

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

На правах рукопису

Олефір Андрій Олександрович

УДК 346.12:613/614

**ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Пашков Віталій Михайлович

доктор юридичних наук, доцент

Харків – 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика правового регулювання державних закупівель у сфері охорони здоров'я.....	14
1.1. Господарсько-правова характеристика державних закупівель.....	14
1.2. Державні закупівлі в охороні здоров'я як комплексний засіб державного регулювання господарських відносин	44
1.3. Основні дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я.....	75
Висновки до розділу 1.....	101
РОЗДІЛ 2. Напрямки удосконалення правового механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я.....	105
2.1. Удосконалення правового забезпечення ключових елементів державних закупівель в охороні здоров'я	105
2.2. Особливості правового забезпечення удосконалення організації та планування державних закупівель в охороні здоров'я.....	124
2.3. Правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель в охороні здоров'я.....	157
Висновки до розділу 2.....	189
ВИСНОВКИ.....	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	199

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АМКУ – Антимонопольний комітет України

БКУ – Бюджетний кодекс України

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

Програма економічних реформ – Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»

РФ – Російська Федерація

СОТ – Світова організація торгівлі

США – Сполучені Штати Америки

ЦКУ – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Актуальність теми. Господарсько-правове забезпечення ефективного функціонування сфери охорони здоров'я неможливе без удосконалення системи державних закупівель. Навіть при побіжному огляді закупівлі постають важливим інструментом вирішення особливо значущих завдань соціального й економічного порядків. У ситуації, коли держава бере на себе позитивні зобов'язання перед суспільством, в умовах незначної частки державної власності в економіці, саме за допомогою конкурсних торгів, коли на конкурентній основі проводиться відбір контрагентів, необхідно задовольняти публічні потреби в товарах, роботах і послугах.

Регулювання господарських відносин у сфері державних закупівель в охороні здоров'я потребує гарантування балансу публічних і приватних інтересів, а накопичення низки проблем ресурсного характеру об'єктивно стимулює державу до подальшої корекції існуючого господарського механізму здійснення закупівель у цій царині. Ці недоліки призводять до негативних наслідків не лише економічного порядку: нераціонального використання державних коштів, зниження ефективності конкурсних торгів і рівня конкуренції, зростання кількості господарських правопорушень, але й соціального, коли деструктивного впливу зазнає якість функціонування сфери охорони здоров'я і під загрозою опиняється реалізація кінцевої мети застосування механізму закупівель – надання громадянам високоякісних лікарських засобів, медичних і соціальних послуг тощо.

Проте 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. Це ставить завдання з визначення напрямків усунення основних дисфункцій даного правового механізму і гарантування комплексу публічних інтересів, як однієї з передумов для здійснення переходу до інноваційної модернізації економіки.

Ступінь наукової розробленості проблеми господарсько-правового забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я слід охарактеризувати

як фрагментарний, що пов'язано, насамперед, зі спеціальним характером дослідження. Вітчизняна доктрина господарського права не містить достатньої кількості монографічних праць і дисертацій, присвячених цьому питанню, а правники розглядають відносини закупівель у дещо звуженому значенні, обмежуючи предмет фахових пошуків аналізом процедур закупівель, як способів укладання договорів. Науково-теоретичною базою проведеного дослідження стали праці відомих учених у галузі господарського права, зокрема, Ю. Є. Атаманової, О. А. Беяневич, А. Г. Бобкової, О. М. Вінник, О. П. Віхрова, Л. М. Дешко, Д. В. Задихайла, Г. Л. Знаменського, Л. І. Куц, В. В. Лаптева, В. К. Мамутова, В. С. Мілаш, В. М. Пашкова, О. П. Подцерковного, Б. І. Пугінського, В. А. Устименка, О. В. Шаповалової, В. С. Щербини та ін. Однак чинне законодавство і наукові доробки не розв'язують існуючих проблем у відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію підготовлено відповідно до плану наукових досліджень кафедри господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» в межах комплексної цільової програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (номер державної реєстрації 0111U000962). Тема кандидатської дисертації А. О. Олефіра «Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я» затверджена Вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 4 від 23.12.2011 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає у тому, щоб визначити сутність і функціональне призначення державних закупівель у господарських відносинах, з'ясувати публічно-правові цінності, які потребують державного захисту, та розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в даній царині.

Для досягнення поставленої мети у дисертації визначені такі основні завдання:

- визначити структуру й особливості господарсько-договірних відносин

закупівель, сформулювати поняття й закономірності функціонування закупівельного механізму;

– з'ясувати систему публічних інтересів у господарських відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я і ступінь їх правового захисту; виявити спроможність правового механізму закупівель сприяти реалізації основних напрямків державної економічної політики та взаємодіяти з іншими засобами регулювання господарських відносин; розробити авторське поняття державних закупівель у сфері охорони здоров'я;

– визначити дисфункції правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я та їхній вплив на правозастосування;

– пояснити доцільність і обґрунтованість запровадження особливого порядку проведення закупівельних процедур для задоволення потреб сфери охорони здоров'я і запропонувати оптимальний спосіб нормативного врегулювання цього питання;

– розробити пропозиції до законодавства з удосконалення правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі організації та проведення процедур закупівель у сфері охорони здоров'я, у тому числі організаційно-господарські відносини з приводу здійснення державного регулювання в цій царині.

Предметом дослідження є господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є діалектичний метод пізнання суспільних явищ і процесів, що дає змогу всебічно розглянути предмет дослідження. Залежно від конкретних аспектів дисертації використано такі загальнонаукові та спеціально юридичні методи: метод сходження від абстрактного до конкретного – для переходу від дослідження загальних правил проведення закупівель до особливостей стосовно сфери охорони здоров'я, з'ясування основних і похідних дисфункцій правового механізму державних закупівель; історичний і логічний методи – під час вивчення розвитку нормативного регулювання закупівель;

формально-юридичний метод – при тлумаченні нормативних актів, виявленні матеріальних і формальних суперечностей у правовому регулюванні, розробці пропозицій щодо його вдосконалення та конструюванні нових понять і класифікацій; порівняльно-правовий метод – для співставлення актів нормативного регулювання, окремих правових засобів і моделей здійснення закупівель, обґрунтування доречності імплементації відповідних норм у вітчизняне законодавство тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що в дисертації вперше у вітчизняній науці господарського права визначено державні закупівлі як правовий механізм, універсальний за предметом, поліфункціональний і комплексний засіб регулювання господарських відносин, що гарантує реалізацію сукупності публічних інтересів, поєднуючи законні інтереси держави і суб'єктів господарського права, а також розроблено теоретичні шляхи господарсько-правового забезпечення усунення основних дисфункцій правового механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я. В результаті проведеного дослідження дисертантом отримані та виносяться до захисту наступні наукові положення і висновки:

Вперше:

– 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 рамках 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;

– доведено, що 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 чи надання послуг з метою гарантування суспільних потреб. Закупівлі постають формою організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг – механізмом перерозподілу товарів, робіт, послуг, що мають цінову визначеність і ринкову вартість, який розвивається в умовах відкритого ринку і на підставі конкурентного відбору учасників;

– 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 в сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулювання реалізації основних напрямів економічної політики»;

– встановлено, що правові засоби системи державного регулювання господарських відносин закупівель у сфері охорони здоров'я містять конкретні основні та похідні дисфункції. Внаслідок цього чинне нормативне регулювання не гарантує всього комплексу представлених публічних інтересів і не забезпечує ефективне функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях. До основних дисфункцій, передусім, належать такі: (1) здійснення закупівель за завищеними цінами; (2) 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; (3) своєчасно й у повному обсязі не задовольняється комплекс суспільних потреб сфери охорони здоров'я; (4) допуск до оцінювання пропозицій конкурсних торгів учасників, що незацікавлені чи об'єктивно неспроможні задовольнити потреби замовника; (5) в нормативних правилах визначення предмета закупівлі у конкурсній документації не відображені особливості задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах і послугах; (6) відсутність налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель; (7) звуження сфери розповсюдження законодавства про

закупівлі на господарські відносини;

– 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, закріпити деякі особливості для сфери охорони здоров'я в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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;

– розроблено комплекс нормотворчих заходів, що передбачають запровадження стратегічного планування державних закупівель і спеціального порядку визначення та коригування ціни предмета закупівлі шляхом проведення замовниками децентралізованого моніторингу цін на відповідні товари, роботи і послуги;

– теоретично обґрунтовано та розроблено пропозиції стосовно встановлення нормативних обмежень участі в процедурах закупівель для суб'єктів господарювання, що безпосередньо чи опосередковано контролюються іншими учасниками закупівлі, замовником, 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;

– 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 закупівельних процедур розроблено проект змін до законодавства, зміст якого може бути узагальнений до трьох основних положень: (1) замовник зобов'язаний з'ясувати чи здійснює учасник процедури закупівлі господарську діяльність з виробництва товарів, виконання робіт або надання послуг, що є предметом його пропозиції; (2) учасник зобов'язаний документально підтвердити спроможність безпосереднього виконавця за договором про закупівлю належно виконати взяте зобов'язання, при цьому змістові вимоги до такого підтвердження диференційовано залежно від предмета закупівлі; (3) після укладання господарського договору про закупівлю учасник не має права без згоди замовника (у формі додатка 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;

– 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.

Дістали подальшого розвитку:

- вдосконалення поняття державних закупівель, закріпленого в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.;
- розмежування державних закупівель і замовлення як способів господарського забезпечення суспільних потреб у товарах, роботах і послугах;
- визначення співвідношення і порядку взаємодії децентралізованої та централізованої систем державних закупівель у сфері охорони здоров'я в Україні;
- встановлення диференційованих режимів участі у відносинах закупівель для некомерційних і комерційних державних та комунальних підприємств;
- з'ясування основних правил визначення предмета закупівлі в конкурсній документації, змістових елементів технічних специфікацій на придбання лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що теоретичні положення і висновки можуть бути використані в таких сферах: (1) науково-дослідній сфері: для подальших досліджень господарсько-правового забезпечення державних закупівель; (2) науково-освітній сфері: під час викладання навчальних дисциплін «Господарське право», «Організація правової роботи на підприємствах, установах, організаціях»; (3) науково-методичній сфері: при підготовці підручників, навчальних посібників та інших навчально-методичних матеріалів, що супроводжують викладання зазначених дисциплін; (4) практичній сфері: для удосконалення законодавства, підвищення ефективності функціонування суб'єктів господарського права у сфері охорони здоров'я.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором особисто, її зміст базується на власних дослідженнях здобувача, аналізі наукових, нормативних, статистичних та інших джерел. Більшість порушених у роботі питань розглядаються вперше, інші з урахуванням останніх змін законодавства, новітніх наукових досягнень і перспектив соціально-економічного розвитку України. Особисто

автором виконано розділ «Підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки із застосуванням правового механізму державних закупівель» в колективній монографії «Засоби та механізми господарсько-правового регулювання», підготовленій на кафедрі господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, обговорені, схвалені та рекомендовані до захисту кафедрою господарського права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Окремі положення дисертаційної роботи були використані та перевірені автором під час участі (виступів з доповідями) в роботі семінару «Зміни до тендерного законодавства» в рамках підвищення кваліфікації фахівців галузевих відділів обласного апарату Державної фінансової інспекції в Харківській області (довідка Державної фінансової інспекції в Харківській області № 09-15/1733 від 14.02.2013 р.), семінару-наради юристів залізниць і підприємств залізничного транспорту на базі державного підприємства «Південна залізниця» (довідка державного підприємства «Південна залізниця» № НЮ-30/1266 від 07.10.2013 р.). Більшість висновків і пропозицій, що містяться в дисертації, отримали апробацію щодо практичного використання на таких конференціях: наук.-практ. конф. «Проект Інноваційного кодексу України як новий етап розвитку нормотворення в інноваційній сфері» (14.06.2011 р., м. Харків), Всеукр. наук.-практ. конф. мол. вчених і здоб. «Юридична осінь 2011 року» (09.11.2011 р., м. Харків), Всеукр. наук.-практ. конф. «Шляхи формування національної інноваційної системи та удосконалення інноваційного законодавства» (11.11.2011 р., м. Харків), III Міжнар. наук.-практ. конф. «Сучасні проблеми правової системи України» (24.11.2011 р., м. Київ), наук.-практ. конф. «Правові проблеми переходу до інноваційної моделі економічного розвитку України» (25.11.2011 р., м. Полтава), Міжнар. наук.-практ. конф. «VII Прибузькі юридичні читання. Людина і закон: публічно-правовий вимір» (26.11.2011 р., м. Миколаїв), I Всеукр. наук. істор.-прав. конф. мол. учених «Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах історії» (01.12.2011 р., м. Харків), III

Міжнар. наук. конф. студ., асп. і мол. вчених «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (09.12.2011 р., м. Дніпропетровськ), Міжвуз. наук.-практ. конф. студ. і мол. наук. «Україна і світ: політичні, економічні та культурологічні питання» (22.12.2011 р., м. Харків), Міжнар. наук.-практ. конф. «Особистість. Суспільство. Право» (15.03.2012 р., м. Полтава), Міжнар. наук. інтернет-конф. «Новітні наукові дослідження держави і права – 2012» (20.03.2012 р., м. Миколаїв), наук. конф. «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» (05.04.2012 р., м. Харків), IV Міжнар. наук.-практ. конф. мол. учених і студ. «Закарпатські правові читання» (09.04.2012 р., м. Ужгород), VII наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи» (18.04.2012 р., м. Харків), круг. столі «Процеси економічної глобалізації та напрями модернізації правового господарського порядку в Україні» (26.04.2012 р., м. Харків), Наук.-практ. конф. «Правове забезпечення комерціалізації результатів досліджень і розробок» (22.05.2012 р., м. Харків), наук.-практ. інтернет-конф. «Актуальні проблеми права, держави та юридичної науки» (01.06.2012 р., м. Тернопіль), IV Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. «Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД» (01.10.2012 р., м. Переяслав-Хмельницький), наук.-практ. інтернет-конф. «Правові відносини: сучасний стан та перспективи розвитку» (04.10.2012 р., м. Тернопіль), Всеукр. наук.-практ. конф. «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права України» (26.10.2012 р., м. Полтава), Всеукр. наук.-практ. конф. мол. учених і здоб. «Юридична осінь 2012 року» (13.11.2012 р., м. Харків), Міжнар. наук.-практ. конф. «Економіка, організація та управління підприємствами в сучасних економіко-правових умовах» (21.11.2012 р., м. Дніпропетровськ), Міжнар. наук.-практ. конф. «VIII Прибузькі юридичні читання. Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект» (23.11.2012 р., м. Миколаїв), VIII Всеукр. наук.-практ. конф. мол. учених «Особливості інтеграції України в світовий економічний та політико-правовий простір» (07.12.2012 р., м. Маріуполь), IV наук. круг. столі мол. вчених, асп. і магістрів «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (14.12.2012 р., м. Харків), VII Міжнар. наук.-практ.

