Гайворонский В. М. Правовые средства перестройки хозяйственного механизма : автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук: спец.

12.00.04 «Хозяйственное право; арбитражный процесс» / В. М. Гайворонский; Харьков. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. – Х., 1991. – 46 с.

75. Гальчинский А. Экономическая наука: проблемы методологического обновления / А. Гальчинский // Экономика Украины. – 2007. – № 3. – С. 4–13.

76. Гатаулина Л. Ф. Правовое регулирование организации и проведения торгов : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Л. Ф. Гатаулина ; Саратов. гос. юрид. акад. – Краснодар, 2007. – 34 с.

77. Гегель Г. В. Ф. Философия права : моногр. / Г. В. Ф. Гегель; пер. Б. Г. Столпнера, М. И. Левина; ред. и сост. Д. А. Керимов, В. С. Нерсеянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

78. Гельвеций К. Об уме : моногр. / К. Гельвеций; пер. Э. Радлова. – М. : Изд-во ОГИЗ, 1938. – 396 с.

79. Годунов В. Н. Правовые средства обеспечения государственных нужд в товарах, работах и услугах : автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук : 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / В. Н. Годунов ; Бел. гос. ун-т. – Минск, 2004. – 42 с.

80. Гольцунов Е. П. Обеспечение экономической безопасности в сфере государственных закупок: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)» / Е. П. Гольцунов; Акад. экон. безопасности МВД России. – М., 2009. – 21 с.

81. Гоптаренко Ю. Правові засади побудови інноваційно-інвестиційної моделі в Україні / Ю. Гоптаренко // Юридичний журнал. – 2004. – № 6 (24). – С. 84–90.

82. Гордон М. В. Как составить договор поставки : учеб. пособ. / М. В. Гордон, В. С. Шелестов. – М. : Юрид. лит., 1973. – 62 с.

83. Городова И. Б. Управление инновационными процессами : учебное пособие / И. Б. Городова. – Кемерово : Кемеровский технологический институт пищевой промышленности, 2005. – 76 с.

84. Господарське право : підруч. / О. П. Подцерковний, О. О. Квасницька, А. В. Смітюх та ін. ; за ред. О. П. Подцерковного. – Х. : Одиссей, 2010. – 640 с.

85. Господарське право України : підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / В. М. Гайворонський, В. П. Жущман, Н. В. Погорецька

та ін.; за заг. ред. В. М. Гайворонського, В. П. Жушмана. – Х. : Право, 2005. – 384 с.

86. Государство и экономика: факторы роста / А. Г. Зельднер, И. Ю. Ваславская, В. К. Южелевский и др. – М. : Наука, 2003. – 214 с.

87. Гражданское право : учебник. – [В 2-х кн.] / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – [5-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ПБОЮЛ Л. В. Рожников, 2001. – Т. 1. – 632 с.

88. Гражданское право : учебник. – [В 2-х т.] / отв. ред. Е. А. Суханов. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Т. 1. – 816 с.

89. Гребенщикова Я. Б. Понятие муниципального контракта, его правовая природа / Я. Б. Гребенщикова // Рос. юстиция. – 2007. – № 9. – С. 38–41.

90. Гринспен А. Эпоха потрясений: проблемы и перспективы мировой финансовой системы / А. Гринспен ; пер. с англ. : Т. Гутман, В. Ионов, С. Сурин. – М. : ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – 518 с.

91. Гриньов А. В. Стратегія інноваційного розвитку підприємства : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук : спец. 08.06.01 «Економіка, організація і управління підприємствами» / А. В. Гриньов ; Донецьк. нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 37 с.

92. Гриньов Б. В. Аналіз проекту нової редакції Закону України «Про інноваційну діяльність» / Б. В. Гриньов, В. А. Гусев // Наука та інновації. – 2010. – Т. 6, № 2. – С. 9–14.

93. Гриценко А. А. Развитие форм обмена, стоимости и денег : моногр. / А. А. Гриценко. – К. : Основы, 2005. – 192 с.

94. Гриценко О. А. Економічні основи договірної права / О. А. Гриценко, Л. М. Павловська // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 2 (5). – С. 146–156.

95. Грішнова О. А. Людський капітал : формування в системі освіти і професійної підготовки : моногр. / О. А. Грішнова. – К. : Знання; КОО, 2001. – 256 с.

96. Губин Е. П. Хозяйственный договор: общие положения : учеб. пособ. / Е. П. Губин, Д. Н. Сафиуллин, Е. А. Суханов ; отв. ред. Д. Н. Сафиуллин. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1986. – 72 с.

97. Гурьев С. Мифы экономики: заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики / С. Гурьев. – М. : ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – 294 с.

98. Гурков И. Б. Инновационный процесс в российской медико-фармацевтической отрасли – в поисках ростков «новой экономики» /

И. Б. Гурков, А. С. Гольдберг, О. А. Шибанова // ЭКО: экономика и организация промышленного производства. – 2010. – № 3. – С. 76–93.

99. Гурова К. Д. Конкурентна політика держави в умовах економічної глобалізації / К. Д. Гурова, Л. І. Пронкіна // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2012. – № 1 (8). – С. 58–68.

100. Дайден Д. Дедали міцніший союз: курс європейської інтеграції / Д. Дайден ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : КІС., 2006. – 696 с.

101. Дайсон Ф. Оружие и надежда / Ф. Дайсон ; пер. с англ. : Б. Полковников, В. Руденко. – М. : Прогресс, 1990. – 288 с.

102. Даль В. И. Иллюстрированный толковый словарь русского языка / В. И. Даль. – М. : Изд-во ЭКСМО, 2006. – 896 с.

103. Данильян О. Г. Философия : учебник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – М. : Изд-во ЭКСМО, 2005. – 512 с.

104. Дарнопих Г. Ю. Проблеми розвитку підприємництва в умовах соціальної модернізації / Г. Ю. Дарнопих // Вісник Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2012. – № 2 (9). – С. 30–40.

105. Дацюк Л. Держзакупівлі: винятки мають траплятися якомога рідше / Л. Дацюк // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 116 (4514). – 6 с.

106. Дейкун М. П. Наукове обґрунтування деяких напрямів розвитку медичної допомоги на сучасному етапі соціально-економічних реформ / М. П. Дейкун // Лікарська справа. – 1999. – № 6. – С. 131–134.

107. Дежина И. Г. Механизмы государственного финансирования науки в России / И. Г. Дежина. – М. : ИЭПП, 2006. – 130 с.

108. Демидова Д. В. Правовое регулирование сделок с участием субъектов малого и среднего предпринимательства : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Д. В. Демидова ; Рос. гос. гуманит. ун-т. – М., 2010. – 28 с.

109. Демченко І. Розширення держрегулювання у сфері державних закупівель – шлях до неминучого колапсу / І. Демченко // Юрид. журнал. – 2010. – № 7. – С. 86, 87.

110. Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС : зб. наук. праць / наук. ред. С. Касьянов. – К. : Нора-Друк, 2004. – 86 с.

111. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К. : КНЕУ, 2005. – 440 с.

112. Державне регулювання економіки : підруч. / за ред. І. Р. Михасюка. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.

113. Державні закупівлі : Звіт про підтримку діалогу щодо укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС : матеріали для розгляду // Фонд стратегічних програм; укл. : С. Косгроув, Ю. Музика, С. Нерпій, М. Хейліер. – 2008 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.ctaeconomic.com](http://www.ctaeconomic.com). – Заголовок з екрана.

114. Дешко Л. М. Державне регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Л. М. Дешко ; Донецьк. нац. ун-т. – Донецьк, 2010. – 20 с.

115. Дзюба Т. Поділ на лоти – комплексна закупівля / Т. Дзюба // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 9. – С. 16, 17.

116. Дитячий санаторій придбав продуктів утридорога // Наші гроші : медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2013/01/29/dytyachyj-sanatorij-prydbav-produktiv-utrydoroaha/>. – Заголовок з екрана.

117. Директива 1989/665/ЄС Ради Європейського Співтовариства від 21.12.1989 р. «Про координацію дії законів, правил та адміністративних норм, що застосовуються до процедур оскарження присудження державних контрактів на поставки та виконання робіт» (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 On the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.obtr.co.uk/europaenhancer/Enhancer.pl?ojref=CELEX:31989L0665:EN:HTML&ojpdf=OJ:L:1989:395:0033:0035:EN:PDF&format>. – Заголовок з екрана.

118. Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 31.03.2004 р. «Про координацію процедур державних закупівель, що здійснюються підприємствами у сферах водопостачання, енергопостачання, транспорту та надання поштових послуг» (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 On coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0017:20090807:EN:PDF>. – Заголовок з екрана.

119. Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 31.03.2004 р. «Про координацію процедур присудження державних



контрактів на виконання робіт, на постачання та надання послуг» (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 On the coordination of the procedures for the award of public works, contracts public supply contracts and public service contracts) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>. – Заголовок з екрана.

120. Добровольська В. Прогнозування і планування як засоби державного регулювання господарської діяльності / В. Добровольська // Право України. – 2009. – № 8. – С. 94–99.

121. Долинская В. В. Предпринимательское право : учебник / В. В. Долинская. – М.: Изд. центр «Академия», 2004. – 208 с.

122. Досвід ЄС: засоби оскарження та правового впливу / упоряд. О. Шейко // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 9. – С. 33–40.

123. Друкер П. Эффективное управление: экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер; пер. с англ. М. Котельниковой. – М.: Фаир-пресс, 1998. – 288 с.

124. Дуброва Я. Трактунання законодавства у сфері держзакупівель / Я. Дуброва // Фінансовий контроль. – 2012. – № 2. – С. 36–39.

125. Дьомін С. С. Теоретичні аспекти формування та ефективного використання експортного потенціалу регіону / С. С. Дьомін // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. – 2012. – № 1 (8). – С. 81–90.

126. Дюбуї Л. Матеріальне право Європейського Союзу : моногр. / Л. Дюбуї, К. Блюман ; пер. з фр. Є. Марічева. – К. : ІМВ; Монкрестьєн, 2002. – 376 с.

127. Европа старается покупать централизованно // Портал «Дело. ua». – 2007. – 1 июля [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://delo.ua/business/evropa-starajetsja-pokupat-cent-40221>. – Заглавие с экрана.

128. Економічна безпека України : проблеми та перспективи: матеріали «круглого столу» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/econ.html>. – Заголовок з екрана.

129. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М.: Госиздат, 1922. – 236 с.

130. Ершова И. В. Предпринимательское право : учеб. пособ. / И. В. Ершова, Т. М. Иванова. – М. : Юриспруденция, 2000. – 416 с.

131. Жеребцов Ю. Українським держзакупівлям потрібні якісні товари, а не викачування бюджетних коштів / Ю. Жеребцов, О. Маркін // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 9. – С. 27–32.

132. Жилинский С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) : учебник / С. Э. Жилинский ; предисл. В. Ф. Яковлева. – [5-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Норма, 2004. – 928 с.

133. Загальна теорія держави і права : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.

134. Загнітко О. П. Господарсько-правове забезпечення захисту вітчизняного товаровиробника (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. П. Загнітко; Ін-т екон.-прав. досліджень НАН України. – Донецьк, 1999. – 21 с.

135. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : моногр. / Д. В. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.

136. Задихайло Д. В. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 149–161.

137. Задихайло Д. В. Державне регулювання ринкових відносин як актуальна юридична проблема / Д. В. Задихайло // Укр. комерц. право. – 2005. – № 6. – С. 18–22.

138. Задихайло Д. В. Економічна та господарсько-правова політика держави: співвідношення та законодавче забезпечення / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2012. – № 1 (68). – С. 127–137.

139. Задихайло Д. В. Інвестиційне право України : зб. норм.-прав. актів з коментарями / Д. В. Задихайло. – Х. : Еспада, 2002. – 752 с.

140. Задихайло Д. В. Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 177–185.

141. Задихайло Д. В. Мобілізаційна стратегія економічного розвитку в контексті правового господарського порядку: постановка питання / Д. В. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 158–168.

142. Задихайло Д. В. Модернізація правового господарського порядку в Україні (визначення масштабу проблематики) / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2011. – № 4 (67). – С. 114–125.

143. Задихайло Д. В. Основи господарського права України : навч. посіб. / Д. В. Задихайло, В. М. Пашков. – Х. : Юрайт, 2012. – 328 с.

144. Задихайло Д. Право на підприємницьку діяльність у системі відносин правового господарського порядку / Д. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2011. – № 2 (65). – С. 112 – 122.