інтернет-конф. «Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття у країнах СНД» (31.01.2013 р., м. Переяслав-Хмельницький), X Міжнар. наук.-практ. конф. мол. учених «Економічний і соціальний розвиток України в XXI ст.: національна ідентичність та тенденції глобалізації» (21.02.2013 р., м. Тернопіль).

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковані в 1 індивідуальній монографії, 1 колективній монографії, 18 наукових статтях, з яких 12 – у фахових виданнях з юридичних наук, 1 – в іноземному виданні, включеному до міжнародної наукометричної бази, а також 27 тезах наукових доповідей.

РОЗДІЛ 1

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

1.1. Господарсько-правова характеристика державних закупівель

Досягнення цілей державної соціально-економічної політики передбачає виконання поточних завдань, для чого в умовах ринкової економіки потрібно купувати товари, роботи і послуги. Згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., такі господарські операції, за відповідних умов, утворюють відносини закупівель, здійснюючи які держава забезпечує реалізацію своїх економічних і соціальних функцій у всіх сферах суспільного буття.

Практика придбання державою товарів, робіт і послуг для гарантування власної діяльності та виконання зобов'язань перед суспільством мала місце ще за часів стародавнього Риму. Тоді вважалося, що держава (римський народ) має майнову правоздатність, не пов'язану з приватними правами громадян, і володіє правом вступати в приватноправові відносини, зокрема купувати майно [214, 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 Регламент Адміралтейства і Верфі, прийнятий у 1721 р. в Російській імперії, згідно з яким закупівлі проводилися публічно й підприємці на власний розсуд приймали рішення щодо участі в торгах [40, с. 26 – 30]. У царській Росії державні закупівлі мали назву «казенні підряди і поставки», ці договори уклалися відповідно до загальних норм, але поряд із цим більш детальні спеціальні правила містилися у положеннях про казенні підряди та поставки [359, 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 в 1866 р. [136, с. 105 – 107]. Тогочасні нормативні приписи, що регламентували порядок організації та проведення закупівельних процедур були концептуально аналогічні сучасним [258, с. 3 – 96]. В СРСР практика закупівель розвивалася у роки «нової економічної політики», а

поняття «державне замовлення», як прообраз «державних закупівель», було вперше використане при розробці проекту народногосподарського плану на 1988 р. Причиною введення цієї категорії стало те, що з середини 80-х рр. XX ст. Держплан СРСР не міг за допомогою адміністрування збалансувати планові завдання з виробництва продукції [353, с. 22, 23].

Як відомо, з поступовим розвитком економіки роль держави не зменшується, а змінюються лише форми та методи управління економікою [323, с. 264]. 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 [253, с. 8], яка посилюється і в США [348, с. 453], і в ЄС [293, с. 110]. 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 суспільну значущість і специфічну організацію сфери закупівель, виокремлення її в рамках системи права.

Стосовно історії незалежної України, то розвідки [142, с. 14; 248, с. 11 – 15; 353, с. 22 – 33], в яких увага приділяється нормативному регулюванню закупівель, мають поверховий характер. Розвиток нормативно-правового регулювання цього питання, як це має місце в системах права ЄС [88], КНР [138, с. 38], РФ [72, с. 38, 39], США [241, с. 35], Франції [96, с. 33], відбувався 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 [209, с. 360 – 363], мали місце спроби запровадити децентралізоване господарсько-правове регулювання цих відносин, коли Раді міністрів Автономної Республіки Крим і місцевим органам виконавчої влади доручалося 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. Результатом еволюції нормативного регулювання стало прийняття Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.

Господарсько-правове регулювання державних закупівель на сучасному етапі є багаторівневим. Це пов'язано насамперед із тим, що господарське право, а відтак, і господарське законодавство мають складний предмет регулювання, системно-синтетичну природу і надзвичайну динаміку розвитку [110, с. 177], тому соціальне значення і специфіка господарських відносин об'єктивно зумовлюють особливе правове регулювання [163, с. 37]. По-перше, це законодавство, що регламентує відносини з організації та проведення процедур закупівель, ядром якого

є Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 застосовуються за умови, якщо в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. відповідні питання не врегульовані. По-третє, це законодавство, що визначає особливості здійснення закупівель у певних сферах народного господарства, наприклад, в охороні здоров'я це Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 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., наказ МОЗУ «Про попередню оплату товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти» від 11.10.2010 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 формувалося поступово, а пошук шляхів його вдосконалення 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 здійснення державних закупівель. О. В. Шаповалова наголошує, що на етапі формування інституційного середовища

адекватного ринковому необхідно вивчати можливості законодавства в системному розв'язанні проблем подолання нестійкості економічного розвитку [350, с. 87].

Стосовно міжнародних зобов'язань України, то в рамках 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'язок її ратифікувати не йдеться [302; 320]. Проте законодавець уже задовольнив базову вимогу цієї Угоди – в односторонньому порядку закріпив у ст.ст. 3 і 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. принцип участі на рівних умовах у закупівлях для вітчизняних та іноземних учасників. До речі, учасниками Угоди про закупівлі є лише 40 економічно розвинених держав [263, с. 9]. У цілому ж дана Угода містить норми засадничого характеру, спрямовані, насамперед, на гарантування недискримінації та відкритості [320]. Стосовно питань правового забезпечення відкритості внутрішнього ринку закупівель для міжнародної конкуренції [209, с. 289 – 301], вони не є предметом цього дослідження, оскільки потребують окремого вивчення.

В процесі нормативного регулювання господарських відносин закупівель слід зважати на узгодження і запозичення закордонного досвіду, на що звертається увага в спеціальній літературі [55, с. 15, 16; 151, с. 214 – 224; 197, с. 101 – 107]. Це стосується найбільш поширених стандартів регулювання ринків закупівель, до яких належать нормативно-правові акти Канади [37, с. 42, 43], РФ [12, с. 39], США [241, с. 35 – 37], Франції [240, с. 34, 35] та інших країн, а також законодавство ЄС, яке головним чином заявлено трьома Директивами про державні закупівлі [91; 92; 93]. Предметний досвід ЄС актуалізується не лише з огляду на норми Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. і «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р., а й з урахуванням того, що правовий режим ЄС є одним із найстаріших і найбільш широко врегульованих, він вплинув на формування інших торговельних режимів, особливо це стосується Угоди про

державні закупівлі СОТ [381, с. 152, 153]. За визначенням П. М. Рабіновича, вітчизняне право є динамічним явищем, що характеризується рухом до європейського праворозуміння [270, с. 12 – 14]. Передбачається, що після ратифікації та набрання чинності Угоди про асоціацію 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 [352, с. 13]. Таке співробітництво спрямоване на поглиблену економічну інтеграцію [304]. Проте в цьому процесі варто першочергово орієнтуватися на національну господарсько-правову традицію, прогнозувати наслідки сприйняття 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 [158, с. 123]. На думку фахівців, ліберальні норми необхідно імплементувати поступово, створюючи умови для таких змін [173, с. 6, 7]. У цьому процесі ймовірними перешкодами можуть стати такі фактори: (1) вибіркова імплементация 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, засадам національної господарсько-правової політики.

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 правовідносин і тому має чіткі межі такого регулювання. Поряд із цим закономірно виникають запитання: (1) чи правильно встановлювати спеціальний порядок використання саме

державних коштів?; (2) якою є мета запровадження і сфера дії даного порядку? По-перше, на думку дослідників, спеціальне регулювання закупівель пояснюється тим, що власником суспільних коштів є держава, яка й організовує розпорядження ними [271, с. 29]. Г. Ф. Шершеневич зазначав, що з-поміж публічних юридичних осіб найбільш помітне місце займає казна – представник держави з господарського боку [359, с. 122]. Система державних коштів, закріплена у ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., умовно складається з трьох основних ланок фінансової системи: бюджетної та кредитної систем, 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 наші обов'язки щодо неї [372, с. 261]. Зіставлення у цьому контексті неприпустиме, оскільки немає його раціонального підґрунтя та істотними є розбіжності об'єктів, що порівнюються. По-друге, спеціальний порядок використання державних коштів не є самоціллю. Він підпорядкований низці завдань, якими, згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., є створення конкурентного середовища у сфері закупівель, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального й 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 і 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» від 01.06.2010 р., за допомогою яких можна визначити чи потрібно у конкретному випадку проводити закупівлі.

Здійснення витрат державних коштів на задоволення суспільних потреб передбачає наявність уповноваженого суб'єкта – замовника, який проводить оплату за господарськими договорами за рахунок цих коштів, і саме до його юридично значущих дій ставляться 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 Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.

Таким чином, якщо для суб'єкта господарювання вступ у господарські відносини закупівель у ролі учасника є правом, то для замовника здійснення у встановлений спосіб закупівлі з метою задоволення власних потреб є обов'язком. Але в рамках 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. Йдеться про специфічну, з погляду правових засобів закріплення, форму обмеження договірної свободи замовника, хоча, на думку В. С. Мілаш, у комерційному обороті наявна лише відносна природа виявів дії принципу свободи договору [188, 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 [168, с. 47], а межі свободи

договору, передусім, пов'язані з необхідністю підпорядкування поведінки сторін нормативним правилам [167, с. 19]. Дослідники цивільного права визнають, що проблема меж договірної свободи полягає у визначенні співвідношення актів цивільного законодавства і договору [341, с. 87].

На підставі положень п.п. 21 і 27 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., в яких визначені види розпорядників державних коштів, що можуть набувати статус замовників, останніх 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), в статутному фонді яких державна або комунальна частка перевищує 50 %, а також їх 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, що основний вид діяльності провадять у сферах народного господарства, не пов'язаних з охороною здоров'я); (8) об'єднання підприємств [209, 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 статистичні дані [238] та дослідження господарських відносин у цій царині [225, с. 8]. Прикладами господарчого забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів є закупівля обладнання, устаткування, підручників, меблів тощо для їх використання в навчальній та науково-дослідній роботі [364, с. 11]. Науковці відзначають, що законодавство України активно проявляє універсальність правових норм, які охоплюють діяльність негосподарюючих і некомерційних суб'єктів [254, с. 41].

Зміст поняття «учасник процедури закупівлі» полягає в тому, що особа, яка підтвердила намір узяти участь у закупівельній процедурі шляхом подання конкурсної пропозиції, набуває додаткових елементів правового статусу: прав, гарантій діяльності та обов'язків у відносинах закупівель. Як відомо, суб'єктний склад суспільних відносин визначається характером цих відносин [163, с. 38]. Незважаючи на те, що згідно з п. 33 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., учасниками процедур закупівель можуть бути як юридичні особи й фізичні особи-підприємці, так і фізичні особи (аналогічний підхід закріплений у законодавстві РФ [327] і ЄС [93]), взявши до уваги закріплену в абз. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. мінімальну вартість предмета закупівлі та особливий режим обігу товарів і послуг на ринку охорони здоров'я, що регламентований Основами, Законом України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. та ін., організувати реалізацію чи надання замовникам таких товарів і послуг у законний спосіб мають право тільки суб'єкти господарювання. На думку А. В. Бризгаліна, для визначення юридичної сутності підприємця необхідно встановити матеріальні та організаційно-правові вимоги до заснування підприємництва [34, с. 74]. Тому не випадково до суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність в охороні здоров'я, відносять саме громадян-підприємців і господарські організації [89, 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. Згідно з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., до таких випадків, зокрема, належить придбання розпорядниками бюджетних коштів товарів, що реалізуються з державного матеріального резерву, закупівля товарів, робіт і послуг на виконання програм Глобального фонду боротьби із СНІДом, послуг медичного обслуговування населення у порядку, визначеному Законом України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській,

Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 р. Щодо останнього прикладу, то за такого підходу задекларовані в Програмі економічних реформ 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 лише державні та комунальні заклади, а це не стимулюватиме пошук нових рішень, запровадження нових технологій лікування. Також не буде усунено таких недоліків 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 [306, с. 11]. По-друге, в ч. 4 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. передбачена можливість встановлення на рівні окремих законів особливих порядків закупівель, що стосуються, як правило, придбання окремих товарів народного споживання й 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 Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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, повинно бути мінімальним, на що звертають увагу фахівці [81, с. 6; 344, с. 6], адже такі зміни правового регулювання суттєво обмежують застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. в суспільних відносинах, призводять до додаткових витрат державних коштів, зменшення економічної ефективності закупівель, розширення підстав для проведення закупівлі в одного учасника, збільшення можливостей корупційних зловживань замовниками, зниження рівня конкуренції між постачальниками,

тінізації публічних фінансів і проведених за їх рахунок господарських операцій.

Під державною закупівлею, згідно зі ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., варто розуміти придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти в порядку, встановленому законодавством. Це поняття є таким, що не визначає всіх істотних ознак закупівель, хоча за змістом саме така дефініція мала місце в 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 даних рис, у понятті «державна закупівля» також має відобразитися складна і комплексна природа цього господарсько-правового явища, плановість організації, принцип конкурсного відбору учасників і спрямованість здійснення.

Налагоджене матеріальне і товарне забезпечення є умовою нормальної діяльності будь-якої організації [269, с. 16]. П. Самуельсон і Р. Магрейв довели, що саме на державу покладено функцію 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 [140, с. 30]. Закупівлі, насамперед, здійснюються для підтримання життєдіяльності держави, як найбільшого замовника і споживача продукції [370, с. 433], на належному рівні [55, с. 16]. Вони є засобом задоволення публічних потреб за рахунок суспільних коштів [245, с. 113] і джерелом розвитку національного виробництва [54, с. 87] шляхом стимулювання виготовлення конкурентоздатних товарів [11, с. 2; 378, с. 38], зокрема, за допомогою державних договорів розв'язуються соціально-економічні проблеми і впроваджуються новітні технології [316, с. 83]. На думку Ф. Мартіна, закупівлі слід розглядати не як мету уряду, а лише як один із інструментів втілення соціальних чи економічних цілей [378, с. 40]. Тому вони проводяться не тільки для надання необхідних суспільству ресурсів на максимально вигідних умовах, але й для досягнення інших цілей, тобто реалізації основних напрямків економічної політики, визначених у ст. 10 ГКУ. Оскільки призначення будь-якої соціально-економічної системи, як правило,

аналізується крізь призму соціального ефекту, який досягається завдяки її функціонуванню, та визначає роль такої системи в економіці [200, с. 13 – 16], у вузькому розумінні під державними закупівлями варто розуміти безперервний процес забезпечення потреб певної сфери суспільних відносин у товарах, роботах і послугах.

В Україні закупівлі здійснюються на трьох рівнях: державному, регіональному і місцевому [192, с. 46]. Структуру господарських потреб сфери охорони здоров'я, що задовольняються в рамках механізму державних закупівель, варто визначати крізь призму функціональної ролі замовників у цьому процесі, яка до певної міри визначена в Основах, Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14.01.1998 р., Законі України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р., Указах Президента України «Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 13.04.2011 р., «Про Положення про Державне агентство резерву України» від 13.04.2011 р., постанові КМУ «Деякі питання діяльності, пов'язаної з торгівлею лікарськими засобами» від 03.02.2010 р. тощо, а також працях, присвячених правовому статусу учасників відносин у сфері охорони здоров'я [33, с. 648 – 664; 220, с. 17 – 28; 234, с. 16 – 19]. Залежно від характеру первинного використання предмета закупівлі, 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 у власній господарській діяльності у сфері 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 шляхом організації та проведення конкурсних процедур, за результатами яких укладаються господарські договори про закупівлю. В цьому процесі слід виділяти дві складові: організацію і проведення. На думку вчених у галузі господарського права, один лише договірний (приватноправовий) аспект відносин з поставки продукції для державних потреб прирікає аналіз на фрагментарність і обмеженість, оскільки вивчається наслідок економічного явища, а не його першопричина [253, с. 8]. Хоча ГКУ не розтлумачує значення такого поняття, як «організація господарської діяльності» [325, с. 113], в теорії під ним розуміють налагодження, упорядкування та приведення до системи цієї діяльності [41, с. 14]. Оскільки в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. організація та проведення закупівель не розмежовані, при з'ясуванні їх змісту до уваги доречно брати стадійність цього процесу. На підставі норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. і ст. 46 БКУ, в якій визначені стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням, доцільно визначити такі основні етапи здійснення закупівель: (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 в 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 в предметі закупівлі; (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 акцепт 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 зі змісту розділів 4 – 8-1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. випливає, що між етапами проведення відкритих торгів, двоступеневих торгів, запиту цінових

пропозицій, попередньої кваліфікації учасників, електронного реверсивного аукціону, закупівлі в одного учасника на стадії укладення договору мають місце 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 [209, 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 укладання 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 [32], Л. Ф. Гатауліна [62], О. С. Іоффе [132], В. С. Мілаш [186], П. С. Тарабаєв [310] та ін.

Таким чином, відповідно до гл. 20 ГКУ в Законі України «Про здійснення держаних закупівель» від 01.06.2010 р. встановлено спеціальний порядок здійснення закупівель, що характеризується поетапністю розгортання господарських відносин і включає стадії переддоговірних відносин, відносин з укладання та виконання договорів. Такий порядок регламентації господарсько-договірних відносин дає змогу використовувати закупівлі не ситуативно, а згідно зі стратегічними завданнями соціально-економічної політики держави.

В цьому контексті закономірно постає питання про визначення місця відносин планування у процесі здійснення закупівель. Як зазначає В. С. Мілаш, організація господарської діяльності є надзвичайно важливим етапом, що передує її провадженню чи впорядковує 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 при безпосередньому здійсненні господарської діяльності у зв'язку з встановленням організаційно-правових засад їх функціонування в межах господарського обороту, зокрема стосовно формування майбутніх договірних зв'язків [190, с. 258]. У сфері

закупівель такий характер передусім мають відносини з організації державних закупівель, що передбачають здійснення господарського планування й прогнозування. При цьому планування слід розглядати як процес, що безперервно розвивається [202, с. 76]. На думку О. П. Віхрова, одним із видів відносин, що опосередковують планування господарської діяльності, є абсолютні господарські правовідношення з планування суб'єктом власної діяльності, які є складовими комплексного відношення аналогічного типу з ведення господарської діяльності та є господарсько-виробничими чи організаційно-господарськими. В цих відносинах йому, як управненому суб'єкту, протистоїть невизначене коло суб'єктів [52, с. 13, 15].

Згідно з нормами Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. і наказу МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., потреби замовника в товарах, роботах і послугах, джерела фінансування й 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 в 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 [253, с. 9]. Тобто укладення договору про закупівлю є засобом, за допомогою якого діє інструмент [378, с. 40].

Таким чином, 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 конкурсної документації в подальшому можуть вноситися зміни, ці положення мають суттєве правове значення. По-перше, основний зміст конкурсної документації, яка надається учасникам після оприлюднення оголошення про проведення закупівлі та містить конкретні вимоги стосовно предмета закупівель, зокрема інструкцію зі складання пропозиції

конкурсних торгів, кваліфікаційні критерії, інформацію про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета, в тому числі відповідну специфікацію, місце й строки поставки товару, виконання робіт або надання послуг, проект договору чи істотні умови, що обов'язково будуть включені до нього, визначається замовниками під час організації закупівельних процедур. По-друге, учасник для перемоги в конкурсі зобов'язаний задовольнити встановлені замовником у конкурсній документації нецінові вимоги та запропонувати найбільш низьку ціну. При цьому, згідно з ч. 5 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту пропозиції учасника-переможця. Таким чином, під час з'ясування потреб держави на етапі планування визначається не тільки спосіб майбутньої закупівлі, а також її предмет і мета. В цьому значенні закупівлі виконують роль механізму, що інтегрує такі елементи господарсько-правової політики, як формуванням стратегічних і тактичних завдань соціального та економічного розвитку, прийняття державних і регіональних цільових програм, перерозподіл бюджетних коштів тощо.

Одним із чинників, що зумовлює регулювання правовідносин, є рівень визначеності предмета регулювання [140, с. 252]. Здійснюючи галузеве дослідження закупівель першочергового значення набуває виокремлення їх предмета, тобто тих видів товарів, робіт і послуг, що є предметом господарських договорів про закупівлю. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., предмет закупівель – це товари, роботи, послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури і на які учасники мають право подавати конкурсні пропозиції. В цьому Законі предмет закупівель визначається 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 [191, 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 [340, с. 35, 36]. Зокрема, у

Федеральному Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21.07.2005 р. [327] предмет правового регулювання визначається за допомогою понять «поставка товарів», «виконання робіт», «надання послуг», а в Директиві 2004/18/ЄС [93] 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 [51, 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 закупівлі в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. є частковий термінологічний розрив між загальними правовими поняттями і спеціальним регулюванням. По-перше, під товарами, крім матеріальних цінностей, законодавець пропонує розуміти 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 [36, с. 112]. По-друге, звужено зміст поняття «роботи», під якими маються 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 [93], а в Кодексі державного прок'юременту Франції предмет закупівель визначається через три категорії державних підрядів: підряди на будівництво, поставку товарів, виконання послуг [240, с. 35].

Проведення закупівель опосередковано відносинами з укладання господарських договорів. У господарському праві закономірно звертається увага на складність процедур їх укладання [69, с. 179, 180; 226, с. 134, 135]. Визначаючи спосіб укладення договору як нормативно врегульовану організацію здійснення суб'єктами дій, через які досягається вільне і взаємне узгодження волі сторін [27, с. 23], підхід, за якого торги і укладену угоду в сфері закупівель розуміють як результат і засіб його досягнення [310, 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, по-друге, під час проведення закупівлі підготовка до самого конкурсу проходить у декілька етапів, по-третє, проведенню процедури закупівлі передують 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 [187, с. 74 – 80]. Тому закупівлі не варто ототожнювати з конкурсом як способом укладення договору, тобто змаганням претендентів для виявлення кращих на право організації і здійснення діяльності [315, 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 в кожному практичному випадку має бути обов'язково дотримана.

Деякі науковці пов'язують тривалий перебіг переддоговірного процесу, що передують укладенню договору, з необхідністю взаємоузгодження волі майбутніх контрагентів [27, с. 23]. Специфіка відносин у сфері закупівель полягає у тому, що на цьому етапі такого узгодження фактично не відбувається, оскільки індивідуалізована воля потенційних контрагентів стосовно участі в закупівлях на поточний момент не цікавить замовника. Разом із цим, не можна погодитися з авторами, які стверджують, що процедура укладення контракту не передбачає переговорів сторін, адже умови майбутнього договору сформульовані до початку конкурсу [149, с. 43]. Визнаючи, що автономія волі сторін державного контракту не має характеру абсолютного принципу, як у приватному праві [149, с. 43], не слід відкидати ролі учасника процедури закупівлі в господарсько-договірній роботі, оскільки, принаймні, така істотна умова, як ціна, завжди визначається саме за його конкурсною пропозицією. Передбачається, що згода про товар передують договору, оскільки договір не починається словами: «продай мені що-небудь» [214, с. 98]. Також, залежно від змісту конкурсної документації, й інші умови, 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 [149, с. 43], виглядає непереконливою. Тому неможливо піддати сумніву той факт, що державний контракт є продуктом взаємного волевиявлення сторін. У процесі його укладення погоджуються приватні та публічні інтереси, але в рамках програмної направленості державного замовлення [253, с. 9]. Це пов'язано з тим, що в договорі є допустимим закріплення будь-якого інтересу, але реалізувати його без поєднання з інтересами іншої сторони неможливо [77, с. 45 – 47].

Закупівлі здійснюються шляхом застосування шести видів процедур, п'ять із яких (відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінних пропозицій, попередня кваліфікація, процедура електронного реверсивного аукціону) є конкурсними торгами, оскільки згідно зі ст.ст. 28, 34, 36, 38 і 39-9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 укладання господарських договорів фахівці відносять саме конкурси й аукціони [41, с. 225, 226], зазначаючи, що використання торгів як способу укладання договору зумовлено саме існуванням конкуренції [195]. Беручи до уваги семантичне значення слова «конкурс» [299, с. 192], до конкурсних торгів не належить закупівля в одного учасника, 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 розподілені на два види: (1) без попереднього оголошення, коли замовник публічно не запрошує учасників, а розпочинає переговори з будь-яким постачальником за власним вибором; (2) з попереднім оголошенням, коли публікується оголошення про проведення торгів, але для обговорення умов контракту запрошуються тільки ті з

претендентів, хто відповідає критеріям відбору [93]. Дослідники права ЄС зауважують, що призначенням відкритих процедур є забезпечення того, щоб держави-члени не вдавалися до прихованої дискримінації [381, с. 257]. Тобто, чим більше підприємств, які пропонують однорідні товари і послуги, тим вищою стає їх якість, зменшуються виробничі витрати. Тут підхід ринковий протилежний соціалістичному, коли, керуючись мотивом скорочення витрат, на шкоду населенню розвивався монополізм [269, с. 85].

За результатами проведення закупівельних процедур між замовниками й учасниками укладаються господарські договори про державну закупівлю. Для з'ясування цілей регулювання окремих видів договорів необхідно враховувати специфіку тих благ, щодо яких виникають такі відносини, оскільки договори – це завжди не більше і не менше правова форма певних відносин [26, с. 69]. Договори про закупівлю опосередковують придбання товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів, при дотриманні певних принципів і для задоволення суспільних потреб. Дисфункціональність під час їх гарантування призводитиме до негативних, передусім, соціальних наслідків, тому такі договори мають публічно-правову спрямованість. Оскільки на сучасному етапі гострою є проблема співвідношення підприємницьких свобод і засобів державно-правового впливу на підприємництво [115, с. 137], на підставі існуючих потреб у максимальному гарантуванні режиму законності, що зумовлює обмеження свободи контрагентів, порівняно з загальногосподарським правопорядком, законодавець на підставі ч. 7 ст. 179 ГКУ у формі головним чином Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. запровадив спеціальне регулювання цих господарсько-договірних відносин, встановивши особливі підстави зміни істотних умов, визнання договорів недійсними. Загальна правова характеристика господарського договору про закупівлю предметно розглянута в окремих монографічних працях [209, с. 370 – 372].

Таким чином, господарсько-договірні відносини державних закупівель – це 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 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 про систему господарсько-виробничих відносин веде мову як про динамічний механізм [178, с. 43]. У механізмі правового регулювання виділяють такі ознаки, як функціонування на системних засадах, взаємодію багатьох юридичних явищ, стадійність і конкретність порядку проведення, залучення до регулювання обов'язкових і факультативних правових засобів [104, с. 220]. Враховуючи стадійність здійснення закупівель, складність системи правових засобів, що змістовно наповнюють кожен з етапів закупівель, відносну відокремленість у рамках 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 в рамках закупівель допускає застосування різних засобів регулюючого впливу на правовідносини, з метою гарантування державних соціально-економічних потреб і поєднання з цими цілями взаємо узгоджених 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 таку правову природу закупівель звернуто увагу в рішеннях Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. в справі № 56/145-09 [278] і від 22.09.2010 р. в справі № 61/134-10 [279].

В 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 згідно зі ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 має право 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 виникнення зобов'язань залежно від реального фінансування. По-друге, відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., строк проведення процедури відкритих торгів становить 45 – 70 днів, процедури двоступеневих торгів і попередньої кваліфікації – 61 – 86 днів, процедури запиту цінових пропозицій – 20 – 29 днів, процедури закупівлі в одного учасника – 22 дні, процедури електронного реверсивного аукціону – 28 – 33 дні. На думку Б. І. Пугінського, встановлення приватних строків є актуальним питанням для будь-яких видів торгових договорів, зокрема закупівель для державних потреб [269, с. 156]. Порухення строків, що нормативно встановлені для вчинення юридично значущих дій у рамках господарських відносин закупівель часто є предметом оскарження в судах. Так, Донецький апеляційний господарський суд у рішенні від 07.09.2010 р. в справі № 10/164н [277] 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 правове значення та є таким, що вплинуло на об'єктивність визначення переможця і призвело до дискримінації позивача (інших учасників закупівлі).

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

209, с. 166].