145. Задихайло Д. В. Правовий господарський порядок в Україні: десятирічний досвід конституційно-правового забезпечення / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 143–153.

146. Задихайло Д. В. Правові засади формування та реалізації економічної політики держави : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Д. В. Задихайло; Нац. ун-т. «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х., 2013. – 38 с.

147. Задыхайло Д. В. Предпринимательская деятельность в системе международных стандартов прав человека / Д. В. Задыхайло // Пробл. законности: респ. межвед. науч. зб. / отв. ред. В. Я. Тацкий. – Х. : Нац. юрид. акад. Украины, 1998. – Вып. 36. – С. 134–140.

148. Задихайло Д. В. Проблеми систематизації законодавства у галузі ринкових відносин / Д. В. Задихайло // Нові Цивільний та Господарський кодекси України та проблеми їх застосування: матер. наук.-практ. семінару (23 квіт. 2003 р., м. Харків). – Х. : НЮАУ, 2003. – С. 10, 11.

149. Задихайло Д. В. Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 129–138.

150. Задихайло Д. Д. Кабінет Міністрів України як суб'єкт економічної системи: конституційно-правові засади : моногр. / Д. Д. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2013. – 192 с.

151. Задихайло Д. Д. Функції Уряду України в економічній сфері: модернізація конституційно-правового забезпечення : наук. доп. / Д. Д. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2013. – 112 с.

152. Заклади охорони здоров'я // Державна служба статистики України : статист. інформ. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

153. Законодавство України про охорону здоров'я (коментарі та постановейні матеріали) : норм. док. / укл. : М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 256 с.

154. Занковский С. С. Проблема риска в предпринимательском праве / С. С. Занковский // Правовые и экономические проблемы

управления безопасностью и рисками : сб. ст. – М. : Изд-во ФЦНТП КП «Безопасность», 2003. – С. 107–113.

155. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання : кол. моногр. / Д. В. Задихайло, В. М. Пашков, В. С. Мілаш, О. Ю. Битяк та ін. ; за наук. ред. Д. В. Задихайла. – Х. : Юрайт, 2013. – 416 с.

156. Зверева Е. В. О правовых средствах обеспечения качества товаров, работ, услуг в сфере хозяйствования / Е. В. Зверева // Экономика и право. – 2004. – № 1. – С. 28–31.

157. Звіт Антимонопольного комітету України за 2011 р. // Анти-монопольний комітет України : річні звіти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article;jsessionid=1275155431AD0033603145183B922BBF?art\\_id=212425&cat\\_id=212422](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article;jsessionid=1275155431AD0033603145183B922BBF?art_id=212425&cat_id=212422). – Заголовок з екрана.

158. Звіт про діяльність Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в 2011 році // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : звіти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [www.me.gov.ua/file/link/.../Zvit\\_2011.pdf](http://www.me.gov.ua/file/link/.../Zvit_2011.pdf). – Заголовок з екрана.

159. Звіт Рахункової палати України за 2010 р. : Діяльність Рахункової палати України // Звіти Рахункової палати [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>. – Заголовок з екрана.

160. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік // Рахункова палати України : звіти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf). – Заголовок з екрана.

161. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель за 2008 р. // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Державні закупівлі : звіти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=132528&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132528&cat_id=129962). – Заголовок з екрана.

162. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель у січні – грудні 2011 року : нормативно-правове регулювання // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : державні закупівлі : звіти [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art\\_id=193975&cat\\_id=129962&search\\_param=%E2%E8%F0%EE%E1%B3%E2&searchPublishing=1](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=193975&cat_id=129962&search_param=%E2%E8%F0%EE%E1%B3%E2&searchPublishing=1). – Заголовок з екрана.

163. Зданович Ю. А. Зарубежное законодательство о поставках товаров для государственных нужд, в том числе для нужд обороны /

Ю. А. Зданович // Военное право. – 2011. – Вып. 4 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voennopravo.ru/node/4652>. – Заглавие с экрана.

164. Зельдіна О. Правові питання залучення інвестицій до України / О. Зельдіна // Право України. – 2010. – № 8. – С. 33–38.

165. Зельдіна О. Р. Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. Р. Зельдіна; Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2007. – 39 с.

166. Зіменковський А. Б. Системний підхід до оцінки якості медичної допомоги в період реформування охорони здоров'я в Україні / А. Б. Зіменковський // Вісн. соц. гігієни та організації охорони здоров'я. – 2003. – № 2. – С. 42–45.

167. Зимин Н. Как в Америке обуздали тягу чиновников к красивой жизни / Н. Зимин // Итоги. – 2012. – № 36 (847) [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.itogi.ru/polit-tema/2012/36/181639.html>. – Заглавие с экрана.

168. Золотогоров В. Г. Экономика: энцикл. слов. / В. Г. Золотогоров. – Минск : Кн. дом Интерпрессервис, 2003. – 720 с.

169. Зубар В. Держзакупівлі в Росії, Білорусії, Казахстані і Україні : порівняльний аналіз правового регулювання / В. Зубар // Редукціон. – 2010. – № 7. – С. 33 – 42.

170. Зуева О. А. Правові засоби вдосконалення відносин концесії в Україні на прикладі радянської концесійної практики / О. А. Зуева // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2008. – Вип. 2 (4). – С. 55–60.

171. Иващенко Н. П. Инновационный процесс и формы коммерциализации новшеств / Н. П. Иващенко, С. А. Денисова. – М. : Факультет экономики МГУ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: [http://www.msu.ru/projects/amv/doc/h6\\_1\\_6\\_1\\_nom3\\_2.pdf](http://www.msu.ru/projects/amv/doc/h6_1_6_1_nom3_2.pdf). – Заглавие с экрана.

172. Игрицкий Ю. Национальное государство под натиском глобализации / Ю. Игрицкий // Pro et Contra. – 1999. – Т. 4, № 4. – С. 203–211.

173. Иеринг Р. Ф. Цель в праве / Р. Ф. Иеринг ; пер. с нем. : В. Р. Лицкой, Н. Ф. Дерюжинского, Н. В. Муравьева ; под ред. В. Р. Лицкой. – СПб : Изд. Н. В. Муравьева, 1881. – 425 с.

174. Інновації в Україні: Європейський досвід та рекомендації для України : проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання

інновацій в Україні» / упоряд. Д. Строгілопулос, Г. Румпф. – К. : Фенікс, 2011. – Т. 3. – 76 с.

175. Інноваційне інвестування в Україні: проблеми правового забезпечення : кол. моногр. / за наук. ред. Д. В. Задихайла. – Х. : Юрайт, 2013. – 536 с.

176. Инютина Е. Н. Вопросы формирования спроса на инновации как фактор усиления инновационной активности предприятий / Е. Н. Инютина // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2012. – № 1. – С. 111–121.

177. Іорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі / В. П. Іорданов // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – № 3. – С. 161–68.

178. Иоффе О. С. Обязательственное право : моногр. / О. С. Иоффе. – М. : Юрид. лит., 1975. – 880 с.

179. Калятин В. О. Опыт Европы, США и Индии в сфере государственной поддержки инноваций / В. О. Калятин, В. Б. Наумов, Т. С. Никифорова // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1 (76). – С. 171–183.

180. Каминка А. И. Акционерные компании: юридическое исследование / А. И. Каминка. – СПб: Типо-литогр. А. Е. Ландау, 1902. – Т. 1 – 512 с.

181. Камінська Т. М. Єдність правової, соціальної держави та охорони здоров'я / Т. М. Камінська // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 4 (7). – С. 57–69.

182. Карамішев Д. В. Охорона здоров'я як суспільне надбання / Д. В. Карамішев // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 399–407.

183. Карасьова В. Історія розвитку державних закупівель / В. Карасьова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 9. – С. 105–110.

184. Карасьова В. Кваліфікаційний відбір: фінансові показники учасника тендера / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 4. – С. 21–23.

185. Карасьова В. Організація держзакупівель у Китаї / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 1. – С. 38–40.

186. Карасьова В. Оцінка постачальника – впевненість замовника / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 15–18.

187. Карпук В. Гроші, виділені на медицину, йдуть на відкати – експерти [інтерв'ю з В. Карпуком, В. Коржом, О. Мусієм / розмову вела

І. Шторгін] // Радіо свобода : суспільство [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24613200.html>. – Заголовок з екрана.

188. Краюхин Г. А. Инновации, инновационные процессы и методы их регулирования: сущность и содержание / Г. А. Краюхин, Л. Ф. Шайбакова. – СПб. : СПб. ГИЭА, 2005. – 329 с.

189. Кельман М. С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2002. – 353 с.

190. Клавдієнко В. Державне регулювання в економіці / В. Клавдієнко // Пробл. теорії та практики управління. – 2005. – № 6. – С. 29–37.

191. Ключников Б. Ф. Мировой кризис как заговор / Б. Ф. Ключников. – М. : Эксмо, 2009. – 333 с.

192. Коваленко І. Розвиток законодавства з питань державних закупівель / І. Коваленко // Юрид. вісн. України. – 2011. – № 24. – С. 14.

193. Козирева В. Проблеми фінансування діяльності системи та закладів охорони здоров'я / В. Козирева // Підпр-во, госп-во і право. – 2010. – № 1 (169). – С. 75–78.

194. Козюбра О. Державні закупівлі / О. Козюбра, М. Масбаум // Укр. правнич. часопис. – 2003. – № 5 (10). – С. 67–70.

195. Коканов Б. А. Источники правового регулирования инновационной деятельности / Б. А. Коканов // Вестник Удмуртского университета. – 2011. – № 4. – С. 119–122.

196. Кокурин Д. И. Инновационная деятельность : моногр. / Д. И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.

197. Коломієць Г. М. Небезпеки і ризики сучасної економіки / Г. М. Коломієць, Ю. Г. Гузенков // Вісн. Харьк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Екон. сер. – 2011. – № 935. – С. 22–26.

198. Комаров І. Інтелектуальний капітал / І. Комаров // Персонал. – 2000. – № 5. – С. 54–62.

199. Користін О. Є. Організована економічна злочинність в Україні: сучасний стан і стратегія протидії / О. Є. Користін, С. С. Чернявський // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – 2011. – № 1 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.naiu.kiev.ua/chasopis/materials/23>. – Заголовок з екрана.

200. Коростей В. И. Хозяйственно-правовая ответственность субъектов экономики / В. И. Коростей // Экономика и право. – 2004. – № 1. – С. 24–28.



201. Корунчак Л. А. Проблема використання синергетичного підходу при дослідженні правових явищ / Л. А. Корунчак // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 3. – С. 58–62.

202. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент : експресс-курс / Ф. Котлер. – СПб. : Питер, 2006. – 464 с.

203. Кравцова Т. Особливості правового режиму укладення державних контрактів / Т. Кравцова // Підпр-во, госп-во і право. – 2007. – № 8. – С. 42–44.

204. Кравчук О. Я. Планування та регулювання розвитку підприємницької діяльності : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук: спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економікою» / О. Я. Кравчук ; Луцьк. держ. тех. ун-т. – Луцьк, 2006. – 20 с.

205. Кризина Н. Проблеми глобалізації та їх вплив на розвиток державної політики України в галузі охорони здоров'я / Н. Кризина // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 214–224.

206. Кричевский Н. Сказка о потерянном времени / Н. Кричевский // Московский комсомолец в Украине. – 2013. – № 22 (791). – С. 10.

207. Круглов М. Л. Стратегическое управление компанией : учебник [для вузов] / М. Л. Круглов. – М. : Рус. деловая лит., 1998. – 768 с.

208. Крупицька Т. Ціна питання – наші гроші / Т. Крупицька // Редукціон. – 2008. – № 7 (29). – С. 22, 23, 26, 27.

209. Крюкова С. Коррупция вне зоны / С. Крюкова // Эксперт. – 2011. – № 42. – С. 12–16.

210. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Гос-во и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

211. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы : науч. изд. / К. В. Кузнецов. – СПб. : Питер, 2005. – 368 с.

212. Кузнецов К. Попередній кваліфікаційний відбір / К. Кузнецов // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 23–28.

213. Кузьміна С. А. Напрями модернізації конкурентного законодавства / С. А. Кузьміна, Т. В. Некрасова // Економіка і право. – 2008. – № 3. – С. 120–124.

214. Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо : моногр. / М. И. Кулагин. – М. : Наука, 1987. – 176 с.