В 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 [123]. Структуру фармацевтичного ринку України складають госпітальний і споживчий сегменти [9]. Від обсягів закупівель більшою мірою залежить госпітальний сегмент, оскільки кількість та асортимент придбаних товарів і послуг для задоволення потреб закладів охорони здоров'я державної та комунальної власності мають суттєву залежність від публічного фінансування. Беручи до уваги такі особливості ринкового механізму, як функціонування при регулюючому впливі інституційних норм [366, с. 573], активний вплив на всі відтворювальні процеси, їх кінцеві результати, ефективність [218, с. 88, 89] і функції ринку [217, с. 152; 218, с. 92], слід відмітити, 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 реалізуються суспільні потреби [272, с. 278, 279], а договори оптової купівлі-продажу, поставки, закупівель для державних потреб формують зміст державного торговельного обігу [269, 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 підставі нормативних приписів Законів України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р., Основ, наказу МОЗУ «Про затвердження Порядку встановлення заборони (тимчасової заборони) та поновлення обігу лікарських засобів на території України» від 22.11.2011 р. та

економічної характеристики відносин у сфері охорони здоров'я [209, с. 297, 298; 234, с. 16 – 18; 300, 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 суб'єктами 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 сфери 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 в цілому; (е) високий рівень конкуренції між учасниками за право виконати державне замовлення; (є) відносно стабільний рівень попиту на ринку.

Про ринок державних закупівель в охороні здоров'я можна вести мову як про сегмент загального ринку товарів і послуг сфери 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 в даній сфері є досить великою: станом на 2009 р. ліжковий фонд лікарняних закладів державної та комунальної власності налічував 435491 ліжок (99,5 %), а приватної – лише 1860 (0,5 %) [220, 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 вимагають вирішення, а зміна кон'юнктури на одному з ринків, з поправкою на диференціацію режимів регулювання цін і 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 [22, с. 8].

У сфері охорони здоров'я господарсько-договірним відносинам державних закупівель притаманна якісна специфіка. Це пов'язано з тим, що замовники не можуть ефективно задовольняти власні потреби шляхом придбання абстрактних товарів, робіт або послуг, натомість закупівля високоякісної продукції буде забезпечена за умови детального опису необхідних властивостей предмета закупівлі в конкурсній документації та технічних специфікаціях до неї.

Якість – це всезагальна, невіддільна характеристика об'єктів, що виявляється в сукупності їх ознак [299, с. 171], які визначають її здатність задовольняти потреби відповідно до їх наявності [336, с. 590]. В правовому сенсі поняття якості означає відповідність виробу затвердженим критеріям [216, 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 [170, с. 9]. На думку інших фахівців, умова якості звичайно складається з двох частин. У першій встановлюються 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 [67, с. 40].

О. В. Зверєва виділяє правові засоби забезпечення якості: господарсько-правові норми, зобов'язання, засоби захисту прав господарюючих суб'єктів

[122, с. 31]. На думку В. Ф. Поподопуло, правове регулювання якості в 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 при з'ясуванні вимог до якості продукції, робіт, послуг зазнає обмежень з метою захисту публічних інтересів [259, 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 шляхом введення в організм людини речовин, що володіють фармакологічною ознакою (лікарських засобів), а за допомогою комплексу юридичних засобів встановлені обмеження ринкового обігу лікарських засобів, з метою забезпечення їх належної якості та споживання за призначенням, запобігання потраплянню на ринок фальсифікованої продукції, недопущення неконтрольовано розподілу лікарських засобів. 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 [209, с. 34 – 54; 232, с. 23 – 62].

Покращення якості – важливе загальнодержавне завдання. Саме договору, а не системі стандартизації, що у відриві від договору є малоефективною, належить керівна роль у його вирішенні [269, с. 173, 174]. Тому визначеність конкретних показників якості предмета закупівлі та спосіб, у який здійснюється їх підтвердження і контроль, мають стати обов'язковими атрибутами конкурсної документації. Безпосереднім наслідком недотримання цього правила є 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» від 01.06.2010 р. в 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 [125, с. 43]. Тому для підвищення якості медико-санітарної та соціальної допомоги, медикаментозного забезпечення громадян необхідно максимально використовувати комплекс правових засобів державних закупівель та інших методів регулювання господарських відносин, як наприклад, розроблення і впровадження стандартів якості соціальних послуг, що передбачено розпорядженням КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 08.08.2012 р.

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. В. М. Пашков зауважує, що докорінні зміни в гарантуванні якісних характеристик життя громадян є одним із найважливіших завдань соціальної політики, особливо беручи до уваги ризики запровадження реформ у сфері охорони здоров'я [237, с. 18, 19; 229, с. 180]. На виконання цих завдань нас орієнтує і система принципів, закріплених у ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., а саме: добросовісна конкуренція серед учасників, максимальна економія й ефективність, відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель, недискримінація учасників, об'єктивна і неупереджена оцінка конкурсних пропозицій, запобігання корупційним правопорушенням. Ці принципи відображають 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 купуються для задоволення державних потреб.

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» від 01.06.2010 р. визначено 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 нормативних приписів є важливою гарантією ефективного регулювання господарських відносин правовими засобами механізму державних закупівель. Проте такою, що обмежує практичну реалізацію даного принципу є норма ст. 39-1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., в якій зазначено, що оголошення про проведення електронного реверсивного аукціону підлягає оприлюдненню лише на веб-сайті МЕРТУ, а на розміщення публікації у Віснику державних закупівель України вказівка відсутня. Наприклад, згідно з Директивою 2004/18/ЄС [93], 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 [326, 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 про використання державних коштів, запобігання корупційним правопорушенням і закупівлям предмета, який не охоплюється реально існуючими потребами замовників.

Як відомо, не природа і людство погоджуються з принципами, а навпаки, принципи є правильними лише настільки, наскільки вони відповідають природі й

історії [368, с. 15], тому закріплені в ст. 3 Закону України «Про здійснення держаних закупівель» від 01.06.2010 р. принципи постають своєрідним «фільтром» стосовно змін у правовому регулюванні, але їх система на сучасному етапі є неповною, не підкріпленою спеціальними приписами та не в усіх випадках дієвою. З аналізу судової практики (рішення Донецького апеляційного господарського суду від 07.09.2010 р. в справі № 10/164н [277], рішення господарського суду Закарпатської області від 02.12.2009 р. в справі № 16/127 [274], рішення Харківського апеляційного господарського суду від 25.02.2010 р. в справі № 56/145-09 [278]) слідує, що позивачі однією з юридичних підстав власних вимог часто називають 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 в 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 [343, с. 117]. На думку І. В. Влялька, досягнення переваг у конкуренції та стимулювання розвитку національного виробництва можливі тільки через удосконалення організації процесу здійснення державних закупівель на відповідній законодавчій базі [54, 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

Функції держави реалізуються властивими їм методами і в притаманних формах, залежно від змісту та конкретики завдань, які вирішуються на певних етапах розвитку суспільства [104, с. 91]. Тому й питання державних закупівель доцільно досліджувати не ізольовано чи абстрактно, а в контексті тих специфічних правовідносин, для вирішення запитів 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 господарювання [109, с. 130]. Наприклад, у ст. 168 Договору про функціонування ЄС закріплено, що під час визначення та виконання всіх політик і заходів Союзу забезпечується високий рівень захисту здоров'я людини [219, с. 131]. У ст.ст. 3 і 49 КУ декларується пріоритетність гарантованого кожному громадянину права на охорону здоров'я, а в ст. 12 Основ підкреслюється, що охорона здоров'я – це один із 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 [199, с. 23].

Законодавець у ст. 6 Основ широко тлумачить зміст права громадян на охорону здоров'я, що, з-поміж іншого, передбачає право на соціальне обслуговування. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям відходу від біомедичної моделі охорони здоров'я до соціомедичної [13, с. 203 – 207]: Д. Карамішев визначає охорону здоров'я як соціальну сферу [135, 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 [35, с. 116]. Не можна визнати обґрунтованою позицію С. Агієвець [3, с. 3 – 5], яка хоча й наводить розуміння охорони здоров'я в 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 включає функціонування систем медичного, фармацевтичного і соціального обслуговування громадян. Це праворозуміння дає змогу визначити основний і допоміжний предмет закупівель у даній царині.

Незважаючи на те, що Р. О. Халфіна припускає існування правовідносин, які не мають визначеного об'єкта [342, с. 103], в господарських відносинах закупівель об'єкт є завжди визначеним і залежно від його специфіки мають місце різні режими правового регулювання. Функціонування систем медичного, фармацевтичного та соціального обслуговування громадян зумовлює 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 кегут та інші шовні, стерильні адгезивні тканини, вату, марлю, бинти та аналогічні вироби, пляшки, флакони скляні для зберігання чи транспортування фармацевтичних продуктів тощо. Варто уточнити, що потреби в продовольчих товарах переважно виникають у господарських організацій, які надають медичні або соціальні послуги на умовах постійного чи тимчасового перебування громадян у цих закладах. Згідно з наказом МОЗУ «Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я» від 28.10.2002 р., 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 купувати як основний, так і допоміжний предмет, який у дійсності має широку номенклатуру [209, с. 349 – 351, 354 – 359]. Специфіку цієї сфери відображає саме основний предмет, за допомогою якого громадянам безпосередньо надається медико-санітарна допомога. Визначеність предмета закупівлі 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, в повній мірі виявити істотні спеціальні публічні інтереси у відносинах. По-третє, на підставі структури предмета формулюються критерії здійснення закупівель у конкретній сфері суспільних відносин. Наприклад, закупівлі вважаються такими, що мають місце 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 підприємств, що виробляють основний предмет чи реалізують його громадянам.

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 в 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 в конкурентних рамках, неможливо вирішити без державно-правового механізму [180, с. 190, 191]. Згідно зі ст.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 приділено увагу майже в кожній праці, що торкається проблематики державного регулювання економіки, зокрема, його розглядають О. А. Беяневич [25], О. М. Вінник [46], Д. В.

Задихайло [108], Г. Л. Знаменський [337], В. К. Мамутов [178] та ін. Окремі аспекти проблеми стосовно сфери охорони здоров'я досліджують Л. М. Дешко [89], Л. І. Куш [161], В. М. Пашков [234].

Значення публічних інтересів у господарських відносинах визначено в ч. 2 ст. 193 ГКУ, в якій мовиться 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 [79, с. 393], а також потребу соціального характеру, що властива соціальному суб'єкту [194, с. 21], і з нею, як об'єктивною категорією, пов'язана будь-яка людська практика [179, с. 271]. «Якщо фізичний світ підкорений закону руху, – писав К. А. Гельвецій, – то світ духовний не менш підпорядкований закону інтересу» [64, с. 34]. Вагоме значення категорії «інтерес» лаконічно визначив Р. Ф. Ієринг: «Будь-яка причина, через яку здійснюється діяння, перетворюється на мету» [129, 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 єдиного цілого [371, с. 235; 71, с. 33, 34], натомість приватне право – інтереси окремих осіб [70, с. 16]. «Публічність» передбачає присутність держави, вся діяльність якої як загальносоціального інституту спрямована на благо суспільства [155, 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 [314, с. 53 – 64]. Таким чином, публічний інтерес у господарських відносинах – це універсальне, об'єктивно існуюче благо соціально-економічного плану, тобто якість правовідносин з відповідними параметрами, що є важливою цінністю для суспільства на певному етапі його розвитку та має характер мети для всіх суб'єктів господарського права.

Публічні інтереси у господарських відносинах державних закупівель забезпечуються 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 порядку укладання господарських договорів, закріпленого в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., то він може бути використаний не тільки замовниками, а й іншими суб'єктами господарського права на диспозитивних засадах. У такому випадку в цих відносинах не буде гарантовано всього комплексу інтересів, характерних для державних закупівель, але означена практика позитивно впливатиме на розвиток торговельних зв'язків у підприємстві та повинна заохочуватися, наприклад, шляхом закріплення в ГКУ вказівки на положення Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. з відповідними параметрами стосовно їхнього застосування.

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. Ще Д. І. Мейєр зазначав, що метою правової науки є не вивчення актів чинного законодавства, а пізнання законів дійсності [184, с. 21, 22]. На підставі аналізу нормативних приписів КУ, ГКУ, Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., Основ, наказу МОЗУ «Про усунення недоліків у сфері державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення» від 04.02.2010 р., постанов ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» від 21.10.2009 р., «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» від 06.10.2011 р., Програми економічних реформ, а також проблем, що спостерігаються у відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я [9; 84, с. 86, 87; 224, с. 135, 136; 305, 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 в 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; (ж) збалансована та ефективна система державного регулювання ринку закупівель; (з) врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників; (и) розширення практики участі в процедурах закупівель малих суб'єктів господарювання;

(2) гарантування права громадян на охорону здоров'я: (а) своєчасне й ефективне забезпечення державних потреб в основному та допоміжному предметі; (б) закупівля замовниками основного предмета на засадах поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності й 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, недопущення зривів чи затягувань під час проведення процедур закупівель.

Дана система є змістом таких генеральних (універсальних) публічних інтересів, як «високоефективне функціонування національної системи державних 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.

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 й ефективна система державного регулювання ринку закупівель; (д) 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 в 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; (д) 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 [209, 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 із гарантуванням права громадян на охорону здоров'я. Слід погодитися з Д. В. Задихайлом, який підкреслює, що симптоматичною є сучасна актуалізація питання про економічний суверенітет не тільки в економічній, а й юридичній літературі [116, 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 максимальних якості, безпечності, ефективності й 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 високоякісних лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг.

Тому дисфункціональність правових засобів, спрямованих на їх гарантування, нівелює економічну корисність від функціонування закупівельного механізму.

Не піддаючи сумніву вагоме значення публічних інтересів для суспільства, завданням господарсько-правової політики у відносинах закупівель є їх узгодження з інтересами приватними. Хоча інтерес і є об'єктивним явищем, потребою, зумовленою всією сукупністю існуючих обставин господарської діяльності конкретного суб'єкта, в 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 [332, с. 24, 25]. В. Резнікова пише, що на ринку головною діючою особою є суб'єкт господарювання, однак пануюча 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 задовольняючи суспільних інтересів (не надаючи споживачам товарів і послуг, яких вони потребують) [272, с. 277, 278].

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 отримання прибутку, оперативне відчуження товарів 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 стосовно реалізації якого під час провадження господарської діяльності, наприклад, для закладу охорони здоров'я може мати наслідком анулювання ліцензії на медичну практику згідно з наказом МОЗУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.02.2011 р. З іншого боку, суб'єкти господарювання, діючи в інтересах держави чи територіальної громади, керуються й публічними інтересами [47, 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 [

45, с. 38]. Наприкінці XIX ст. Л. Петражицький відмічав, 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 [243, с. 321]. На думку І. Покровського, устремління господарюючого суб'єкта все більш спрямовуються на забезпечення процвітання комерційних інтересів, коли інтереси людини, її потреби витісняються з кругозору [257, с. 314, 315]. І, мабуть, із плином часу ця тенденція тільки посилилася, адже в свідомості громадян міцно закріпився матеріалістичний світогляд [80, с. 419, 439, 467] з вигинами у бік вузького практицизму. Тому реалізація публічних інтересів повинна обмежувати незаконні, економічно необґрунтовані приватні інтереси, з урахуванням того, що таке обмеження буде мінімальним і достатнім.

Публічні та приватні інтереси є протилежними, але водночас взаємопов'язаними з практичного погляду [46, с. 14, 15]. На думку В. С. Щербини, господарська діяльність є поєднанням як приватних інтересів виробників, так і суспільних інтересів [364, с. 7]. Економісти окремо зауважують, що для досягнення максимальної ефективності закупівлі повинні здійснюватися з урахуванням інтересів бізнесу [316, с. 84]. Тому було надано самостійного значення такому публічному інтересу, як «врахування законних господарських інтересів усіх груп замовників і учасників процедур закупівель». Згідно зі ст. 9 ГКУ, оптимальне узгодження інтересів, тобто співвідношення між необхідністю і можливістю задоволення потреб суб'єктів господарювання, споживачів, суспільних верств і суспільства становить ядро економічної політики України.

Таким чином, основним сенсом проведення процедур закупівель є гарантування не лише публічних, а й врахування при цьому законних приватних інтересів. На думку О. А. Гриценка, досконалий договір виникає за умови, якщо сторони угоди діють раціонально, тобто керуються узагальненою типовою мотивацією та власними інтересами [76, с. 148]. Враховуючи, що одним із головних завдань механізму правореалізації є надання юридичної форми процесу поєднання

інтересів і цілей, забезпечення їх спільності [286, с. 25], а правозастосування завжди орієнтоване на вчинок особи, правову форму необхідно організувати у такий спосіб, щоб обидві сторони отримували більш-менш паритетні вигоди від вступу в господарські відносини, за умови гарантування цільової спрямованості розвитку економіки. Це забезпечить захист інтересів замовників і учасників, матиме місце двостороння зацікавленість у законному проведенні торгів і найширшому розвитку конкуренції.

Наведені міркування узгоджуються з позицією М. М. Алексєєва, який зазначає: «В 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» [4, с. 374]. Бажана, з погляду суспільних інтересів, поведінка суб'єктів господарювання досягається за допомогою стимулів, що спрямовують її в напрямку, необхідному державі, з одночасною відповідністю інтересам підприємців [287, с. 6]. Тому для гарантування соціальної безпеки держава повинна постійно утримувати баланс між сферою публічного та приватного [233, с. 86]. Такого ж підходу дотримується і В. К. Мамутов [175, с. 59, 60]. Як стверджує В. Я. Тацій, «треба, нарешті, переконати суспільство, що всі ми є творцями не лише власної долі, а й власної держави» [311, с. 3, 4].

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 вискоєфективного функціонування національного механізму державних закупівель, гарантування права громадян на охорону здоров'я та які перебувають під посиленним 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 проводяться, знаходять відображення в 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 купуються; (5) єдність і рівнозначність груп публічних інтересів стосовно гарантування їхнього правового захисту; (6) вплив на формування і реалізацію державної соціально-економічної політики.

Недооцінка ролі держави в економіці, переважання уявлень про ринковий механізм як всеохоплюючий і автоматичний регулятор господарських відносин є однаково небезпечними для суспільства, як і недооцінка ролі ринкового механізму [172, с. 119], адже ринкова економіка не може нормально функціонувати без активних дій з боку держави [247, с. 79]. Головним чином саме на державу покладено обов'язок гарантувати захист публічних інтересів у сфері господарювання. Так, звертається увага на фактичну необмеженість форм державного впливу на господарську діяльність [335, с. 61], а зарубіжні автори одним із засобів виконання державою власних повноважень, що дедалі набуває більшого значення, називають укладення приватних договорів з економічними суб'єктами для здійснення закупівель [379, с. 138].

Питанню державного регулювання економіки приділяють значну увагу науковці, як-от: О. М. Вінник [42], А. С. Гальчинський [61], О. П. Загнітко [105], Д. В. Задихайло [107], Г. Л. Знаменський [337], М. І. Кулагін [159], В. В. Лаптев [162], В. К. Мамутов [177], В. М. Пашков [225], А. Є. Пилецький [247], О. П. Подцерковний [68], В. М. Селіванов [290], В. А. Устименко [323], О. О. Чувпило [172], Ф. І. Шамхалов [347], О. В. Шевердіна [355], В. С. Щербина [364] 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 [325, с. 114] шляхом встановлення і застосування державними органами правил, спрямованих на коригування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [288, с. 17].

У формі більш масштабного підходу, що дає змогу впливати на широке коло чинників економічного життя, а отже, сподіватися на продуктивніші результати

такого впливу, дослідники виділяють категорію «правовий господарський порядок», який охоплює не лише статику, а й динаміку системи господарських відносин, їх нормативний аспект і аспект фактичної реалізації [111, с. 116] та формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання і державного регулювання макроекономічних процесів [203, с. 17]. Також акцентується увага на понятті «суспільний порядок», якому надається значення одного з позаюридичних критеріїв, які поряд із законом обмежують принцип договірної свободи. Стосовно праворозуміння цього поняття, то воно зводиться або до суспільного інтересу, або до стану узгодженості з умовами життя в суспільстві [257, 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.

Науковці узагальнюють зміст механізму правового регулювання до системи правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний вплив на суспільні відносини [8, 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 [108, с. 18 – 22]. На думку В. Л. Яроцького, дослідження цієї категорії дає змогу відстежити взаємодію комплексів правових засобів, які забезпечують динаміку розвитку правовідносин [374, 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 в теорії господарського права часто розуміють господарську діяльність, на що звертають увагу В. С. Мартем'янов [180, с. 3 – 5] і О. П. Подцерковний [335, с. 10]. Більш виваженої позиції дотримуються О. М. Вінник, яка вказує на відносини у сфері господарювання та поведінку суб'єктів господарського життя [41, с. 22 – 33], і В. М. Пашков, який, характеризуючи державне регулювання в галузі охорони здоров'я, зауважує, що вплив здійснюється на відносини та поведінку господарюючих і негосподарюючих

суб'єктів [226, с. 40]. В. С. Щербина наголошує на тому, що ГКУ регулює не діяльність, а господарські відносини, які виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності [365, 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 [104, с. 212]. Виходячи з цього, незважаючи на наявність двох концепцій праворозуміння об'єкта правовідносин – плюралістичної [7, с. 154, 155; 1, с. 384] і моністичної [206, с. 149; 303, с. 195 – 197], моністична концепція, коли загальним об'єктом правовідносин є фактичні відносини, процес організації та здійснення господарської діяльності [51, с. 148], є більш обґрунтованою. Тому предметом правового регулювання є господарські відносини з організації та проведення закупівель, сферу яких складають господарсько-договірні, внутрішньогосподарські та організаційно-господарські відносини [209, с. 75, 82].

Спрямованість (тип) правового регулювання господарських відносин характеризує істотні різновиди поєднання способів регулювання, які втілюються в глибинних елементах структури права, дозволах і заборонах [232, с. 79]. Залежно від поєднання заборон і дозволів у 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 [6, с. 299]. На такий поділ у контексті господарських відносин також звертає увагу Н. О. Саніахметова [287, 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 [364, с. 16]. Якщо в умовах планової економіки найбільш важливе значення мав метод обов'язкових приписів [69, с. 9], то з переходом до ринку і розвитком підприємництва основним у господарському праві стає метод автономних рішень [163, с. 39]. Проте останнє твердження є справедливим не для всіх відносин у сфері господарювання, наприклад, це стосується правового режиму обігу лікарських засобів, до якого

Законом України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. 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.

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, визначеному в ст.ст. 8 і 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.; (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; (є) встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; (ж) порядок відмови в участі у процедурі закупівлі, відхилення пропозицій конкурсних торгів, відміни торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; (з) розгляд і оцінка конкурсних пропозицій в аспекті правил застосування цінового та якісного критеріїв оцінювання; (и) зміна умов договору про закупівлю; (2) загальнодозвільний тип: (а) визначення предмета закупівлі; (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; (д) підстави для застосування процедури відкритих торгів; (е) визначення умов договору про закупівлю.

При обранні спеціально-дозвільного типу правового регулювання вихідним є нормативне положення [104, с. 216, 217]. На думку О. П. Подцерковного,

публічно-правові норми завжди матимуть пріоритет над приватноправовими, адже вони ґрунтуються на сукупному громадському інтересі [256, с. 69]. В. А. Устименко на прикладі міських господарських відносин пояснює сутність господарсько-правового методу регулювання суспільних відносин, що полягає в домінуванні публічних інтересів над приватними [321, с. 457]. І. В. Рукавишникова зазначає, що метод правового регулювання галузі державних закупівель допускає менш жорсткі владно-підпорядковані зв'язки між суб'єктами, порівняно з адміністративним методом [282, с. 38]. Тобто, якщо на перший план виходить потреба в забезпеченні високого рівня впорядкованості господарських відносин і дисциплінованості 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 господарських відносин покладає відповідальність за гарантування публічних інтересів на розсуд замовників і учасників конкурсних процедур, чим фактично нівелюється суспільне призначення механізму закупівель. Водночас, застосування загальнодозвільного типу є виправданим з огляду на те, що замовники й учасники мають володіти свободою в ухваленні певних рішень. Це усуває зайвий формалізм і гіперрегламентацію відносин. Тому не випадково автори відводять нормам стимулюючої спрямованості важливе місце в конкурентному законодавстві [344, с. 5]. Проте, наприклад, правила підготовки конкурсної документації, а також зміст методик оцінювання конкурсних пропозицій, які офіційно не затверджені, доцільно унормувати з фіксацією елементів дозвільного типу. Д. В. Задихайло доводить, що складність змісту економічних відносин, їх регулювання з боку держави і правова регламентація вимагають застосування багатьох обмежень і заборон у підприємстві [113, с. 121]. Це пов'язано з тим, що розуміння свободи як відсутності обмежень є результатом відсутності культури мислення [63, с. 80]. Необхідно усвідомлювати, що тільки комплексне використання правових стимулів підвищить ефективність регулювання. Обмеження повинні бути, але для чітко визначених цілей [333, 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 елементу 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 змісту права і можливість користуватися цим правом у разі необхідності [252, с. 44]. Також Конституційний Суд України в мотивувальній частині рішення № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 р. наголошує на тому, 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 та неминуче призводить до сваволі.

Отже, слід мовити 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» від 01.06.2010 р. шляхом 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, в 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. Г. Бобкова [29], О. М. Вінник [42], В. В. Долинська [95], Д. В. Задихайло [117], В. К. Мамутов [176], О. Я. Кравчук [150], І. Р. Михасюк [87], В. М. Пашков [226], О. П. Подцерковний [255], В. С. Щербина [364] та ін. Проте в контексті правового

механізму закупівель у сфері охорони здоров'я ці питання не розглядалися.

Методи і форми державного регулювання є самостійними господарсько-правовими явищами, але лише в 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 використовуються тільки разом, коли кожному методу відповідає певний набір форм. Слід враховувати, що форми і методи державного впливу розмежовуються в тому сенсі, що не можна підміняти економічне вирішення господарських проблем формальними управлінськими прийомами, оскільки правове регулювання без економічного підтексту й обґрунтування не сприятиме розвитку [68, с. 74]. Також у деяких випадках методи державного впливу суперечать формам, що є результатом відображення методів у хибних формах чи застосування органами влади помилкових прийомів до суб'єктів господарювання [231, 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 [362, с. 10], що мають системоутворюючий характер як субстанціональних, так і діяльнісних явищ, за допомогою яких суб'єкти суспільних відносин досягають приватних і публічних цілей [215, с. 96]. Правові засоби – це правові явища, виражені в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, досягаються соціально корисні цілі [312, с. 722]. На думку Ю. Є. Атаманової, правові засоби набувають властивостей одного з основних елементів права, що пов'язано з їх здатністю забезпечувати створення єдиного ланцюга у взаємозв'язках «ціль – засоби – результат» [16, с. 3]. Тобто, якщо необхідно підвищити ефективність застосування певного 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 методу. Стосовно форм регулювання, вони

складаються з організаційних елементів, за допомогою яких конструюються нормативні, управлінські та інші рішення суб'єктів владних повноважень.

Під час реформ, спрямованих на створення нових конкурентоспроможних виробництв і докорінну модернізацію нинішніх, слід виважено підходити до формування закупівельної політики держави [294, с. 41]. В. К. Мамутов наголошує на тому, що саме в нормах законодавства, які виконують роль однієї з найбільш поширених форм управління народним господарством, закріплюється економічна політика [178, с. 42]. На підставі розуміння державних закупівель у значенні динамічного правового механізму регулювання господарських відносин, аналізу нормативних приписів Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., постанови КМУ «Про особливості виконання рамкових угод» від 04.07.2012 р., наказів МЕРТУ «Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів» від 26.07.2010 р., «Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів» від 26.07.2010 р. доцільно 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 закупівлі; (д) принципи здійснення закупівель; (е) планування державних закупівель; (є) правовий статус замовників, комітетів з конкурсних торгів і учасників; (ж) порядок адміністративного оскарження рішень замовників; (з) заходи непрямої економічної підтримки учасників; (и) 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 й умови застосування конкурсних процедур; (в) порядок організації та проведення

закупівель (г) порядок подання конкурсних пропозицій; (д) спеціальні правила перегляду сторонами умов договору про закупівлю; (е) порядок розгляду й оцінки конкурсних пропозицій; (є) порядок оприлюднення інформації про закупівлі та ведення звітності; (ж) вимоги до складання й оформлення документації з конкурсних торгів, подання пропозицій учасниками; (з) підстави та порядок застосування забезпечення конкурсних пропозицій, виконання договору про закупівлю; (и) 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 плюралізм, їх групи взаємопов'язані та складають систему, що функціонує як єдине ціле. Зв'язок має місце 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, заборонена публікація 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 [335, с. 61].

На думку В. С. Мілаш, найбільш обґрунтованими критеріями розмежування методів регулювання господарських відносин є цілі державної регуляторної діяльності та сфери її проведення [185, 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 стосовно інших елементів правового регулювання; (2) коли вживаються 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 економічну підтримку певним групам підприємств під час розподілу замовлень. Щодо заходів у рамках другого підходу, то їх класифікація була розглянута окремо [121, с. 301 – 308; 209, с. 278 – 306].