215. Кураков Л. П. Экономика: инновационные подходы : учеб. пособ. / Л. П. Кураков, А. Г. Краснов, А. В. Назаров. – М. : Гелиос, 1998. – 600 с.

216. Куц Л. І. Господарсько-правове регулювання виробництва та торгівлі лікарськими засобами : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Л. І. Куц ; Ін-т екон.-прав. досліджень НАНУ. – Донецьк, 2004. – 20 с.

217. Кэмпэнер Р. Государство на борьбе с «провалами рынка» / Р. Кэмпэнер // Периодический бюллетень Института общественного проектирования. – 2011. – № 5. – С. 3–5.

218. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права : моногр. / В. В. Лаптев. – М.: Юрид. лит., 1969. – 175 с.

219. Лаптев В. В. Хозяйственное право – право предпринимательской деятельности / В. В. Лаптев // Гос-во и право. – 1993. – № 1. – С. 36–40.

220. Левин Д. И. Суверенитет : моногр. / Д. И. Левин. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – 373 с.

221. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 45. – 756 с.

222. Леонова К. Венчурные капитаны / К. Леонова // Коммерсантъ. – 2012. – № 3 (317) [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/1881793>. – Заглавие с экрана.

223. Леонтьев Б. Как работает инновационная система США / Б. Леонтьев // Логистика. – 2011. – № 3. – С. 57–61.

224. Лисицын-Светланов А. Г. Современные тенденции развития законодательства об интеллектуальной собственности / А. Г. Лисицын-Светланов // Вестник Российской академии наук. – 2005. – Т. 75, № 9. – С. 812–813.

225. Лисов В. И. Роль, задачи и принципы государственной инновационной политики на современном этапе социально-экономического развития России / В. И. Лисов. – М. : Центр «Школьная книга», 2004. – 25 с.

226. Лісовицький В. М. Історія економічних вчень : навч. посіб. / В. М. Лісовицький. – К : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.

227. Лічак Д. В. Господарсько-правове забезпечення непрямой державної підтримки суб'єктів господарювання : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Д. В. Лічак ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.

228. Логіка : підруч. / В. Д. Титов, С. Д. Цалін, О. П. Невельська-Гордеева та ін. ; за заг. ред. В. Д. Титова. – Х.: Право, 2005. – 208 с.

229. Луць А. В. Свобода договору в цивільному праві України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / А. В. Луць ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – 22 с.

230. Луць А. В. Свобода договору в цивільному праві України: навч. посіб. / А. В. Луць. – К. : Школа, 2004. – 160 с.

231. Луць В. В. Контракти в підприємницькій діяльності : навч. посіб. / В. В. Луць. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 576 с.

232. Мазур И. И. Управление качеством : учеб. пособ. / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро. – М. : Омега-Л, 2006. – 399 с.

233. Макуха С. М. Тенденції розвитку сполучних елементів процесу економічної глобалізації / С. М. Макуха // Вісник Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 3 (6). – С. 17–23.

234. Мамалуй О. О. Про пріоритетні напрями забезпечення економічної безпеки держави / О. О. Мамалуй // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 1 (4). – С. 18–27.

235. Мамутов В. К. Господарче право зарубіжних країн: підруч. / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К. : Ділова Україна, 1996. – 352 с.

236. Мамутов В. К. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ та ХХІ століть / В. К. Мамутов // Право України. – 2010. – № 8. – С. 4–11.

237. Мамутов В. К. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (проект) / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, С. А. Кузьмина, Е. В. Титова // Экономика и право. – 2006. – № 2. – С. 5–15.

238. Мамутов В. К. О сочетании государственного регулирования и рыночной саморегуляции / В. К. Мамутов // Экономика Украины. – 2006. – № 1. – С. 59–65.

239. Мамутов В. К. Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственной мысли в суверенной Украине / В. К. Мамутов // Хоз. законодательство Украины: практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора : сб. науч. тр. / ИЭПИ НАН Украины ; отв. ред. В. К. Мамутов. – Донецк : Юго-Восток ЛТД, 2005. – С. 12–36.

240. Мамутов В. К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности / В. К. Мамутов // Гос-во и право. – 1996. – № 8. – С. 41–51.

241. Мамутов В. К. Экономика и право : сб. науч. тр. / В. К. Мамутов. – К. : Юринком Интер, 2003. – 544 с.

242. Маркс К. Об авторитете / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Соч. [2-е изд.]. – М. : Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – 807 с.

243. Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Т. 46: Формы, предшествующие капиталистическому производству. – М. : Гос. изд-во полит. лит-ры, 1968. – Ч. 1. – 559 с.

244. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право : общие положения: курс лекций / В. С. Мартемьянов. – [В 2-х т.]. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – Т. 1. – 312 с.

245. Матієшин І. МВФ визнає погіршення умов ведення бізнесу в Україні, але дає уряду нову позику / І. Матієшин // На варті демократії. – 2011. – Вип. 7 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://test.peoplefirst.org.ua/pub\\_user/2011-07\\_UKR.pdf](http://test.peoplefirst.org.ua/pub_user/2011-07_UKR.pdf). – Заголовок з екрана.

246. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2011. – 528 с.

247. Мау В. Российская экономика не воспринимает инновации / В. Мау // Форбс. – 2010 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.forbes.ru/column/46400-innovatsii-eto-problema>. – Заглавие с экрана.

248. Мау В. Турбулентное десятилетие: глобальный кризис (опыт прошлого и вызовы будущего) / В. Мау // Вестник Европы. – 2009. – № 26/27 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.magazines.russ.ru/vestnik/2009/26/ma7.html>. – Заглавие с экрана.

249. Медведева О. А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. А. Медведева ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 17 с.

250. Медвідь Ф. Економічна безпека: небезпека і загрози національним та національно-державним інтересам України / Ф. Медвідь // Юрид. вісн. України. – 2007. – № 9 / 7. – С. 23–26.

251. Мейер Д. И. Русское гражданское право (Классика российской цивилистики). – [В 2-х ч.] / Д. И. Мейер. – [Изд. 1902 г., испр. и доп.]. – М. : Статут, 1997. – Ч. 1. – 290 с.

252. Минулого року державні та комунальні установи направили понад півмільярда на закупівлю легкових авто // Наші гроші: медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://nashigroshi.org/2013/01/24/mynuloho-roku-derzhavni-ta-komunalni-ustanovy-parpavyly-ponad-pivmilyarda-na-zakupivlyu-lehkovyh-avto/>. – Заголовок з екрана.

253. Мілаш В. С. Господарське право : курс лекцій. – [У 2-х ч.] / В. С. Мілаш. – Х. : Право, 2008. – Ч. 1. – 496 с.

254. Мілаш В. С. Господарське право : курс лекцій. – [У 2-х ч.] / В. С. Мілаш. – Х. : Право, 2008. – Ч. 2. – 336 с.

255. Мілаш В. С. Інтерес як системоутворюючий конструктивний елемент підприємницького комерційного договору / В. С. Мілаш // Підпр-во, госп-во і право. – 2005. – № 6. – С. 74–80.

256. Мілаш В. С. Комерційний договір у господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В. С. Мілаш; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 36 с.

257. Мілаш В. С. Комерційний договір у контексті сучасних ринкових умов : моногр. / В. С. Мілаш. – Х. : Вид. ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 440 с.

258. Мілаш В. Переддоговірні відносини у сфері господарювання: проблеми теорії та практики / В. Мілаш // Право України. – 2010. – № 4. – С. 258–264.

259. Мілаш В. С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності : моногр. / В. С. Мілаш. – Полтава : Вид-во АСМІ, 2005. – 450 с.

260. Мілюта В. МОЗ зробило держзакупівлі абсолютно прозорими / В. Мілюта // Українські Національні Новини : новини України: здоров'я. – 2012. – 14 груд. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1169804-moz-zrobilo-derzhzakupivli-absolyutno-prozorimi>. – Заголовок з екрана.

261. Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Міняйло // Вісн. Київ. нац. тех.-економ. ун-ту. – 2009. – № 2. – С. 46–54.

262. Міняйло О. Тендерні пропозиції в системі державних закупівель / О. Міняйло // Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2007. – № 5. – С. 56–62.

263. Михайлов С. Категория интереса в российском гражданском праве : науч. изд. / С. Михайлов. – М. : Статут, 2002. – 205 с.

264. Михальченко О. О. Види торгів (конкурсів) у сфері господарювання / О. О. Михальченко // Русская наука. Право : хоз. право [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://www.rusnauka.com/14.NTP\\_2007/Pravo/21828.doc.htm](http://www.rusnauka.com/14.NTP_2007/Pravo/21828.doc.htm). – Заглавие с экрана.

265. Морозов В. В. Основы закушівель товарів, робіт та послуг в проєктах (тендерні процедури та контракти) : навч. посіб. / В. В. Морозов. – К. : Таксон, 2003. – 744 с.

266. Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства / Л. А. Морозова // Гос-во и право. – 2006. – № 6. – С. 101–107.

267. Москаленко О. М. Сучасна політична економія і мейнстрім як методолічний інструментарій економічної політики випереджаючого економічного розвитку країни / О. М. Москаленко // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2012. – № 1 (8). – С. 19–29.

268. Мохов А. А. Медицинское право (правовое регулирование медицинской деятельности) : учеб. пособ. / А. А. Мохов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2003. – 186 с.

269. Мунтян М. А. Государство в меняющемся мире (к вопросу о новой парадигме государственности) / М. А. Мунтян // Исторический процесс и проблемы развития России : сб. ст. – М. : Изд-во ВА РВСН им. Петра Великого, 1998. – С. 89–110.

270. Нагребельний В. П. Соціальний ефект як мета інвестиційної діяльності: правові питання / В. П. Нагребельний, Г. Ю. Шемшученко // Вісн. Хмельн. ін-ту регіон. упр. та права. – 2003. – № 3. – С. 13–16.

271. Надюк З. О. Управління якістю медичної допомоги та її доступність для населення України / З. О. Надюк // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – 2005. – № 3. – С. 255–261.

272. Нападівська Л. Системне планування господарської діяльності підприємства / Л. Нападівська // Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2007. – № 5. – С. 75–81.

273. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін. ; за заг. ред. В. К. Мамотова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.

274. Национальные инновационные системы в России и ЕС / под общ. ред. : В. Иванова, С. Клесовой, П. Линдхольма, О. Лукши. – М. : ЦИПРАН РАН, 2006. – 280 с.

275. Науково-технічний потенціал України та сучасні проблеми глобалізації науково-технологічної сфери / О. П. Зінченко, В. П. Ільчук, Л. Ф. Радзівська, В. М. Євтушенко. – К. : НДІСЕП, 2004. – 77 с.

276. Некрасова Т. В. Правове регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Т. В. Некрасова ; Ін-т екон.-прав. досліджень НАНУ. – Донецьк, 2009. – 18 с.

277. Нечипорук Л. В. Теоретико-методологічні основи дослідження глобалізації економіки / Л. В. Нечипорук // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. – 2011. – № 4 (7). – С. 26–34.

278. Николова Т. Две разные идеологии госзаказа / Т. Николова // Госзакупки.ру. – 2012. – Вып. 2 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gosbook.ru/node/47090>. – Заглавие с экрана.

279. Новий курс: реформи в Україні (2010 – 2015) : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.

280. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994. – 348 с.

281. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна; Тернопільський нац. екон. ун-т. – Тернопіль, 2009. – 20 с.

282. Огляд характерних справ, розглянутих Антимонопольним комітетом України у 1 кварталі 2012 року // Антимонопольний комітет України: конкуренція : антиконкурентні узгоджені дії [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/90282>. – Заголовок з екрана.

283. Олефір А. А. Правовое обеспечение антикоррупционной политики в хозяйственных отношениях государственных закупок / А. А. Олефір // Вопр. права и политики. – 2012. – № 5 [Електрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://e-notabene.ru/lr/article\\_353.html](http://e-notabene.ru/lr/article_353.html). – Заглавие с экрана.

284. Олефір А. О. Актуальні погляди на вітчизняне господарсько-правове забезпечення державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 6 – 7 (132–133). – С. 36 – 72.



285. Олефір А. О. Безперспективність розвитку інституту державних закупівель як перша якість сучасної господарсько-правової політики / А. О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 3 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12oaogpp.pdf>. – Заголовок з екрана.

286. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : моногр. / А. О. Олефір. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.

287. Олефір А. О. Деякі питання господарсько-правового забезпечення конкурентного середовища в державних закупівлях / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2012. – № 10 (124). – С. 29–38.

288. Олефір А. О. До проблеми господарсько-правового регулювання цін на продукцію охорони здоров'я в державних закупівлях / А. О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 2 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP2012-2/12oaovdz.pdf>. – Заголовок з екрана.

289. Олефір А. О. До проблеми участі підприємств-посередників у господарських відносинах державних закупівель / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 1 (127). – С. 52–58.

290. Олефір А. О. Концептуальні недоліки інтеграції України до Західної спільноти: господарсько-правовий підхід / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 8 (134). – С. 46–63.

291. Олефір А. О. Кореляція глобалізаційних процесів та інноваційного розвитку України: досвід державних закупівель / А. О. Олефір // Особистість. Суспільство. Право : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (15 бер. 2012 р., м. Полтава): у 2-х ч. / редкол. : А. П. Гетьман, О. П. Буцан, О. Р. Дашковська та ін. – Х. : «Точка», 2012. – Ч. 1. – С. 355–359.

292. Олефір А. О. Недоліки господарсько-правового забезпечення реформування системи медичного обслуговування в Україні / А. О. Олефір // Зб. тез доп. та наук. повідом. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (9 лист. 2011 р., м. Харків) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : НУ «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2011. – С. 276, 277.

293. Олефір А. О. Планування як засіб державного регулювання господарської діяльності / А. О. Олефір // Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики : зб. мат. II Всеукр. конф. студентів, аспірантів і молодих

учених / за заг. ред. К. В. Балабанова. – Маріуполь : МДГУ, 2010. – С. 75, 76.

294. Олефір А. О. Практичні аспекти удосконалення господарсько-правового забезпечення ціноутворення у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право. – 2012. – № 4 (11). – С. 140–151.

295. Олефір А. О. Проблеми господарсько-правового забезпечення формування тарифів на медичні послуги / А. О. Олефір // Сучасні проблеми правової системи України : зб. мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. (24 лист. 2011 р., м. Київ) / редкол. : Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька та ін. – Вип. 3. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2011. – С. 286–288.

296. Олефір А. О. Проблеми здійснення державних закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2012. – № 7 / 8 (121 / 122). – С. 34–44.

297. Олефір А. О. Проблеми реформування сфери дії законодавства про державні закупівлі: господарсько-правовий аспект / А. О. Олефір // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 4 (7). – С. 139–151.

298. Олефір А. О. Реалізація права засуджених на охорону здоров'я / А. О. Олефір // Стан та перспективи розвитку правової культури в Україні : матер. міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. – Тернопіль : ФОП Шпак В. Б., 2011. – С. 116–124.

299. Омельченко О. А. Римское право : учебник / О. А. Омельченко. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Изд-во «ТОН – Остожье», 2000. – 208 с.

300. Онуфрієнко О. Правові засоби як основна категорія інструментальної теорії права / О. Онуфрієнко // Укр. право. – 2003. – № 1. – С. 90–99.

301. Опрышко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции : учеб. пособ. / В. Ф. Опрышко. – К. : Вища школа, 1986. – 271 с.

302. Основи економічної теорії : підруч. / за ред. С. В. Мочерного. – Тернопіль : Тарнекс, 1993. – 686 с.

303. Основи економічної теорії : підруч. / О. О. Мамалуй, О. А. Гриценко, Л. В. Гриценко та ін. ; за заг. ред. О. О. Мамалуй. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 480 с.

304. Основи права Європейського Союзу : нормат. матер. / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Вид-во ФІНН, 2010. – 392 с.

305. Отчет Рабочей группы Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма о результатах работы по типологическому исследованию по теме: «Противодействие правонарушениям в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. – 2011 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://eurasiangroup.org/WGTYR\\_2011\\_6\\_rus.doc](http://eurasiangroup.org/WGTYR_2011_6_rus.doc). – Заглавие с экрана.

306. Охорона здоров'я України: стан, проблеми, перспективи / В. М. Князевич, В. В. Лазоришинець, І. В. Яковенко та ін. – К. : МОЗ України, 2009. – 438с.

307. Пазий Д. Автаркия contra глобалізації / Д. Пазий // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 40. – С. 34–39.

308. Панорама охорони здоров'я населення України: моногр. / А. В. Підаєв, О. Ф. Возіанов, В. Ф. Москаленко, В. М. Пономаренко та ін. – К.: Здоров'я, 2003. – 396 с.

309. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель : навч. посіб. / С. Паппас. – К. : Вид-во ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2005 – 126 с.

310. Партин А. Дистриб'юторське угодження в системі договорів по громадянському праву Росії / А. Партин // Хоз-во и право. – 2009. – № 1. – С. 55–64.

311. Пашков В. М. Господарсько-правові аспекти промислового виробництва інноваційних лікарських засобів / В. М. Пашков // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2011. – № 4 (67). – С. 126–136.

312. Пашков В. М. Господарсько-правові засади розвитку інноваційних технологій у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Актуал. питання інновац. розвитку. – 2011. – № 1. – С. 42–48.

313. Пашков В. М. Господарсько-правовий вплив на регулювання відносин у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Аптека. – 2010. – № 751 (30). – С. 8, 9.

314. Пашков В. М. Господарсько-правовий статус закладів охорони здоров'я : моногр. / В. М. Пашков. – К. : Вид-во МОРІОН, 2008. – 148 с.

315. Пашков В. М. Економіко-правова характеристика вітальної безпеки: проблема сьогодення / В. М. Пашков // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 4 (59). – С. 132–143.

316. Пашков В. М. Економіко-правова характеристика підприємництва та пріоритети регулюючого впливу держави / В. М. Пашков, А. О. Олефір // Держава і право: de lege praeterita, instante, future : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (27 – 28 лист. 2009 р., м. Миколаїв). – Миколаїв : Іліон, 2009. – С. 192–194.

317. Пашков В. М. Засади формування державою господарсько-правової політики у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 2 (5). – С. 180–189 с.

318. Пашков В. М. Інноваційні аспекти регіональної господарсько-правової політики у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Проект Інноваційного кодексу України як новий етап розвитку нормотворення в інноваційній сфері : матер. наук.-практ. конф. (14 черв. 2011 р., м. Харків) / редкол. : С. М. Прилипка, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : Вид-во ФІНН, 2011. – С. 43–59.

319. Пашков В. М. Повноваження органів державного контролю стосовно обігу лікарських засобів / В. М. Пашков // Підпр-во, госп-во і право. – 2002. – № 12. – С. 52–54.

320. Пашков В. М. Правове регулювання обігу лікарських засобів : моногр. / В. М. Пашков. – К. : Вид-во МОРІОН, 2004. – 160 с.

321. Пашков В. М. Правовий господарський порядок і урядова фармацевтична політика, її наслідки та уроки / В. М. Пашков // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2009. – № 2 (57). – С. 84–95.

322. Пашков В. М. Правовий господарський порядок у забезпеченні антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 3 (62). – С. 185–195.

323. Пашков В. Правовий режим лікарських засобів як об'єкта майнових прав / В. Пашков // Підпр-во, госп-во і право. – 2004. – № 5. – С. 41–44.

324. Пашков В. М. Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин в сфері охорони здоров'я : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В. М. Пашков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2010. – 37 с.

325. Пашков В. М. Проблеми державного регулювання правовідносин у галузі охорони здоров'я / В. М. Пашков // Укр. мед. часопис. – 2005. – № 5. – С. 64–67.

326. Пашков В. М. Проблеми правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я (господарсько-правовий контекст) : моногр. / В. М. Пашков. – К. : Вид-во МОРІОН, 2009. – 448 с.

327. Пашков В. М. Ризики запровадження реформ у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Аптека. – 2010. – № 45. – С. 18, 19.

328. Пашков В. М. Роздержавлення у сфері охорони здоров'я: проблеми та перспективи / В. М. Пашков // Аптека. – 2011. – 27 січ. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/70095>. – Заголовок з екрана.

329. Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства / Е. Б. Пашуканис ; редкол. : С. Н. Братусь, Л. Я. Гинцбург, В. Н. Кудрявцев (отв. ред.), Л. С. Мамут, В. С. Нерсесянц. – М. : Наука, 1980. – 271 с.

330. Перепелична В. Основні принципи державного прок'юременту Франції / В. Перепелична // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 1. – С. 34–40.

331. Перепелична В. Протекціоністська політика в США / В. Перепелична // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 2. – С. 35–37.

332. Перспективи економічних відносин між Україною та Європейським союзом: Звіт за результатами дослідницького проекту // Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна ; ред. А. Колесніченко, М. Якубяк. – 2006 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.case-ukraine.com.ua/u/publications/ac05f7af7/aeb5f071616fcd5f85dfbe2.pdf>. – Заголовок з екрана.

333. Петражицкий Л. Обычное право и народный дух / Л. Петражицкий // Право : еженед. юрид. газета. – 1899. – № 7. – С. 320–332.

334. Петражицкий Л. Роль законов в истории гражданского права / Л. Петражицкий // Право : еженед. юрид. газета. – 1899. – № 16. – С. 810–822.

335. Петруненко Я. В. Функції державних закупівель у механізмі державного регулювання економіки / Я. В. Петруненко // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – № 4. – С. 113–121.

336. Пиголкин А. С. Юридическая терминология и пути ее совершенствования / А. С. Пиголкин // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1971. – Вып. 24. – С. 23–29.

337. Пигу А. С. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. / А. С. Пигу. – М. : Прогресс, 1985. – Т. 1. – 381 с.

338. Пилецкий А. Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике : моногр. / А. Е. Пилецкий. – М. : Изд-во ЧеРо, 2005. – 336 с.

339. Пінькас Г. І. Основні етапи розвитку державних закупівель в Україні / Г. І. Пінькас // Економіка, фінанси, право. – 2009. – № 12. – С. 11–15.

340. Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний ; кер. авт. кол. Я. А. Жаліло. – К.: НІСД, 2011. – 66 с.

341. Письмо Общественной палаты РФ от 08.06.2012 г. № 4ОП-2/969 «Заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона № 68702-6 «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» // Юридический консультант [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=96907>. – Заглавие с экрана.

342. Пластинина Е. А. Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона (на примере Ярославской области) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)» / Е. А. Пластинина ; Воен. фин.-экон. акад. – М., 2009. – 28 с.

343. Плоткин Я. Д. Экономическая эффективность новой техники / Я. Д. Плоткин, Д. С. Львов. – Л. : Вища школа, 1986. – 144 с.

344. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що випливають з принципу правової визначеності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 42–53.

345. Подцерковный О. П. Правовая природа отношений в сфере государственного заказа / О. П. Подцерковный // Предпр-во, хоз-во и право. – 2003. – № 5. – С. 8–10.

346. Подцерковный О. П. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства / О. П. Подцерковный // Право України. – 2010. – № 8. – С. 39–46.

347. Подцерковный О. П. Проблеми визначення методів та форм державного регулювання господарських відносин / О. П. Подцерковный, О. А. Ломакіна // Підпр-во, госп-во і право. – 2002. – № 8. – С. 3–6.

348. Подцерковний О. П. Щодо підвищення ефективності примусового стягнення грошових коштів у сфері господарювання / О. П. Подцерковний // Підпр-во, госп-во і право. – 2006. – № 7. – С. 68–70.

349. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права: учебник / И. А. Покровский. – Петроград: Изд. юрид. кн. склада «ПРАВО», 1917. – 328 с.

350. Положение о казенных подрядах и поставках с разъяснениями по решениям Общего собрания и Гражданского кассационного департамента Правительственного сената с 1866 г. по 1912 г. / сост. под ред. А. К. Гаугера. – [Изд. 8-е]. – СПб.: Изд. юрид. кн. магаз. Н. К. Мартынова, 1913. – 96 с.

351. Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник / В. Ф. Попондопуло. – М.: Юристъ, 2003. – 668 с.

352. Пошелюжная К. Госзакупки под прицелом / К. Пошелюжная // Юрид. практика. – 2011. – № 23. – С. 4, 7.

353. Предпринимательство: учебник / М. Г. Лапуста, А. Г. Поршнев, Ю. Л. Старостин, Л. Г. Скамай. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 446 с.

354. Пригожин И. Р. Философия нестабильности / И. Р. Пригожин // Вопр. философии. – 1991. – № 6. – С. 46–57.

355. Приходько О. Імпортозаміщення: погляд вітчизняних виробників / О. Приходько // Аптека. – 2011. – № 787. – С. 9, 10.

356. Приходько О. Контроль за обігом рецептурних препаратів буде посилено: за матеріалами Колегії МОЗ України / О. Приходько // Аптека. – 2010. – № 48. – С. 9.

357. Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні за січень – грудень 2010 р. // Державна служба статистики України: статист. інформ. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

358. Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні за січень – грудень 2011 р. // Державна служба статистики України: статист. інформ. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

359. Проект Інноваційного кодексу України. – Х.: Право, 2012. – 168 с.

360. Проект концепції Державної цільової програми «Розвиток імпортозамінних виробництв в Україні та заміщення імпортованих лікарських засобів вітчизняними, у тому числі біотехнологічними препаратами та вакцинами на 2011–2021 роки» // Аптека. – 2011. – № 786 (15). – С. 32–34.



361. Прокофьева В. Интеллектуальная собственность, которая гуляет сама по себе / В. Прокофьева // Экономическое обозрение. – 2012. – № 7 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.drcl.com.uz/index.php?lng=2&articleinfo=59209>. – Заглавие с экрана.

362. Протас Е. В. Договор поставки в условиях рыночной экономики : учеб. пособ. / Е. В. Протас. – М. : МГИУ, 1999. – 114 с.

363. Пугинский Б. И. Коммерческое право России : учебник / Б. И. Пугинский. – М. : Юрайт-М, 2001. – 314 с.

364. Пуцентейло П. Суцностные аспекты конкурентоспособности на разных уровнях управления экономикой / П. Пуцентейло // Вестн. Терноп. нац. екон. ун-та. – 2009. – № 4. – С. 32–43.

365. Рабінович П. М. Верховенство права з позиції європейсько-міжнародного досвіду та українсько-конституційного судочинства / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2006. – № 3 (53). – С. 12–14.

366. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні: наук. вид. / В. Колотій, В. Пила, О. Шатковський та ін. – К. : Ніка-Прінт, 2005. – 764 с.

367. Резолюція круглого столу «Прозорість державних закупівель – 2013»: пропонується залучати громадські організації до складу комісії з питань супроводу державних закупівель // Аптека. – 2012. – 17 груд. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/188455>. – Заголовок з екрана.

368. Резнікова В. В. Правове регулювання посередництва у сфері господарювання : моногр. / В. В. Резнікова. – Хмельницький : Хмельницький ун-т управління і права, 2010. – 706 с.

369. Рих А. Хозяйственная этика / А. Рих. – М. : Посев, 1996. – 816 с.

370. Рішення господарського суду Закарпатської області від 02.12.2009 р. у справі № 16/127 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7084891>. – Заголовок з екрана.

371. Рішення господарського суду Київської області від 26.01.2011 р. у справі № 21/263-10 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13671922>. – Заголовок з екрана.

372. Рішення господарського суду м. Севастополя від 02.12.2010 р. у справі № 5020-10/078-7/133 // Єдиний державний реєстр судових

рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12808096>. – Заголовок з екрана.

373. Рішення Донецького апеляційного господарського суду від 07.09.2010 р. у справі № 10/164н // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11103948>. – Заголовок з екрана.

374. Рішення Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. в справі № 56/145-09 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8275347>. – Заголовок з екрана.

375. Рішення Харківського апеляційного господарського суду від 22.09.2010 р. у справі № 61/134-10 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11938676>. – Заголовок з екрана.

376. Рожкова І. Задоволення потреб громадян у послугах охорони здоров'я на регіональному рівні (на прикладі Дніпропетровської області) / І. Рожкова // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 252–259.

377. Ротарь А. Согласование условий договора / А. Ротарь // Законодательство. – 2001. – № 11. – С. 24–29.

378. Рукавишникова И. В. К вопросу об особенностях финансового права / И. В. Рукавишникова // Гос-во и право. – 2004. – № 4. – С. 36–41.

379. Рябічко О. В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування / О. В. Рябічко // Актуал. пробл. держ. упр. – 2011. – № 1 (39). – С. 72–76.

380. Рябчун Ю. Минздраву посчитали стоимость лечения / Ю. Рябчун // Коммерсантъ. – 2011. – № 188. – С. 1.

381. Савельзон О. Политика эффективности: новое решение / О. Савельзон // Вопр. философии. – 2004. – № 10. – С. 3–19.

382. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 280 с.

383. Сазонов Б. И. Социальные, организационные и правовые основы механизма действия Закона / Б. И. Сазонов // Гос-во и право. – 1993. – № 1. – С. 23–32.

384. Салль С. А. Бестопливные энергетические технологии, новый мировой порядок и судьба современной цивилизации / С. А. Салль // Знание-власть. – 2010. – № 503. – С. 1–8.

385. Самойлова Н. І. Розвиток господарського законодавства в умовах членства України в СОТ: стан та перспективи / Н. І. Самойлова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право. – 2012. – № 1 (8). – С. 235–245.

386. Саниахметова Н. А. Государственное регулирование экономики и предпринимательства / Н. А. Саниахметова // Підпр-во, госп-во і право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.

387. Саниахметова Н. Поняття державного регулювання / Н. Саниахметова // Укр. комерц. право. – 2005. – № 6. – С. 10–17.

388. Саниахметова Н. А. Правовые средства противодействия монополизму в предпринимательской деятельности / Н. А. Саниахметова // Предпр-во, хоз-во и право. – 1996. – № 8. – С. 17–23.

389. Сейфер М. Абсолютное оружие Америки / М. Сейфер; пер. с англ. Е. Моисеева. – М. : Эксмо; Язуа, 2005. – 287 с.

390. Селіванов В. М. Державна політика розвитку підприємництва в Україні (концептуальний підхід) / В. М. Селіванов // Підпр-во і право: зб. наук. пр. – К. : Ін-т приват. права і підпр. АПрНУ, 1998. – С. 9–42.

391. Синенко О. І. Державний сектор економіки: підходи та пропозиції щодо формування / О. І. Синенко, С. Л. Кучер // Наук. дослід. – 2010. – № 3. – С. 9, 10.

392. Сібільов М. Поняття правового режиму приватного права / М. Сібільов // Вісник академії правових наук України. – 2001. – № 4. – С. 106–116.

393. Сколотяний Ю. Заморожений інвестклімат / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2011. – № 40 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gazeta.dt.ua/ECONOMICS/zamorozheniy-investklimat.html>. – Заголовок з екрана.

394. Скрипник О. Що скорочуватимемо: лікарняні ліжка чи крісла чиновників? / О. Скрипник // Дзеркало тижня. – 2009. – № 12. – С. 12–14.

395. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект : наук. вид. / В. В. Смиричинський. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 390 с.

396. Смиричинський В. Ринок державних закупівель в умовах макрологістичної глобалізації / В. Смиричинський // Економ. часопис – XXI. – 2003. – № 3. – С. 39–41.

397. Смирчинський В. В. Сучасний стан формування ринку державних закупівель в Україні та його кадрове забезпечення / В. В. Смирчинський // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : тези доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (7–9 лист. 2002 р., м. Львів). – Л. : Вид-во НУ «ЛП», 2002. – С. 127–129.

398. Смирнов В. Т. Конкурс в советском трудовом праве: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / В. Т. Смирнов ; Моск. гос. ун-т. – М., 1962. – 21 с.

399. Смірнова К. С. Малий бізнес як чинник інноваційного розвитку / К. С. Смірнова // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 3 (6). – С. 104–113.

400. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок : моногр. / И. И. Смотрицкая. – М. : Кн. дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 232 с.

401. Советова Е. А. Основы классификации современных экономических рисков / Е. А. Советова // Вісник Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2012. – № 2 (9). – С. 91–99.

402. Современный словарь по общественным наукам / под общей ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. – М. : Изд-во ЭКСМО, 2005. – 528 с.

403. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма: открытое общество в опасности / Дж. Сорос ; пер. с англ. : С. К. Умрихиной, М. З. Штернгарца. – М. : Инфра-М, 1999. – 260 с.

404. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я : підруч. / за заг. ред. Ю. В. Вороненка, В. Ф. Москаленка. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2000. – 680 с.

405. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця. – К. : Вид-во НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

406. Співробітництво України зі Світовою організацією торгівлі // Міністерство закордонних справ України : публікації [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/57845.htm>. – Заголовок з екрана.

407. Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник / Л. И. Спиридонов. – М. : Фирма «Гардарика», 1997. – 304 с.

408. Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС // Уряд. портал [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=244830558](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244830558)

&cat\_id=223345034. – Заголовок з екрана.

409. Стефановський О. Залишається необхідність в удосконаленні законодавства / О. Стефановський // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 12. – С. 3, 4.

410. Стеценко В. Організаційно-правові засади медичного страхування: зарубіжний досвід і пропозиції для України / В. Стеценко // Підпр-во, госп-во і право. – 2009. – № 1. – С. 10–13.

411. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вид-во МАУП, 2000. – 176 с.

412. Стігліц Дж. Глобалізація та її тягар / Дж. Стігліц; пер. з англ. А. Іщенко. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2003. – 252 с.

413. Стратегия предприятия и стратегический менеджмент: учеб. пособ. / Ю. В. Соболев, В. Л. Дикань, А. Г. Дейнека, Л. А. Позднякова. – Х. : ООО «Олант», 2002. – 416 с.

414. Субетто А. И. Ноосферная теоретическая экономия – основание экономики цивилизаций в XXI веке (часть первая) / А. И. Субетто // Вестн. Харьк. нац. Ун-та им. В. Н. Каразина. – 2010. – № 921. – 17 с.

415. Сулейменов М. К. Хозяйственно-посреднические договоры услуг / М. К. Сулейменов // Советское гос-во и право. – 1973. – № 3. – С. 50–55.

416. Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепций / В. Танци // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 10. – С. 51–62.

417. Тарабаев П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / П. С. Талабаев; ГОУ ВПО «Урал. гос. юрид. акад.». – Екатеринбург, 2009. – 30 с.

418. Тацій В. Я. Людина і права держава: проблеми взаємовідносин і взаємодії / В. Я. Тацій // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 2 (53). – С. 3–12.

419. Тацій В. Я. Проблеми правового забезпечення інноваційного розвитку України: стан і перспективи / В. Я. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 13–20.

420. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями / Б. Твисс. – М. : Экономика, 1989. – 271 с.

421. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др. ; под ред. : Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд.]. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.

422. Теорія держави і права : акад. курс : підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

423. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.

424. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М. : Юриформцентр, 1998. – 526 с.

425. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.

426. Три мільйони на ремонт поліклініки отримає київська «прокладка» зі статутником 1 тис. // Наші гроші : медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2012/10/25/tri-miljony-na-remont-polikliniky-otrzymaе-kyjivska-prokladka-z-statutnykom-1-tysyacha>. – Заголовок з екрана.

427. Трибушная Т. Мозговой штурм / Т. Трибушная // Корреспондент. – 2012. – № 23 (511). – С. 32–34.

428. Тубдиспансер купив томограф за 6 млн, хоча міг і за чотири // Наші гроші : медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2012/09/18/tubdyspanser-kupyv-tomohraf-za-6-miljoniv-hocha-mih-i-za-chotyry>. – Заголовок з екрана.

429. Туроу Л. К. Будущее капитализма: как сегодняшние экономические силы формируют завтрашний мир / Л. К. Туроу; пер. с англ. А. И. Федорова. – Новосибирск : Сибирский хронограф, 1999. – 435 с.

430. Угода про державні закупівлі СОТ від 15.04.1994 р. // СОТ: угода : міжнар. документ [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981\\_050](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_050). – Заголовок з екрана.

431. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация / О. И. Уильямсон ; науч. ред. и вступ. ст. В. С. Катъкало; пер. с англ. : Ю. Е. Благова, В. С. Катъкало, Д. С. Славнова, Ю. В. Федотова, Н. Н. Цытович. – СПб. : Лениздат; CEV Press, 1996. – 702 с.

432. Устименко В. А. Влияние реформирования хозяйственного законодательства Украины на развитие отношений коммунальной собственности территориальной громады города / В. А. Устименко //

Вісник Донецького університету. Серія В : Економіка і право. – 2007. – Вип. 1. – С. 451–459.

433. Устименко В. А. Генезис и правовая природа городской собственности (собственности территориальной громады города) / В. А. Устименко // Форум права. – 2007. – № 3 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07uvatgg.pdf>. – Заголовок з екрану.

434. Устименко В. Конституційне забезпечення державного регулювання економіки в Китайській Народній Республіці / В. Устименко, О. Кучер // Право України. – 2011. – № 2. – С. 262–269.