Обидва підходи є однаково важливими, між ними існує тісний взаємозв'язок, оскільки, з одного боку, без запровадження стосовно обмеженого кола господарських відносин заходів економічної підтримки комплекс публічних інтересів не буде гарантовано в повній мірі, а з другого – недосконалий порядок здійснення закупівель, що передбачає існування прогалин 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 [204, 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, при дотриманні 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) [56, с. 512]. Тому таке збільшення, що перевищує реально існуючий попит з боку замовників, може відбуватися тільки у рамках 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 – вузлове питання ринкової економіки [178, с. 122]. Стосовно обсягів закупівель, то вони залежать від фактичних і прогнозованих державних потреб, рівня фінансового забезпечення, кількості замовників, цілей державної політики та решти факторів.

Про державні закупівлі варто вести мову як про складний і структурно розгалужений засіб регулювання господарських відносин. Визначаючи його місце в системі адміністративних і економічних засобів такого регулювання, зміст яких розкритий О. М. Вінник [42, с. 22, 23], слід зазначити, що він належить до непрямих (економічних) методів і передбачає встановлення економічних стимулів для добровільної участі в 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. 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, підвищення ініціативності суб'єктів господарювання та відсутність у них залежності від періодичної державної допомоги [165, с. 3, 4, 7]. При непрямому регулюванні держава втілює свої рішення в життя, передусім, на підставі мотивації [86, с. 22].

З'ясуванню економічної та правової сутності державних закупівель останнім часом приділяється певна увага в науковій літературі. На думку І. В. Влялька, державні закупівлі – це узагальнюючий 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 [55, 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 [156, с. 14, 15]. І. І. Смотрицька під закупівлями розуміє належним чином організовану модель суспільних відносин, що характеризується сукупністю взаємозалежних і взаємодіючих елементів, яким притаманна цілісність, взаємна єдність і властива доцільність [298, 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 [370, с. 431]. Однією з проблем під час пошуку оптимальної дефініції поняття державних закупівель є те, що автори пропонують такі формулювання, 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 словосполучення й економічні риси.

Отже, державні закупівлі у сфері охорони здоров'я – це засіб регулювання господарських відносин шляхом придбання замовниками на конкурентній основі основного і допоміжного предмета, відповідно до річного плану, за державні кошти у порядку, встановленому законодавством, з метою задоволення суспільних потреб у цих ресурсах і реалізації інших завдань соціально-економічної політики. Цим поняттям було б доцільно замінити закріплену в п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. чинну дефініцію закупівель.

Окрему увагу варто 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 [246, 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 [30, 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 [272, с. 279]. Автори використовують поняття «виробник» і щодо товарів, і послуг [272, с. 277, 278]. Тобто, на підставі ч. 7 ст. 179 ГКУ, у формі Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. в 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 розміщене 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 [65, 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 [169, с. 74]. В. М. Пашков наголошує, що державне замовлення повинно передбачати взаємовигідне партнерство, а конкретизувати це партнерство необхідно в договорі [226, с. 79]. На думку О. П. Подцерковного, для побудови ефективних контрактних відносин замовлення має витримуватися в параметрах, що враховують приватні і публічні інтереси в господарській сфері та ґрунтуються на сукупності фактороутворюючих елементів, які містять достатнє економічне, соціальне, психологічне і правове обґрунтування [253, 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 [364, с. 266 – 269]. Деякі російські дослідники розглядають державне замовлення як одне з позитивних прав підприємців [261, с. 69].

Враховуючи погляди науковців на правові риси державних закупівель і державного замовлення, на основі аналізу Законів України «Про здійснення

державних закупівель» від 01.06.2010 р., «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 р., 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. 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 тощо. Предмет замовлення і розміри його фінансування фіксуються в державному замовленні на відповідний рік, яке формує МЕРТУ спільно з потенційними замовниками за напрямками і критеріями, номенклатурою й 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 шляхом 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 є не завжди ефективним [72, с. 39], оскільки вступаючи в 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 й ідейні організації, на шлях компромісів державну владу вже нашоухує необхідність [101, 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 аналогічним ринком державного замовлення. В рішенні господарського суду Київської області від 26.01.2011 р. в справі № 21/263-10 [275] 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 [166, 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 обсяг і зміст цих понять, тому такий аналіз слід проводити на рівні самостійного дослідження, адже в найбільш загальних ознаках, з одного боку, закупівлі є вужчими за замовлення в питанні інструментарію здійснення, а з іншого – ширшими за сферою застосування в народному господарстві.

Державна економічна політика реалізується через застосування окремих, відносно сталих комплексів засобів правового регулювання [107, с. 154]. З акномірними є питання стосовно того, чи достатньо об'єднати декілька норм у певну форму, щоб вони адекватно сприймалися суспільством і належно регулювали відносини в ньому [148, с. 59]. В цьому контексті варто більш детально розглянути інструментальне значення механізму закупівель у сфері охорони 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 публічних правових цінностей. По-друге, оскільки Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 конструкціях 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 [377, с. 6]. По-третє, 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, який розгортається в умовах відкритого ринку й на підставі конкурентного відбору учасників. Цю позицію стосовно 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, необхідні для виконання договору. Як зазначає В. М. Пашков, будь-яка закупівля передбачає застосування принципу платності [226, с. 22].

Таким чином, 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 в товарах, роботах і послугах (якщо йдеться про закупівлі в цілому), а також як поліфункціональний засіб, за допомогою якого реалізуються 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 [23, с. 9]. Тому помилковим є підхід, згідно з яким мета державних закупівель зводиться до задоволення суспільних потреб [370, 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 [266]), закупівлі виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів держави на всіх стадіях функціонування бюджетної системи. Цей приклад дає змогу прослідкувати в механізмі закупівель міждисциплінарний характер, але даний аспект проблеми не охоплюється предметом дослідження, зокрема, відносини з формування бюджетів не є предметом 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 [379, с. 381]. Постійними є спроби ЄС об'єднати політику в цій сфері з промисловою політикою, політикою підтримки малого бізнесу, місцевого розвитку та соціального захисту [55, с. 4], адже саме до побудови мінімальної держави та скорочення її соціальної орієнтованості призведе саморозвиток капіталізму, без державного коригування [19]. У зв'язку з цим, важливого значення набуває пошук шляхів модернізації закупівельного законодавства. Як писав К. Шмітт, справжній зміст державний суверенітет набуває в надзвичайних, виключних випадках [57, с. 397]. О. П. Подцерковний зауважує, що роль державного замовлення для гармонійної побудови ринкових відносин важко переоцінити, оскільки 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 шляхом наділення їх гарантованим рівнем навантаження виробництва [253, с. 8]. На думку економістів, основною метою державних видатків називають збільшення ефективного попиту і створення сприятливих умов для приватних інвестицій [316, с. 82, 83]. У 30-і рр. ХХ ст. в 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. [121, с. 291].

Беручи до уваги проведений аналіз правових засобів державних закупівель, осмислення їх місця в сучасній економіці [121, с. 273 – 317; 131, с. 161 – 168; 301, с. 73, 129, 184; 378, с. 38 – 40], а також нормативні приписи ГКУ й 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 в 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 в 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 й 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 в 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 в 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 в процедурах закупівель малих підприємств; (б) запровадження заходів непрямої економічної підтримки малих підприємств як учасників закупівель; (8) політика ціноутворення: (а) забезпечення стабільності й 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.

В процесі впливу на економіку методом закупівель, який є одним із найпотужніших інструментів державного регулювання та виконання соціальних завдань [207, с. 3], поряд із стимулюючим виникає синергетичний ефект [298, с. 5]. Водночас, проблемою є відсутність системного органічного механізму регулювання ринкових відносин, що був би ефективним, мінімізував можливості для зловживання правом і корупційних дій [112, с. 50], поширювався на сферу закупівель товарів і послуг [193, с. 57]. Саме тому ефективність закупівель є обмеженою, за винятком ситуацій, коли існують додаткові інструменти та засоби [378, с. 40]. У рамках 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, інструментом реалізації яких є процедури закупівель. Це зумовлено розгорнутою системою публічних інтересів, що мають місце 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 лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних послуг і гарантування права громадян на охорону здоров'я. Відповідно до Основ, Закону України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р., постанови КМУ «Про затвердження Порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів медичного призначення» від 09.11.2004 р., 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 безпечності лікарських засобів та ін. Використання переважно адміністративних засобів регулюючого впливу пов'язане з тим, що предметом регулювання є господарські 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 швидкодіючого характеру, які чітко виконуватимуться господарськими організаціями. Тому більшість цих методів спрямована на підвищення в регульованості 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» [232, с. 27]. Як зазначає І. А. Покровський, в окремих сферах відносини мають регулюватися тільки веліннями єдиного центру, яким є держава [257, 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 господарського права 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. В зв'язку з цим, вважаємо доцільним запропонувати 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 в сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулювання реалізації основних напрямів економічної політики».

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

В розвитку економіки України важливу роль відіграє держава, покликана коригувати нові економічні потреби, з якими ринок не може упоратися [112, с. 54]. В. Устименко і О. Кучер зауважують, що на сучасному етапі нації постійно стикаються з проблемами, які без об'єднання зусиль усіх громадян під егідою держави неможливо вирішити [323, с. 267]. В той же час національна політика щодо регулювання галузі охорони здоров'я є суперечливою і непослідовною [235, с. 64; 221, с. 124], в нормативних актах не окреслений комплекс недоліків господарсько-правового забезпечення державних закупівель у цій сфері, не розроблені конкретні пропозиції стосовно вдосконалення чинних або закріплення нових правових засобів. У наказі МОЗУ «Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011 – 2020 роки» від 13.09.2010 р. звертається увага лише на необхідність удосконалення порядку фінансування закупівель лікарських засобів. 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.). Ці обставини деструктивно впливають на розвиток національної економіки та соціальної сфери, призводять до виникнення реальних загроз порушення існуючих публічних інтересів.

Законний інтерес потребує правового захисту, оскільки він, з одного боку, лежить в основі суб'єктивних прав, а з іншого, обмежує реалізацію останніх [272, с. 74]. Незважаючи на те, що публічні інтереси в господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я необхідно гарантувати комплексом дієвих правових засобів, спеціальне законодавство містить ряд недоліків – факторів, які деструктивно впливають на правореалізацію на всіх стадіях механізму державних закупівель. 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.

Передусім доцільно звернути увагу на кілька загальних тенденцій розвитку механізму задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах, послугах.

По-перше, це недостатній рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення [119; 143, с. 75 – 78; 229, с. 184], а також неефективне використання наявних ресурсів. Незважаючи на те, що стан здоров'я населення прямо залежить від фінансування галузі, за даними постанови ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи 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 в світі [361, с. 20]. Хоча одні з найбільших обсягів державних і комерційних інвестицій спрямовуються на дослідження у сфері медицини та фармації, 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 [318, с. 32 – 34].

По-друге, немає остаточної й узгодженої офіційної позиції стосовно правових параметрів моделі страхової медицини [210, с. 276, 277], інших питань, пов'язаних з гарантуванням якості [201, с. 258 – 260] та стандартизацією [264, с. 9] медичних і соціальних послуг. Також відсутні ефективні засоби регулювання тарифів на медичні послуги, а вільне ціноутворення на ринку призводить до того, що неможливо встановити на ці послуги об'єктивні тарифи та, як наслідок, зростає вірогідність здійснення закупівель за завищеними цінами, нерационального використання державних коштів [209, с. 234 – 237].

По-третє, немає узгодженої державної стратегії соціально-економічного розвитку, натомість переважає циклічна тактика з низьким часовим горизонтом, коли економічні результати головним чином порівнюються з аналогічними періодами попереднього року [301, с. 347].

По-четверте, при незбіганні структури й обсягів споживання лікарських засобів з показниками захворюваності зростає рівень їх споживання під час надання медико-санітарної допомоги, що зумовлено незадовільним у цілому станом здоров'я населення України [280, с. 253, 254], зайвою медикалізацією, віднесенням нормальних станів людини до медичних проблем [2, с. 246].

По-п'яте, це динамізм і нестабільність правового регулювання економічних відносин. ВРУ прийнято 30 законів про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., хоча, наприклад, до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р., який був чинний протягом восьми років, зміни вносилися 11 разів. 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» [175, с. 60, 64]. Поряд із цим відбувається несистемне запозичення досвіду інших держав і торговельних режимів, насамперед ЄС і РФ [209, с. 90 – 92, 164, 165, 254 – 256, 274 – 278], у

питанні нормативного регулювання господарських відносин: нові конструкції правових засобів, що запроваджуються з поспіхом і без відповідного аналізу результатів практичного застосування, є складними з погляду правозастосування, містять ризики корупційних зловживань. Це стосується особливостей здійснення закупівель державними і комунальними підприємствами, рамкових угод, процедури електронного реверсивного аукціону, кваліфікаційного відбору учасників тощо. Науковці-юристи застерігають: «Треба не допускати ситуацій, коли зрозумілі з практичних позицій питання заплутуються, з огляду на суб'єктивні інтереси, квазітеоретичними міркуваннями-пуститками. Виявляється загальний недолік нашої правотворчої практики – переважає прагнення не удосконалювати закони, а займатися їх розмноженням» [173, с. 9]. Внаслідок цього проявляється головне протиріччя існуючого правопорядку – відмінність між нормою закону, її розумінням і результатами застосування [148, с. 59]. Тому всякий, хто приступає до дослідження основних соціальних проблем, не може з перших же кроків не відчуті відсутності глибоко продуманої методології [367, с. 19, 20].

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 [120, с. 108]. Стосовно недоліків правового механізму закупівель, то їх варто розмежувати на основні та похідні.

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 ефективне задоволення потреб закладів охорони здоров'я і громадян у лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, що ускладнюється проблемами організації виробництва та торгівлі лікарськими засобами [161, с. 1], дисбалансом між структурою, обсягами споживання лікарських засобів і показниками захворюваності [267, 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 [221, 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 правові механізми 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 у сфері охорони здоров'я; (5) чинна модель планування закупівель замовниками є такою, що не здатна в існуючому 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 буде здійснюватися централізована закупівля, 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; (6) нормативні правила визначення предмета закупівлі в конкурсній документації не враховують специфіки задоволення потреб сфери охорони здоров'я в лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах, що свідчить про загальну нерозвиненість галузевого регулювання у відносинах закупівель; (7) неефективна система кваліфікаційного відбору учасників, що не гарантує допуск до оцінювання пропозицій тільки тих суб'єктів господарювання, які спроможні в повній мірі 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 враховуються.