435. Устименко В. А. Органы местного самоуправления как центры территориальных хозяйственных систем / В. А. Устименко // Экономика-правовые исследования в XXI веке : Международная научно-практическая интернет-конференция [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=42&ID=185](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=42&ID=185). – Заглавие с экрана.

436. Устименко В. А. Отношения в сфере управления хозяйственной деятельностью / В. А. Устименко, А. А. Афоничкин // Экономика и право. – 2008. – № 3. – С. 111–115.

437. Устименко В. Принцип верховенства права: неповнота врахування у законодавстві України та наслідки (господарсько-правовий аспект) / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Право України. – 2010. – № 8. – С. 80–87.

438. Уткин Э. А. Инновационный менеджмент / Э. А. Уткин, Г. И. Морозова. – М. : Акалис, 1996. – 260 с.

439. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Госзакупки и госзаказ : законы, регулирующие сферу государственных закупок [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/2>. – Заглавие с экрана.

440. Федоров А. Ф. Торговое право : учебник / А. Ф. Федоров. – О. : Тип. «Славянская», 1911. – 910 с.

441. Федыко В. П. Инфраструктура товарного рынка : учеб. пособ. / В. П. Федыко, Н. Г. Федыко. – Ростов-на-Дону : Изд-во «Феникс», 2000. – 511 с.

442. Фесенко Д. Особливості закупівель лікарських засобів / Д. Фесенко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 12. – С. 23–25.



443. Фліссак Я. А. Бюлетень, підготовлений за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Міністерству охорони здоров'я України на створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги / Я. А. Фліссак, Г. А. Шах. – К. : Рахункова палата України, 2010. – 38 с.
444. Фогельсон Ю. Конструкция «интерес» и «риск» в Гражданском кодексе / Ю. Фогельсон // Хоз-во и право. – 2003. – № 6. – С. 24–25.
445. Фукуяма Ф. Неясность «национального интереса» / Ф. Фукуяма // Независимая газета. – 1992. – 16 октября. – С. 5.
446. Фуруботн Э. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории / Э. Фуруботн, Р. Рихтер ; пер. с англ. : В. Катькало, Н. Дроздова. – СПб. : Издат. дом СПб гос. ун-та, 2005. – 702 с.
447. Халфина Р. О. Право как средство социального управления : учеб. пособ. / Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1988. – 256 с.
448. Хирич О. Обґрунтованість кваліфікаційних вимог / О. Хирич // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 21.
449. Хмелев И. Б. Мировая экономика : учебно-методический комплекс / И. Б. Хмелев. – М. : Изд. центр «ЕАОИ», 2009. – 360 с.
450. Хобсбаум Э. Эпоха крайностей: короткий двадцатый век (1914 – 1991) / Э. Хобсбаум. – М. : Изд-во «Независимая газета», 2004. – 632 с.
451. Хозяйственное право Украины : учебник / под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : ООО «Одиссей», 2008. – 488 с.
452. Хозяйственное право : учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, Н. С. Хахулин и др. ; под ред. В. К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
453. Хозяйственный механизм и право : моногр. / Г. Л. Знаменский, В. К. Мамутов ; отв. ред. В. К. Мамутов. – К. : Наук. думка, 1988. – 160 с.
454. Хоружа Л. Проблеми застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» / Л. Хоружа // Юрид. газета. – 2011. – № 48. – С. 14.
455. Хотяшева О. М. Инновационный менеджмент : учеб. пособ. / О. М. Хотяшева. – СПб. : Питер, 2005. – 318 с.
456. Хусанова К. Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель / К. Ю. Хусанова // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 1. – С. 117–123.

457. Цивільне право України : заг. ч. : підруч. / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. – [3-є вид., перероб. і доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 976 с.

458. Цивільне право України : підруч. – [У 2-х т.] / В. І. Борисова, Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова та ін. ; за заг. ред. : В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 2. – 552 с.

459. Цивільне право України : підруч. – [У 2-х т.] / за ред. Є. О. Харитоновна, Н. Ю. Голубєвої. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – Т. 1. – 832 с.

460. Цопа Н. В. Формирование модели управления инновационным процессом на предприятии / Н. В. Цопа // Экономика и управление. – 2012. – № 1. – С. 30–36.

461. Чепінога В. Г. Основи економічної теорії : навч. посіб. / В. Г. Чепінога. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 456 с.

462. Чернелєвська О. Л. Конкурентне законодавство України: формування, зміст та розвиток : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О. Л. Чернелєвська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 16 с.

463. Чернова О. А. Содержание инновационных процессов в контексте регионального развития / О. А. Чернова // Экономика. – 2008. – № . – С. 155–160.

464. Чернышев М. А. Инфраструктура мегаполиса: логистический поход: моногр. / М. А. Чернышев, О. А. Новиков. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рос. ун-та, 1995. – 144 с.

465. Шабанов И. Заметка на некоторые законы по производству торгов / И. Шабанов // Журнал Министерства юстиции. – Спб. : Тип. Правительственного сената, 1865. – Т. 25. – С. 41–50.

466. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика (власть и бизнес) : моногр. / Ф. И. Шамхалов. – М. : Изд-во Экономика, 1999. – 414 с.

467. Шамхалов Ф. Теория государственного управления : моногр. / Ф. Шамхалов. – М. : Изд-во Экономика, 2002. – 638 с.

468. Шаповал М. І. Менеджмент якості : підруч. / М. І. Шаповал. – К. : Знання, 2007. – 471 с.

469. Шаповалова О. Задачи хозяйственного законодательства в преодолении неустойчивости экономического развития / О. Шаповалова // Экономика и право. – 2002. – № 3. – С. 84–91.

470. Шаповалова О. Концептуальні засади реалізації права на розвиток і господарське законодавство / О. Шаповалова // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 6. – С. 3–6.

471. Шатковський О. Відповідність норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» міжнародним стандартам / О. Шатковський // Юрид. газета. – 2011. – № 48. – 13 с.

472. Шатковський О. Розвиток законодавства України у сфері державних закупівель / О. Шатковський // Вісн. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства «Євроінформ». – 2005. – № 1. – С. 22–33.

473. Шатковський О. Система державних закупівель Республіки Болгарія / О. Шатковський // Держ. закупівлі України. – 2011. – № 4 – 6. – С. 53–56.

474. Шевердіна О. В. Державне регулювання господарської діяльності: поняття, функції та правові форми впливу / О. В. Шевердіна // Пробл. законності. – 2007. – Вип. 90. – С. 79–86.

475. Шевердіна О. В. Пріоритетні чинники нормативної регламентації державного регулювання інвестиційної діяльності / О. В. Шевердіна // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 4 (7). – С. 172–181.

476. Шевчук О. М. Особливості судової практики вирішення справ щодо дискримінації у сфері державних закупівель / О. М. Шевчук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – № 3. – С. 211–216.

477. Шевчук О. М. Поняття дискримінації у сфері держзакупівель / О. М. Шевчук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 198–204.

478. Шершеневич Г. Ф. Русское гражданское право : учебник / Г. Ф. Шершеневич. – [Изд. 6-е]. – СПб. : Изд-во Братъев Башмаковых, 1907. – 816 с.

479. Шкляр Т. Елементи економічної системи як підсистеми суспільства / Т. Шкляр // Підпр-во, госп-во і право. – 2007. – № 8 (140). – С. 84–86.

480. Шлезингер А. М. Циклы американской истории / А. М. Шлезингер ; пер. с англ. : П. А. Развина, Е. И. Бухаровой. – М. : Изд. гр. «Прогресс», «Прогресс-Академия», 1992. – 688 с.

481. Шолойко Н. Медична сфера та бюджетні кошти: ефективність закупівель / Н. Шолойко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 12. – С. 20–22.

482. Шульгин Д. Б. Трансфер университетских технологий / Д. Б. Шульгин. – Екатеринбург : ГОУ ВПО «Урал. гос. тех. ун-т – УПИ», 2004. – 123 с.

483. Шумпетер Й. Теория экономического развития: исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Й. Шумпетер ; под общ. ред. А. Милейковского; пер. с нем. В. Автономова. – М. : Прогресс, 1982. – 455 с.

484. Шундииков К. В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / К. В. Шундииков ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 1999. – 24 с.

485. Шуршин В. Економічна безпека регіону в системі національної економічної безпеки / В. Шуршин // Вісн. Київ. нац. екон. ун-ту. – 2007. – № 4. – С. 53–58.

486. Щеверова М. П. Правовое регулирование отношений с участием субъектов малого предпринимательства в поставках товаров для государственных, муниципальных нужд и бюджетных учреждений : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / М. П. Щеверова; Всерос. гос. налог. акад. – М., 2011. – 27 с.

487. Щербина В. С. Господарське право : підруч. / В. С. Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.

488. Щербина В. Деякі проблеми удосконалення господарського і господарського процесуального законодавства / В. Щербина // Право України. – 2010. – № 8. – С. 13–18.

489. Экономика: учебник / под ред. А. С. Булатова. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 1999. – 592 с.

490. Эллинек Г. Общее учение о государстве : моногр. / Г. Эллинек. – СПб. : Изд. юрид. кн. магаз. Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.

491. Энгельс Ф. Принципы коммунизма / Ф. Энгельс. – М. : ИТРК, 2007. – 68 с.

492. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства : собр. соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – К. : Политиздат, 1977. – Т. 21. – 745 с.

493. Эффективность законодательства в экономической сфере : науч.-практ. исслед. / отв. ред. М. Ю. Тихомиров. – М. : Волтер Клувер,

2010. – 384 с.

494. Юдіцький О. Л. Соціальна сутність, мета та завдання інституту державних закупівель в Україні / О. Л. Юдіцький // Держава і право : зб. наук. пр. : юрид. і політ. науки. – К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2010. – Вип. 50. – С. 430–435.

495. Юсупов В. А. Господарсько-правове забезпечення зовнішньоекономічної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В. А. Юсупов ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 20 с.

496. Юридичні терміни : тлумач. словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. – [2-е вид., стереотип.]. – К. : Либідь, 2004. – 320 с.

497. Юркевич П. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник / П. Юркевич. – [Вид. 2-е]. – К. : Ред. журн. «Укр. Світ», 2000. – 756 с.

498. Яковец Ю. В. Глобальные экономические трансформации XXI века / Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2011. – 382 с.

499. Яненко І. Г. Інституційні аспекти організаційного ресурсу / І. Г. Яненко // Вісник Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія : Економ. теорія та право. – 2011. – № 2 (5). – С. 90–100.

500. Яременко С. Підходи та критерії відбору учасників / С. Яременко // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 19, 20.

501. Яроцький В. Л. Характеристика основних стадій механізму цивільно-правового регулювання / В. Л. Яроцький // Право України. – 2010. – № 12. – С. 18–24.

502. Ясин Е. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики / Е. Ясин, А. Яковлев // Вопр. экономики. – 2004. – № 7. – С. 4–34.

503. Akerlof G. A. The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism / G. A. Akerlof // The Quarterly Journal of Economics. – 1970. – Vol. 84. – Pp. 488–500.

504. Anvret M. A New Approach to Innovation Policy in the European Union / M. Anvret, M. Granieri, A. Renda // CEPS Task Force Report : Regulatory Policy. – 2010, 08 July. – 88 p. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ceps.eu/book/new-approach-innovation-policy-european-union>. – Заголовок з екрана.

505. Arrowsmith S. An assessment of the new legislative package on public procurement / S. Arrowsmith // *Common market law review*. – 2004 – Vol. 41, № 5. – Pp. 47–70.

506. Arrowsmith S. *The Law of Public and Utilities Procurement* / S. Arrowsmith. – London : Sweet & Maxwell, 2005. – 1547 p.

507. Ashby W. Ross. Principles of self-organizing dynamic system / W. Ross Ashby // *Journal of General psychology*. – 1947. – Vol. 37. – Pp. 125–128.

508. Coase R. The institutional structure of production / R. Coase // *The American economic review*. – 1992. – Vol. 82, № 4. – Pp. 713–719.

509. Cooper R. G. New product success in industrial firms / R. G. Cooper // *Industrial Marketing Management*. – 1982. – Vol. 11. – Pp. 215–223.

510. Daintith T. *Law as instrument of economic policy: comparative and critical approaches* / T. Daintith. – Berlin & New York : Walter de Gruyter, 1988. – 432 p.

511. Farnsworth A. Precontractual Liability and Preliminary Agreements: Fair Dealing and Failed Negotiations / A. Farnsworth // *Columbia Law Review*. – 1987. – Vol. 87, № 2. – Pp. 217–294.