Вчені ведуть мову про існування в сфері правового регулювання двох видів неузгодженостей (суперечностей): матеріальних, пов'язаних з 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 [104, с. 326]. З метою визначення правових засобів, за допомогою яких механізм державних закупівель спроможний забезпечити усунення недоліків нормативного регулювання й гарантувати публічні інтереси, необхідно з'ясувати безпосередні юрідичні чинники, що зумовлюють існування цих основних дисфункцій.

Такі дисфункції, як «відсутність налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель», «не розробленість правових механізмів функціонування стабільної та відкритої системи замовників в охороні здоров'я і заснування господарських організацій, спеціально уповноважених на організацію та проведення закупівель» є прикладами матеріальних неузгодженостей у правовій системі, коли нормативне регулювання відстає від динаміки суспільного життя, а решта дисфункцій – формальних, що представлені двома видами юрідичних 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, нормативний припис ч. 2 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., що дає змогу замовникам встановлювати 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 регламентовані, хоча 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. В цьому контексті слід згадати І. О. Покровського, який рішуче критикував законодавця, що допускає існування в праві прогалін, тим самим покладаючи відповідальність за вирішення існуючих проблем на суддю. С амоусунення законодавця в розрахунку на суддю видається якщо не боязливістю, то в будь-якому випадку немічністю [257, 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 й у повному обсязі не задовольняються 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, аніж передбачений Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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, виробках медичного призначення, медичній техніці; (4.1) замовники та учасники непо інформовані 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) придбання товарів, робіт і послуг за завищеними цінами; (5.2) своєчасно й у повному обсязі не задовольняються суспільні потреби; (5.3) незначна частка інноваційної продукції в загальному обсязі закупівель; (6.1) закупівля неякісних, не безпечних і неефективних товарів і послуг охорони здоров'я; (6.2) перешкоди під час організації надання медико-санітарної допомоги і медикаментозного забезпечення громадян; (7.1) до оцінювання конкурсних пропозицій допускаються учасники, 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; (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 в загальному обсязі закупівель.

Таким чином, дисфункції господарсько-правового механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я мають юридичний характер, тому їх слід усувати за допомогою зміни існуючих або запровадження в нормативне регулювання нових правових засобів. З погляду засобів фіксації в 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. Як зазначає М. К. Сулейменов, будь-які господарські явища, діяльність і правовідносини мають економічні передумови виникнення [309, с. 50]. Оскільки під дисфункцією розуміють порушення чи несправність функцій певного органу, системи, переважно майнового характеру [299, с. 99], саме це поняття найбільш вдало віддзеркалює недоліки динамічного механізму державних закупівель, всі елементи якого поєднані необхідним причинним зв'язком, коли неналежне нормативне оформлення одного елемента призводить до негативних результатів функціонування механізму в цілому. 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 [269, 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 помітно на прикладі похідних дисфункцій.

Визначені дисфункції правового механізму державних закупівель у сфері охорони 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 в 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 й економічної обґрунтованості цін; (9) забезпечення організаційної взаємодії та узгодженої діяльності замовників; (10) стабільність і 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.

Отже, чинна система державного регулювання цих господарських відносин не спроможна гарантувати всього комплексу представлених публічних інтересів і, відповідно, забезпечити ефективне функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях. Такий висновок слідує з наявності значної кількості недоліків правової форми, що призводять до виникнення реальних загроз національній безпеці та базовим суспільним цінностям, він також підтверджується практичними даними,

які уявляються наслідками визначених дисфункцій.

Кожен з основних недоліків нормативного регулювання державних закупівель призводить до виникнення низки практичних проблем. Загальними наслідками цих негативних явищ є, по-перше, критично низький рівень стану здоров'я населення, про що йдеться в постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи 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 [21, с. 107 – 113]. Тому справедливо О. А. Медведєва, поряд із необхідністю забезпечення національних інтересів і безпеки держави, згадує про важливість гарантування прав українців на достатній життєвий рівень [182, 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 випадку виникнення надзвичайних ситуацій [267, с. 32]. У 2011 – 2012 рр. Україна з-поміж 142 держав зайняла 112 місце за показником «державні закупівлі передових технологічних продуктів», хоча в 2009 – 2010 рр. за цим показником була 85-ою [130, с. 41]. По-третє, має місце значна кількість корупційних і антиконкурентних правопорушень у цій сфері [123; 124; 331, с. 34 – 38]. Зокрема, бюджетних порушень під час здійснення закупівель у 2010 р. було здійснено на 850 млн грн (5,3 % від загальної суми спричинених збитків) [124]. 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 [121, с. 273, 274]. До речі, навколо державних замовлень здійснюється 40 % усіх корупційних діянь навіть у США, Західній Європі, Японії та країнах Азії [295, с. 127 – 129]. О. М. Вінник правильно вказує на відсутність законодавчих вимог до закупівель, як однієї з моделей державно-приватного партнерства в Україні [43, с. 138, 139].

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 і 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 [331, 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 передбачалося [331, с. 36, 37].

Стосовно звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини, слід наголосити на тому, що на сучасному етапі має місце стійка тенденція до розширення переліку підстав, які закріплені у частинах 3 і 4 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. та визначають випадки, на які законодавство про закупівлі не поширюється або якщо на рівні окремих законів запроваджено особливий порядок їх здійснення. В результаті прийняття протягом трьох останніх років 25 нормативних актів, кожним з яких вносилися зміни до ч. 3 або ч. 4 ст. 2 цього Закону, склалася така ситуація: якщо в першій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. в ч. 3 та ч. 4 ст. 2 було закріплено по 5 та 10 винятків, то на сучасному етапі кількість перших – 37, других – 25. При цьому більшість із них містить по кілька підстав. Характер винятку з загальної сфери дії законодавства про закупівлі

також мають підстави застосування процедури електронного реверсивного аукціону [209, с. 90 – 92]. Для прикладу, в Директиві 2004/18/ЄС [93] закріплено 8 винятків для класичного і 10 – для комунального секторів закупівель. Подальше збільшення кількості винятків з законодавства про закупівлі призведе до монополізації ринків і стрімкого зниження рівня конкуренції між постачальниками. Незважаючи на те, що в 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 [266]. На торги з єдиним учасником 2008 р. припадало 15,3 % загальної вартості закупівель [88]. У цей же період Державним департаментом з усиновлення та захисту прав дитини 42 % від усіх закупівель було проведено в одного учасника [124]. 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 відповідно [266; 265]. Всупереч законодавству понад 14 млрд доларів США бюджетних коштів щорічно витрачаються без проведення закупівель [242].

Особливістю господарських відносин закупівель, яка має правове значення в 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 згідно з Указом Президента України «Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 13.04.2011 р. здійснює державне регулювання відносин в охороні здоров'я і проводить централізовані закупівлі. Наприклад, у 2008 р. МОЗУ закупило товарів, робіт, послуг на 1,722 млрд грн [361, 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 та специфіку функціонування вітчизняної бюджетної системи. Крім цього, всі замовники, незалежно від правового статусу та форми власності, згідно з ГКУ, є рівними перед законом. Хоча деякі автори й вбачають саме у цьому специфіку держави як особливого суб'єкта економічної системи [360, с. 84], Л. В. Андреева

застерігає, що неможливо ставити знак рівності між діяльністю держави як виразника публічного інтересу і власника майна [10, с. 40]. На відміну від приватного сектора економіки, органи публічної влади зобов'язані ефективно виконувати покладені на них завдання, а саме: представляти інтереси суспільства, прагнути досягнути соціального добробуту [378, с. 38]. Як зазначає Н. О. Саніахметова, однією з причин дискримінації підприємців є поєднання в одному органі функцій державного управління і здійснення господарської діяльності. За таких умов природним є бажання цих органів створити своїм підрозділам привілейовані умови порівняно з іншими суб'єктами господарювання [289, с. 21]. Тому позитивний ефект матимуть зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., згідно з якими органи публічної влади будуть позбавлені статусу розпорядників державних коштів.

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

В ситуації, коли не гарантовано режиму законності очевидним є бажання учасників корупційних і антиконкурентних правопорушень приховати факти нерациональних витрат, насамперед бюджетних коштів, від громадянського суспільства. Про існування загрози звуження інформативності закупівель свідчать зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 04.07.2012 р., що стосуються перегляду ч. 1 ст. 10 цього Закону. Застосування формально-юридичного методу дає змогу встановити, що такі зміни є передумовою для обмеження відкритості закупівель у

майбутньому. В першій редакції ч. 1 ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. мала такий зміст: «Замовник безоплатно оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу в порядку, встановленому цим Законом, інформацію про закупівлю, а саме» і далі розміщувався перелік випадків і способів такого оприлюднення. В чинній редакції ця норма має наступний вигляд: «Замовник для оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу в порядку, встановленому цим Законом, надає таку інформацію про закупівлю». Якщо в першому випадку поряд із конкретними підставами оприлюднення була закріплена додаткова загальна вимога про опублікування інформації про закупівлю в кожному випадку її здійснення, то в другому такої вимоги немає і оприлюднюватися повинні тільки відомості, розміщені в переліку обов'язкових підстав.

Дисфункції нормативної моделі планування закупівель замовниками мають значну кількість практичних проявів. По-перше, відмічаються затримки під час проведення закупівель. Наприклад, у 2011 р. МОЗУ зі значним зволіканням закупив о препарати для згортання крові на 118 млн грн, що становило тільки чверть від необхідного рівня забезпечення [284, с. 1]. По-друге, внаслідок того, що конкурсним комітетом МОЗУ не було проведено моніторингу цін при складанні тендерної документації, медичну техніку, в рамках 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 [331, с. 24, 37], а в 2010 – 2011 рр. через відсутність моніторингу цін МОЗУ використало з порушеннями 214,5 млн грн [284, с. 1]. По-третє, має місце 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 в закладах охорони здоров'я, на складах державного підприємства «Укрвакцина» й постачальників утворилися надлишкові товарні запаси на суму 236,2 млн грн [124].

Економісти в якості одного з основних елементів сучасного ринку виділяють

систему досконалого законодавства, що визначає «правила гри» на ньому [218, с. 92]. Усвідомлюючи, що окреслені системні негаразди нормативного регулювання неможливо усунути абстрактними засобами чи у спосіб половинчастих реформ, необхідно у декілька етапів провести комплексні зміни Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 стосовно цінової визначеності предмета закупівлі; (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 закупівлі, його якісних, функціональних і безпекових характеристик; (7) правила встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; (8) правила розгляду й оцінювання пропозицій конкурсних торгів.

Таким чином, основні дисфункції охоплюють стадії організації та проведення процедур закупівель. 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 в договорах і порядок їх укладання, впливають на зміст договорів, визначають якісні характеристики об'єктів договорів тощо [189, с. 229]. Оскільки існують специфічні фактори впливу на охорону здоров'я і господарсько-правові засоби їх нейтралізації, на підставі аналізу нормативних засобів, у рамках яких виникають визначені недоліки, варто сформулювати загальні напрямки вдосконалення законодавства про державні закупівлі, які на сучасному етапі повинні стати пріоритетними.

Публічні інтереси враховуються при формуванні державної

соціально-економічної політики та надають їй цільової спрямованості. Нинішня ситуація зі станом господарсько-правового забезпечення закупівель у сфері охорони здоров'я вимагає невідкладних дій від держави, як виразника інтересів усього суспільства, в контексті пошуку нових і вдосконалення чинних інструментів здійснення внутрішньої та зовнішньої політики. 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 в державі погіршується і за відсутності адекватної реакції з боку влади цей потенціал залишиться нереалізованим, а тенденції зростання будуть зведені нанівець [181]. 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» [73, с. 8 – 12]. Д. В. Задихайло звертає увагу на таку закономірність: незважаючи на низку державних стратегій, концепцій і програм розвитку тих чи інших галузей, де достатньо об'єктивно констатуються фрагментарність чи системність негараздів, у цілому якісні параметри національної економіки залишаються без змін [113, с. 115]. На думку О. О. Мамалуя, щоб подолати наслідки економічної кризи і забезпечити перехід до поживавленого розвитку економіки, важливо визначити пріоритетні напрямки реформ, як об'єктивно необхідного методу розвитку країни [171, с. 19]. О. В. Шевердіна зауважує, що пріоритети розвитку базових галузей економіки мають виокремлюватися не тільки в програмних документах, а й супроводжуватися втіленням у законодавстві реальних механізмів залучення інвестицій [356, 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 рамках узгодженого стратегічного курсу. Це знаходить підтвердження і в працях правознавців, які відмічають, що курс ліберальної держави може діаметрально змінюватися залежно

від конкретних історичних і політико-економічних обставин [4, с. 373]. Оскільки некерованість конкурентними процесами створює умови для частих випадків дисфункціональності в діях уряду в силу деструктивних стратегій [363, с. 56], на основі узагальнених публічних інтересів, що представлені в господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я, слід визначити 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. В цьому випадку предмет закупівлі не обов'язково має інноваційний характер, потреби в його придбанні є такими, що періодично виникають, залежно від інтенсивності споживання чи використання товарів і 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, регулярне здійснення закупівель згідно з річним планом і в достатніх обсягах, коли господарські організації сфери охорони здоров'я і споживачі забезпечені необхідною кількістю якісних і безпечних товарів та послуг відповідно до обґрунтованих споживчих потреб; (б) ефективність, що полягає в гарантуванні раціонального споживання предмета закупівлі та 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 [313, с. 312]. З цього слідує, 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 [251, с. 19].

Формування структури товарного ринку, налагодження стійких торговельних зв'язків мають вирішальне значення для подолання кризових явищ і розвитку економіки [269, 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 [253, 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. На невідкладність заходів із забезпечення населення лікарськими засобами, виробами медичного призначення у достатньому асортименті й обсягах, а також покращення інформаційно-організаційної роботи з підготовки і проведення торгів звертається увага в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2006 року «Про заходи щодо підвищення ефективності боротьби з небезпечними інфекційними хворобами» від 14.02.2006 р., постанові КМУ «Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002 – 2011 роки» від 10.01.2002 р.

2. Господарсько-правове забезпечення інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я передбачає збільшення в 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 [145, с. 512], а інноваційна функція – ключовим напрямом державної політики на сучасному етапі [15, с. 71 – 84]. Д. В. Задихайло акцентує увагу на необхідності організації економічного зростання за допомогою саме інноваційного виробництва [107, 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 [297, с. 104; 100]. В постанові КМУ «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» від 02.02.2011 р. зазначено, що на теперішній час є невизначеними інституційні засади формування національної інноваційної системи, не створено 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 в галузі [234, с. 22]. Саме недосконалість державного регулювання соціально-економічних процесів є причиною проблем в економічній сфері [100]. Реакцією на цю ситуацію стало закріплення в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р. і постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» від 06.10.2011 р. вказівок на здійснення практичних заходів, спрямованих на інтенсифікацію інноваційної діяльності в державі, адже, за визначенням фахівців, в основі інноваційної економіки лежать концепції прискореного і випереджаючого економічного розвитку [198, с. 21].