512. Fernandez-Martin J. M. *The EC Public Procurement Rules* / J. M. Fernandez-Martin. – NY.: Clarendon Press. Oxford, 1996. – Pp. 38–40.

513. Glassmann O. Open R&D and open innovation: exploring the phenomenon / O. Glassmann, E. Enkel, H. Chesbrough // *R&D Management*. – 2009. – Vol. 39, № 4. – Pp. 311–316.

514. Hirsch F. *Social limitsto growth* / F. Hirsch. – Cambridge: Routledge, 1976. – 232 p.

515. Kennedy P. The Next American Century / P. Kennedy // *World Policy Journal*. – 1999. – Vol. 16, № 1. – P. 52–75.

516. Kerry V. TRIPS, the Doha Declaration and paragraph 6 decision: what are the remaining steps for protecting access to medicines? / V. Kerry, K. Lee // *Global Health*. – 2007. – May 24 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17524147?>. – Заголовок з екрана.

517. Kline S. *An Overview of Innovation* / S. Kline, N. Rosenberg // *The Positive Sum Strategy: harnessing technology for economic growth*. – Washington: National Science Board, 1986. – Pp. 275–306.

518. Messner D. *Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik* / D. Messner // *Politik und Gesellschaft*. – 1999. – № 1. – P. 10–13.

519. Odendahl K. Die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien im öffentlichen Auftragswesen: Rechtslage nach EG und WTO Recht / K. Odendahl. – EuZW, Heft 21, 2004. – 647 p.

520. Ohmae K. The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies. – New York: Simon and Schuster Inc., 1995. – 214 p.

521. Pharma 2020: The vision: Which path will you take? // PricewaterhouseCoopers. – 2007. – June [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [www.pwc.com/pharma2020](http://www.pwc.com/pharma2020). – Заголовок з екрана.

522. Poniatowski M. L'avenir n'est écrit nulle part / M. Poniatowski. – Paris : A. Michel, 1978. – 431 p.

523. Ramsey L. The New Public Procurement Directives: a partial solutions of the problems of procurement compliance, European public law / L. Ramsey // Kluwer law international. – 2006. – Vol. 2, issue 1. – Pp. 275–294.

524. Reinikka R. Local capture: evidence from a government transfer program in Uganda / R. Reinikka, J. Svensson // Quarterly journal of economics. – 2004. – № 2 (119). – Pp. 679–705.

525. Rogachev A. Risks of the Russian Pharmaceutical Market / A. Rogachev // Journal of Medical Marketing. – 2008 – Vol. 8, № 3. – Pp. 199–203.

526. Scherer M. Mr. Unpopular / M. Scherer // Daily Kos. – 2010. – Sept. 04 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.m.dailykos.com/story/2010/09/04/899126/-Mr-Unpopular>. – Заголовок з екрана.

527. Schnitzer J. S. Regulating public procurement law at supranational level: the example of EU agreements on public procurement / J. S. Schnitzer // Journal of Public Procurement. – 2010. – 11 oct. – Pp. 82–103.

528. Smith Bruce L. R. American Science Policy since World War II / Bruce L. R. Smith. – Washington : Brookling Institution Press, 1990. – 230 p.

529. Stiglitz J. More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus : wider annual lectures 2 / J. Stiglitz. – Helsinki, 1998. – 39 p.

530. Stiglitz J. E. Two principles for the next round, or how to bring developing countries in from the cold / J. E. Stiglitz // World economy. – 1999. – Vol. 23, № 4. – Pp. 437–454.

531. Thai Khi V. International Handbook of Public Procurement / V. Thai Khi, J. Lynch. – Auerbach publications : Hoboken. – 2008. – 802 p.

532. The EU single market. Public procurement : European Commission recognize the need for accelerated procedures [Електрон. ресурс]. –



Режим доступу: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). – Заголовок з екрана.

533. Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic / J. Thornhill // The Financial Times. – 2008. – Dec. 24. – 6 p.

534. Von Laue T. H. The world revolution of westernization: the twentieth century in global perspective / T. H. von Laue, T. S. Hamerow // The Journal of Modern History. – 1989. – Vol. 61, № 4. – Pp. 758, 759.

535. Wallerstein I. The Politics of the World-Economy: the States, the Movements, and the Civilizations / I. Wallerstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 1984. – 191 p.

536. Waltz K. Globalization and American Power / K. Waltz // The National Interest. – 2000. – № 59. – Pp. 46–56.

537. Weidenbaum M. Greater China: The Next Economic Superpower? / M. Weidenbaum. – St. Louis: Washington University Center for the study of American business; Series 57: contemporary issues, 1993. – 342 p.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

### *Монографії:*

1. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : моногр. / А. О. Олефір. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.

2. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання : кол. моногр. / Д. В. Задихайло, В. М. Пашков, В. С. Мілаш, О. Ю. Битяк та ін. ; за наук. ред. Д. В. Задихайла. – Х. : Юрайт, 2013. – 416 с. (Олефір А. О. Підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки із застосуванням правового механізму державних закупівель / А. О. Олефір. – С. 273–317).

3. Охорона здоров'я в Україні: організація та законодавче забезпечення / І. А. Голованова, В. П. Лисак, В. М. Пашков та ін. ; за заг. ред. В. П. Лисака, В. М. Пашкова, І. А. Голованової. – К. : МОРІОН, 2014. – 368 с. (Олефір А. О. Розд. 5. Правове регулювання державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір. – С. 182–246.)

### *Публікації у періодичних виданнях з юридичних наук України:*

1. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель в системі охорони здоров'я населення / А. О. Олефір // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 1 (4). – С. 104 – 113.

2. Олефір А. О. Вироби медичного призначення і медична техніка як предмет державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2011. – № 2 (5). – С. 189–197.

3. Олефір А. О. Господарсько-правове визначення предмета державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Економічна теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2011. – № 3 (6). – С. 216–224.

4. Олефір А. О. Проблеми реформування сфери дії законодавства про державні закупівлі: господарсько-правовий аспект / А. О. Олефір // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право / редкол. : А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2011. – № 4 (7). – С. 139–151.

5. Олефір А. О. Статичні та динамічні ознаки лікарських засобів як предмета закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право / редкол. : А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2012. – № 1 (8). – С. 217–226.

6. Олефір А. О. Особливості здійснення державних закупівель за бюджетні кошти в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право / редкол. : А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2012. – № 2 (9). – С. 197–207.

7. Олефір А. О. Практичні аспекти удосконалення господарсько-правового забезпечення ціноутворення у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Економічна теорія та право / редкол. : А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х. : Право, 2012. – № 4 (11). – С. 140–151.

8. Олефір А. О. Державні закупівлі як засіб регулювання господарських відносин / А. О. Олефір // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2012. – № 13 (1034). – С. 352–355.

9. Олефір А. О. Забезпечення публічних інтересів у господарських відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Проблеми законності. – 2012. – Вип. 119. – С. 293–300.

10. Олефір А. О. Питання господарсько-правової характеристики державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Проблеми законності. – 2012. – Вип. 120. – С. 278–286.

11. Олефір А. О. Правове забезпечення порядку оцінювання пропозицій учасників державних закупівель / А. О. Олефір // Проблеми законності. – 2013. – Вип. 121. – С. 255–264.

12. Олефір А. О. До проблеми господарсько-правового регулювання цін на продукцію охорони здоров'я в державних закупівлях /

А. О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 2 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP2012-2120aovdz.pdf>. – Заголовок з екрана.

13. Олефір А. О. Безперспективність розвитку інституту державних закупівель як перша якість сучасної господарсько-правової політики / А. О. Олефір // Форум права. – 2012. – № 3 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/120aogpp.pdf>. – Заголовок з екрана.

14. Олефір А. О. Господарсько-правове регулювання цін на предмет державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Юридична наука, практика і освіта: зб. наук. пр. / за заг. ред. О. В. Шаповалової. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – Вип. 2. – С. 108–117.

15. Олефір А. О. До питання господарсько-правової характеристики замовників у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Електронне наукове видання Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Теорія і практика правознавства. – 2011. – Вип. 1 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el\\_zbirnuk/1/](http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnuk/1/). – Заголовок з екрана.

16. Олефір А. О. До питання удосконалення державного регулювання господарських відносин в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Електронне наукове видання Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Теорія і практика правознавства. – 2012. – Вип. 1 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : [http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el\\_zbirnuk/2/](http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnuk/2/). – Заголовок з екрана.

17. Олефір А. О. Проблеми здійснення державних закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2012. – № 7–8 (121–122). – С. 34–44.

18. Олефір А. О. Деякі питання господарсько-правового забезпечення конкурентного середовища в державних закупівлях / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2012. – № 10 (124). – С. 29–38.

19. Олефір А. О. До проблеми участі підприємств-посередників у господарських відносинах державних закупівель / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 1 (127). – С. 52–58.

20. Олефір А. О. Актуальні погляди на вітчизняне господарсько-правове забезпечення державних закупівель в охороні здоров'я /

А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 6–7 (132–133). – С. 36–72.

21. Олефір А. О. Концептуальні недоліки інтеграції України до Західної спільноти: господарсько-правовий підхід / А. О. Олефір // Юридичний журнал. – 2013. – № 8 (134). – С. 46–63.

Публікації у виданнях іноземних держав або у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз:

1. Олефір А. А. Правовое обеспечение антикоррупционной политики в хозяйственных отношениях государственных закупок / А. А. Олефир // Вопросы права и политики. – 2012. – № 5 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://e-notabene.ru/lr/article\\_353.html](http://e-notabene.ru/lr/article_353.html). – Заглавие с экрана.

*Тези доповідей:*

1. Олефір А. О. Господарсько-правове регулювання режиму обігу лікарських засобів як предмету державних закупівель / А. О. Олефір // Правове забезпечення становлення економіки інноваційного типу в Україні : мат. Наук.-практ. конф. (15 груд. 2009 р., м. Харків) / редкол. : Ю. П. Битяк, С. М. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : «ФІНН», 2011. – С. 135–138.

2. Олефір А. О. Загальні господарсько-правові ознаки предмету державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Актуальні проблеми модернізації інноваційного законодавства України : мат. Наук.-практ. конф. (28 жовт. 2010 р., м. Харків) / редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. – С. 149–151.

3. Олефір А. О. Учасники державних закупівель лікарських засобів / А. О. Олефір // Сучасна фундація права в Україні : зб. тез доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (08 – 09 груд. 2010 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя: ЗМГО «Озима», 2010. – С. 28–30.

4. Олефір А. О. Господарсько-правові критерії здійснення державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Особливості інтеграції України в світовий економічний та політико-правовий простір : мат. VI Всеукр. наук.-практ. конф. (10 груд. 2010 р., м. Маріуполь) / укл. : О. А. Беззубченко, О. І. Гапонюк, Я. А. Дубенюк, та ін. ; за заг. ред. О. В. Булатової. – Маріуполь : МДУ, 2010. – С. 31–33.

5. Олефір А. О. Реалізація права засуджених на охорону здоров'я / А. О. Олефір // Стан та перспективи розвитку правової культури в

Україні : мат. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (25 лют. 2011 р., м. Тернопіль). – Тернопіль : ФО-П Шпак В. Б., 2011. – С. 116–124.

6. Олефір А. О. Господарська компетенція Кабінету Міністрів України у відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Право і держава в дослідженнях молодих науковців : мат. IV Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (25 бер. 2011 р., м. Одеса). – О. : Фенікс, 2011. – С. 88–91.

7. Олефір А. О. Господарсько-правове визначення потреб замовника як засіб забезпечення законності у державних закупівлях / А. О. Олефір // Від громадянського суспільства – до правової держави: теорія та практика протидії злочинності : зб. тез доп. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (15 квіт. 2011 р., м. Харків). – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2011. – С. 145–147.

8. Олефір А. О. Ретроспективний аналіз здійснення державних закупівель за кошти загальнообов'язкового державного медичного страхування / А. О. Олефір // Новітні наукові дослідження держави і права – 2011 : зб. наук. пр. за мат. Міжнар. наук. інтернет-конф. (22 квіт. 2011 р., м. Миколаїв) / за ред. : П. М. Шапірка, О. В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2011. – Т. 2. – С. 154–160.

9. Олефір А. О. Державні закупівлі на засадах координації у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Закарпатські правові читання : мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених та студентів (28 – 29 квіт. 2011 р., м. Ужгород) / за заг. ред.: Ф. Г. Ващука, П. А. Ткачука. – Ужгород: Ред.-вид. центр ЗакДУ, 2011. – С. 348–353.

10. Олефір А. О. Удосконалення правового механізму торгів як засобу державної підтримки інноваційного виробництва / А. О. Олефір // Проект Інноваційного кодексу України як новий етап розвитку нормотворення в інноваційній сфері : мат. Наук.-практ. конф. (14 черв. 2011 р., м. Харків) / редкол. : С. М. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : «ФІНН», 2011. – С. 303–307.

11. Олефір А. О. Недоліки господарсько-правового забезпечення реформування системи медичного обслуговування в Україні / А. О. Олефір // Юридична осінь 2011 року: зб. тез доп. та наук. повід. уч. Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (09 лист. 2011 р., м. Харків) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : НУ «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2011. – С. 276–277.

12. Олефір А. О. Процедурні правила в механізмі державних закупівель інноваційних засобів охорони здоров'я / А. О. Олефір // Шляхи

формування національної інноваційної системи та удосконалення інноваційного законодавства: мат. Всеукр. наук.-практ. конф. (11 лист. 2011 р., м. Харків) / редкол. : С. М. Прилипка, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : НДІ ПЗІР, 2011. – С. 270–275.

13. Олефір А. О. Проблеми господарсько-правового забезпечення формування тарифів на медичні послуги / А. О. Олефір // Сучасні проблеми правової системи України : зб. мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. (24 лист. 2011 р., м. Київ) / редкол. : Ю. С. Шемшученко, Ю. Л. Бошицький, О. В. Чернецька та ін. – Вип. 3. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2011. – С. 286–288.

14. Олефір А. О. Господарсько-правовий потенціал законодавства про державні закупівлі в забезпеченні інноваційного розвитку охорони здоров'я / А. О. Олефір // Правові проблеми переходу до інноваційної моделі економічного розвитку України : мат. Наук.-практ. конф. (25 лист. 2011 р., м. Полтава). – Полтава : ТОВ «Фірма «Техсервіс», 2011. – С. 81–84.

15. Олефір А. Проблеми публічно-правової відповідальності: досвід державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // VII Прибузькі юридичні читання. Людина і закон: публічно-правовий вимір : мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (25 – 26 лист. 2011 р., м. Миколаїв) / за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, О. В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2011. – С. 307–309.

16. Олефір А. О. Характеристика господарсько-правового регулювання державних закупівель в Україні в історичному аспекті / А. О. Олефір // Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах історії : мат. I Всеукр. наук. істор.-прав. конф. молодих учених (01 груд. 2011 р., м. Харків). – Х. : НУ «ЮАУ ім. Я. Мудрого», 2011. – С. 67–69.

17. Олефір А. О. Господарська компетенція Державного агентства резерву України у відносинах державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : мат. III Міжнар. наук. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених: у 2-х т. (09 – 10 груд. 2011 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. : В. І. Карплюка, С. І. Полякова. – Дніпропетровськ, 2011. – Т. 2. – С. 151–153.

18. Олефір А. О. Розпорядники державних коштів: проблеми господарсько-правового розуміння / А. О. Олефір // Україна і світ: політичні, економічні та культурологічні питання : мат. Міжвуз. наук.-практ.



конф. для студентів і молодих науковців (22 груд. 2011 р., м. Харків). – Х. : ПФ «Лайф», 2011. – Ч. 1. – С. 56–59.

19. Олефір А. О. Кореляція глобалізаційних процесів та інноваційного розвитку України: досвід державних закупівель / А. О. Олефір // Особистість. Суспільство. Право : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (15 бер. 2012 р., м. Полтава): у 2-х ч. / редкол. : А. П. Гетьман, О. П. Бушан, О. Р. Дашковська та ін. – Х. : «Точка», 2012. – Ч. 1. – С. 355–359.

20. Олефір А. О. Забезпечення пріоритетності державних закупівель лікарських засобів першої групи необхідності / А. О. Олефір // Новітні наукові дослідження держави і права – 2012: зб. наук. пр. за мат. Міжнар. наук. інтернет-конф. (20 бер. 2012 р., м. Миколаїв) / за ред. : П. М. Шапірка, О. В. Козаченка. – Миколаїв : Іліон, 2012. – С. 193–198.

21. Олефір А. Providing access by small and medium-sized enterprises to the public procurement market / А. Олефір // Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених : зб. тез доп. та наук. повід. конф. (05 квіт. 2012 р., м. Харків) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2012. – С. 82–84.

22. Олефір А. О. Господарсько-правова природа державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Закарпатські правові читання : мат. IV Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та студентів (09–10 квіт. 2012 р., м. Ужгород) / за заг. ред. : Ф. Г. Ващука, П. А. Ткачука. – Ужгород : ЗакДУ, 2012. – С. 316–318.

23. Олефір А. О. Foreign experience in protectionist practices in public procurement / А. О. Олефір // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : зб. тез доп. VII студ. наук.-практ. конф. (18 квіт. 2012 р., м. Харків) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-1/index.html>. – Заголовок з екрана.

24. Олефір А. О. Актуальні питання застосування державних закупівель як засобу економічної підтримки національного товаровиробника / А. О. Олефір // Процеси економічної глобалізації та напрями модернізації правового господарського порядку в Україні : мат. круг. столу (26 квіт. 2012 р., м. Харків) / редкол. Д. В. Задихайло, В. М. Пашков, В. С. Мілаш. – Х. : Юрайт, 2012. – С. 77–82.

25. Олефір А. О. Зміна пріоритетів у господарському забезпеченні проведення процедури закупівлі в одного учасника / А. О. Олефір // Правове забезпечення комерціалізації результатів досліджень і

розробок : мат. Наук.-практ. конф. (22 трав. 2012 р., м. Харків) / редкол. : С. М. Прилипка, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х. : НДІ ПЗІР, 2012. – С. 175–180.

26. Олефір А. О. Основні риси господарсько-правового регулювання здійснення державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // Актуальні проблеми права, держави та юридичної науки : мат. Наук.-практ. інтернет-конф. (01 черв. 2012 р., м. Тернопіль). – Тернопіль : ФО-П Шпак В. Б., 2012. – С. 116–120.

27. Олефір А. Питання правового статусу комітетів з конкурсних торгів та інших структурних підрозділів замовників / А. Олефір // Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД : мат. IV Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (01 жовт. 2012 р., м. Переяслав-Хмельницький) / упоряд. : Ю. В. Бобровнік, С. М. Кикоть, Ю. С. Табачок ; гол. ред. В. П. Коцур. – Переяслав-Хмельницький: ТОВ «Колібри 2011», 2012. – С. 160–162.

28. Олефір А. О. До питання господарсько-правового статусу об'єднань підприємств-замовників у відносинах закупівель / А. О. Олефір // Правові відносини: сучасний стан та перспективи розвитку : мат. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (04 жовт. 2012 р., м. Тернопіль). – Тернопіль : ФО-П Шпак В. Б., 2012. – С. 105–109.

29. Олефір А. О. Проблеми господарсько-правового забезпечення державних закупівель на місцевому рівні / А. О. Олефір // Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права України : мат. Всеукр. наук.-практ. конф. (26–27 жовт. 2012 р., м. Полтава); ред. кол. : О. П. Буцан, В. М. Пашков, П. О. Гринько. – Х. : Точка, 2012. – С. 112–123.

30. Олефір А. О. Кваліфікаційний відбір учасників: проблеми господарсько-правового забезпечення державних закупівель / А. О. Олефір // Юридична осінь 2012 року: зб. тез доп. та наук. повід. уч. Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 лист. 2012 р., м. Харків) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : НУ «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2012. – С. 13–16.

31. Олефір А. О. До проблеми господарсько-правового забезпечення формування спеціальної інфраструктури державних закупівель / А. О. Олефір // Економіка, організація та управління підприємствами в сучасних економіко-правових умовах: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (21–23 лист. 2012 р., м. Дніпропетровськ). – Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-т, 2012. – С. 149–151.

32. Олефір А. О. Симбіоз публічно-правових і приватноправових елементів державних закупівель в охороні здоров'я / А. О. Олефір // VIII Прибузькі юридичні читання. Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект : мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (23–24 лист. 2012 р., м. Миколаїв). – Миколаїв : Іліон, 2012. – С. 324–326.

33. Олефір А. О. Проблеми господарсько-правового забезпечення відкриття національного ринку державних закупівель для міжнародної конкуренції / А. О. Олефір // Особливості інтеграції України у світовий економічний та політико-правовий простір : мат. VIII Всеукр. наук.-практ. конф. мол. учених (07 груд. 2012 р., м. Маріуполь). – Маріуполь : МДУ, 2012. – С. 244–246.

34. Олефір А. О. Проблеми гарантування права громадян і підприємств на інформацію про державні закупівлі / А. О. Олефір // Верховенство права – основоположний принцип правової держави: зб. тез доп. IV Наук. круг. столу мол. вчених, аспірантів та магістрів (14 груд. 2012 р., м. Харків). – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2012. – С. 69–70.

35. Олефір А. О. До проблеми застосування законодавства про державні закупівлі до підприємств / А. О. Олефір // Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД : мат. VII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (29–31 січ. 2013 р., м. Переяслав-Хмельницький) / упоряд. : Ю. В. Бобровнік, С. М. Кикоть, Ю. С. Табачок ; гол. ред. В. П. Коцур. – Переяслав-Хмельницький : ТОВ «Колібри 2011», 2013. – С. 229–233.

36. Олефір А. Introduction to the problem of European Union legal regime on public procurement / А. Олефір // Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: зб. тез доп. 10-ої Міжнар. наук.-практ. конф. мол. уч. (21–23 лют. 2013 р., м. Тернопіль). – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – С. 87–88.

37. Олефір А. О. Проблеми нормативного врегулювання особливостей здійснення державних закупівель у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір //

38. Олефір А. О. Фізичні особи-підприємці як замовники у господарських відносинах державних закупівель / А. О. Олефір // Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрямки його вдосконалення : мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (06–07 вер. 2013 р., м. Одеса). – О. : ГО «Причорноморська фундація права», 2013. – С. 46–48.

39. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель в охороні здоров'я: пошук оптимальної юридичної форми / А. О. Олефір // Права людини в сфері охорони здоров'я України: проблеми доктрини і практики : мат. круг. столу (24 вер. 2013 р., м. Київ). – Біла Церква : ТОВ «Білоцерківдрук», 2013. – С. 90–93.

40. Олефір А. О. Передумови реформування законодавства про державні закупівлі у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні : мат. Всеукр. наук.-практ. конф. (18 жовт. 2013 р., м. Полтава) / ред. кол. : Гетьман А. П., Буцан О. П., Пашков В. М., Гринько О. П. та ін. – Полтава : ТОВ «Фірма «Техсервіс», 2013. – С. 84 – 88.

41. Олефір А. О. Господарсько-правові засади державної закупівельної політики у сфері охорони здоров'я / А. О. Олефір // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф. «Дванадцяті осінні юридичні читання» (08–09 лист. 2013 р., м. Хмельницький). – Хмельницький : Хмельницьк. ун-т управл. та права, 2013. – У 4-х ч. : Ч. 2. – С. 10 – 104.

42. Олефір А. О. Державні закупівлі як засіб підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки / А. О. Олефір //

43. Олефір А. О. Перспективи господарсько-правового регулювання державних закупівель за стандартами Європейського Союзу / А. О. Олефір // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : мат. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та обговоренню п'ятитомної моногр. «Правова доктрина України» (20–21 лист. 2013 р., м. Харків). – Х. : Право, 2013. – С. 915–919.

*Олефір Андрій Олександрович*

**Правовий механізм державних закупівель:  
стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції**

*Монографія*



**ТОВ ВО «Юстінан»**

*Генеральний директор Омельченко І.К.*

*Шеф-редактор Максимова С.В.*

*Комп'ютерна верстка Семянович А.О.*

*Дизайн обкладинки Семянович А.О.*

Підписано до друку 25.08.2014 р. Формат 60x84/16

Папір офсетний. Гарнітура PetersburgС

Умовн.-друк. арк. 480. Наклад 350 екз.

Замовл. №

Оригінал-макет виготовлений ТОВ ВО «Юстінан»,

Київ 04050, вул. Герцена, 17-25, оф. 91,

Тел.: (044) 230-01-73, т/факс: 230-01-74,

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції:

Серія ДК №849 від 12.03.2002 р., видано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України.

Надруковано в друкарні ЗАТ «ВІПОЛ»

03151, м. Київ, вул. Волинська, 60