Слід враховувати, що і фінанси самі собою, і інноваційні ідеї неспроможні автоматично оживити економіку без інвестиційно-мотиваційного облаштування. Якщо мовиться про економіку, важливо щоб мотиви інновацій суттєво пересильовали звичайні миттєві мотиви інших сфер [114, с. 147]. Це неодноразово підтверджувала практика запуску інноваційних проектів, жодний з яких не був за роки незалежності України реалізований. З огляду на те, що в господарських відносинах закупівель наявні як приватні, так і широке коло публічних інтересів, при запровадженні інноваційного розвитку цієї сфери доцільно брати за основу суспільну концепцію інновацій. Остання визначається орієнтацією на оцінку інтегральних результатів упровадження нововведень з погляду суспільства, соціальних груп [59, с. 81]. Хоча не можна не відзначити ролі підприємницьких мотивів для динаміки інноваційних процесів [152, с. 312, 313], урахування яких також забезпечується в рамках попереднього підходу, але підприємницька концепція інноваційного розвитку [308] в чистому вигляді несумісна з соціальним призначенням держави, що визначене в КУ. Використання інноваційної продукції в господарських відносинах сприяє розв'язанню низки практичних соціальних і економічних проблем, а спрямування цього процесу на забезпечення публічних інтересів дасть змогу досягнути 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 підприємств будуть гіршими, ніж при збалансованому захисті істотних публічних і приватних цінностей.

Поряд із закріпленням правових засобів, спрямованих на прискорення інноваційного розвитку, доцільно запроваджувати заходи підтримки малого підприємництва, в середовищі якого на сучасному етапі спостерігається зниження економічної активності [111, с. 122; 130, с. 15]: за останні два роки Україна втратила 800 тис. малих і середніх підприємств [181]. Цей сектор, як найбільш масова, динамічна і гнучка форма ділового життя, є невід'ємним елементом будь-якої розвиненої господарської системи [83, с. 1 – 5]. Прямими конкурентними перевагами цієї групи суб'єктів господарювання є мобільність, здатність оперативно розробляти і впроваджувати проривні нововведення у виробництво [301, 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. Економічна підтримка тут може мати форму як заходів, що діятимуть лише стосовно малих підприємств, так і засобів розвитку конкурентних начал на ринку, збільшення кількості учасників конкурсів, гарантування рівних умов участі в торгах всім суб'єктам господарювання. Непереконливими є твердження авторів, що в кризових умовах відсутні будь-які можливості підтримки малого і середнього бізнесу [158, с. 121], адже для поживлення конкуренції держава може використовувати різні методи [160, с. 22], зокрема, зарубіжні дослідники називають державні контракти «останнім оплотом протекціонізму» [98, с. 329].

3. Вдосконалення правового регулювання державних закупівель на засадах розширення конкуренції, усунення нормативних недоліків, урахування специфіки сфери охорони здоров'я під час проведення конкурсних процедур, підвищення відкритості на всіх стадіях їх здійснення. Такі 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 [54, с. 87], оскільки фінансові й трудові ресурси розподілятимуться на користь ефективних і перспективних галузей [85, с. 5]. Помилковою є позиція Н. Я. Борсук у частині того, що зараз немає стимулів для конкуренції в учасників торгів [31, с. 92]. Беручи до уваги зміст понять внутрішньої та зовнішньої конкурентоспроможності [375, с. 7], приходимо до висновку, що створення конкурентного середовища на ринку закупівель дасть змогу підвищити внутрішню, а потім і зовнішню конкурентоспроможність вітчизняних суб'єктів господарювання.

Увагу слід акцентувати на тому, що усунення недоліків господарсько-правового забезпечення закупівель на засадах конкуренції та прозорості є тотожним завданню узгодження національного законодавства з Директивами ЄС [91; 92; 93] в абсолютній більшості питань, окрім запровадження заходів непрямої економічної підтримки вітчизняних суб'єктів господарювання-учасників конкурсних торгів у частині недискримінації підприємств-резидентів ЄС. На думку фахівців, є низка важливих моментів невідповідності Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. законодавству ЄС [352, с. 13], тому нинішня ситуація в цій сфері може призвести не лише до згортання фінансової допомоги з боку ЄС, але й до ускладнень при створенні зони вільної торгівлі [154, с. 16]. Незважаючи на те, що в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. закріплені принцип недискримінації, рівні умови участі для вітчизняних та іноземних постачальників, тобто має місце відповідність основному положенню Угоди про державні закупівлі СОТ [320], система закупівель в Україні 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. Такий підхід не заперечує допустимості та корисності імплементації в національне законодавство позитивного досвіду інших світових практик правового регулювання закупівель.

У цьому контексті необхідно визначити загальний підхід до вдосконалення нормативного регулювання відносин з організації та проведення державних

закупівель у сфері охорони здоров'я. По-перше, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. регламентує господарські відносини за принципом моноактності, який реалізовано в ЄС [88], КНР [138, с. 38], РФ [72, с. 38, 39], США [241, с. 35] і Франції [96, с. 33]. По-друге, правове забезпечення закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я є недостатньо спеціалізованим: Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. містить скорочені строки проведення конкурсних процедур для придбання лікарських засобів і виробів медичного призначення у разі виникнення в них 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; постанова 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. передбачає регулювання цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення, як предмет закупівель.

Обмежена спеціалізація в рамках базового закону і відсутність окремих актів законодавства, які б регламентували особливий режим здійснення закупівель для задоволення потреб цієї сфери, в цілому свідчать про те, що вітчизняний законодавець орієнтується на досвід ЄС у цьому питанні. Європейська Комісія в Директиві 2004/18/ЄС консолідувала 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 [380, 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 в сфері закупівель товарів, робіт, послуг» від 08.06.2012 р. [250] 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 [23, с. 4].

На думку В. Устименка, все більш суттєвою перешкодою для ефективної реалізації актів господарського законодавства стає їх чисельність [321, с. 457]. Змінюючи параметри нормативного регулювання для залучення до торгів якомога більшої кількості конкурентів, слід скасувати суворі вимоги, які стосуються неістотних формальностей і призводять до результатів, від яких багато втрачає приватна особа [346, 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 [257, с. 237, 256]. В господарських відносинах закупівель у сфері охорони здоров'я загальнодозвільний тип правового регулювання також має обмежений вплив, що зумовлено істотністю публічних інтересів у цій сфері.

Спеціалізація в праві, як об'єктивний процес, зумовлена різноманіттям суспільних відносин [26, с. 65]. Врахування особливостей ринкового обігу товарів і послуг сфери охорони здоров'я в межах єдиного механізму державних закупівель варто забезпечувати за допомогою або вдосконалення 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, шляхом підвищення гнучкості під час проведення конкретних закупівель, фіксуючи деякі особливості для сфери охорони здоров'я в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., які узгоджуватимуться з його парадигмою, а також активізація рекомендаційної правотворчості, оптимізація договірної роботи. Такі особливості доцільно запровадити в 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 й 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 й 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 в повному обсязі, недопущення зривів чи затягувань під час проведення процедур закупівель.

Таким чином, 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 даного питання, натомість будь-які інші нормотворчі заходи призведуть до зайвої формалізації, ускладнення регулювання господарських відносин.

Пріоритетні напрямки державної соціально-економічної політики у господарських відносинах закупівель відображають систему узагальнених публічних інтересів. Будь-яка економічна стратегія передбачає визначення пріоритетних цілей розвитку народного господарства, засобів і способів їх досягнення [109, с. 129]. При цьому «пріоритетність» означає, що завдання і цілі мають статус першочергових, становлять найбільшу цінність для суб'єктів права, тому їх реалізація набуває відповідного рівня організаційного та фінансового

забезпечення. Хибною є думка про те, що цими напрямками обмежується предмет правових перетворень або немає альтернативних шляхів розвитку. Постійне 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 [218, с. 9], всі публічні інтереси до категорії пріоритетних віднести неможливо: в Законі України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р. також закріплений обмежений перелік стратегічних 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 [117, с. 131]. Тому пріоритетні напрями соціально-економічної політики визначаються на підставі їх практичної значущості, що обумовлено як недосконалістю правового механізму організації та проведення процедур закупівель, обмеженістю ресурсів, необхідних для повноцінного задоволення державних потреб, так і наявністю таких секторів підприємництва, які в сучасних умовах потребують першочергової підтримки. У зв'язку з тим, що економічна політика підлягає фіксації в законодавстві для усунення можливостей відхилитися від неї [164, с. 244], з метою стимулювання реалізації цих пріоритетних напрямків, їх варто відобразити в ст. 12 Основ, у якій йдеться про охорону здоров'я як пріоритетний напрям державної діяльності.

Будь-яка масштабна акція потребує скрупульозної підготовки і виваженості [307, с. 64]. Беручи до уваги окреслене коло проблем господарсько-правового забезпечення сфери охорони здоров'я, а також визначені завдання стосовно 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, існуючі дисфункції механізму закупівель зведуть нанівець суспільно-корисний ефект від запровадження більш складних правових засобів,

адже з переважною кількістю цих негативних явищ, наприклад, плануванням, проведенням кваліфікаційного відбору й 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.

На підставі основних дисфункцій механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я і з урахуванням поліфункціональної господарсько-правової природи закупівель, визначено нормативну структуру таких першочергових напрямків удосконалення цього механізму: (1) вдосконалення правового забезпечення ключових елементів у сфері державних закупівель в охороні здоров'я: (а) особливості організації та проведення централізованих закупівель, їх узгодження з системою децентралізованих; (б) сфера дії законодавства про закупівлі, зміст категорії «державні кошти», вимоги стосовно цінової визначеності предмета закупівлі та правовий статус замовників; (в) спеціальні режими обліку замовників; (г) порядок оприлюднення інформації під час організації та проведення закупівель; (2) закріплення особливостей правового забезпечення удосконалення організації та планування державних закупівель в охороні здоров'я: (а) планування закупівель; (б) порядок проведення конкурсних процедур і визначення предмета закупівлі, його якісних, функціональних і безпекових характеристик, вимоги до підготовки конкурсної документації; (3) правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель в охороні здоров'я: (а) правила встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям; (б) правила розгляду й оцінювання пропозицій конкурсних торгів.

Висновки до розділу 1

1. 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 рамках 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.

2. Ринок державних закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я – це автономний сегмент загального ринку товарів і послуг охорони здоров'я, зміст якого становлять господарські відносини еквівалентного обміну на засадах вільної участі, рівності, відплатності між замовниками та учасниками, що характеризуються високим рівнем відкритості проведених на ньому господарських операцій, чітко визначеною процедурою (специфічними правилами поведінки суб'єктів) і спеціальним нормативним регулюванням, предметом яких є товари і послуги охорони здоров'я. Визначено систему статичних і динамічних господарсько-правових властивостей цього ринку.

3. В господарських відносинах державних закупівель у сфері охорони здоров'я існує складна система публічних інтересів, що об'єднані змістом двох генеральних публічних інтересів: (1) високоефективне функціонування національної системи державних закупівель, що стосується правового механізму організації та проведення конкурсних процедур загалом, безвідносно до сфери їх здійснення; (2) гарантування права громадян на охорону здоров'я, що містить спеціальні правила здійснення закупівель для задоволення потреб сфери охорони здоров'я.

4. Державні закупівлі у сфері охорони здоров'я є засобом непрямого регулювання господарських відносин, що передбачає встановлення економічних стимулів для добровільної участі в конкурсах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси, шляхом 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. Правову природу даного господарсько-правового явища характеризують такі ключові риси: (1) комплексність, що означає спрямованість правових засобів механізму закупівель на гарантування сукупності публічних інтересів, поєднання

законних інтересів держави і суб'єктів господарського права; (2) універсальність, відповідно до якої цей засіб регулювання господарських відносин має позитивні результати застосування, незалежно від предмета правового впливу; (3) поліфункціональність, сенс якої полягає в тому, що закупівлі є як інструментом матеріального забезпечення потреб сфери охорони здоров'я у товарах, роботах, послугах, так і засобом, за допомогою якого реалізуються такі напрямки економічної політики: антимонопольно-конкурентна, антикорупційна, інвестиційна, інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова, політика розвитку малого підприємництва і ціноутворення; (4) є формою організації збуту продукції вітчизняної промисловості та сфери послуг – механізмом перерозподілу товарів, робіт, послуг, що мають цінову визначеність і ринкову вартість, який розвивається в умовах відкритого ринку і на підставі конкурентного відбору учасників.

У рамках правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я застосовуються самостійні засоби регулювання господарських відносин, передусім, на стадії проведення торгів під час кваліфікаційного відбору та оцінювання пропозицій учасників, інструментами реалізації яких є процедури закупівель.

Теоретично обґрунтовано і 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 в сфері державних закупівель, забезпечуючи розвиток конкуренції, раціональне та ефективне використання державних коштів, а також стимулювання реалізації основних напрямів економічної політики».

5. 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.

6. Правові засоби системи державного регулювання господарських відносин закупівель у сфері охорони здоров'я містять конкретні основні та похідні дисфункції. Внаслідок цього чинне нормативне регулювання не гарантує всього комплексу представлених публічних інтересів і не забезпечує ефективне

функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях. До основних дисфункцій, передусім, належать такі: (1) здійснення закупівель за завищеними цінами; (2) 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; (3) своєчасно й у повному обсязі не задовольняється комплекс суспільних потреб сфери охорони здоров'я; (4) допуск до оцінювання пропозицій конкурсних торгів учасників, що незацікавлені чи об'єктивно неспроможні задовольнити потреби замовника; (5) в нормативних правилах визначення предмета закупівлі у конкурсній документації не відображені особливості задоволення потреб сфери охорони здоров'я у товарах і послугах; (6) відсутність налагодженої господарської взаємодії та узгодженості між централізованою і децентралізованою системами закупівель; (7) звуження сфери розповсюдження законодавства про закупівлі на господарські відносини.

7. 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, закріпити деякі особливості для сфери охорони здоров'я в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., що узгоджуються з його парадигмою, насамперед, у структурі таких правових засобів: правовий статус замовників; планування і консультаційний 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.

8. Удосконалення правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я необхідно проводити за такими основними напрямками: (1) налагодження господарської взаємодії та узгодженості між централізованою та децентралізованою

системами закупівель, заснування спеціалізованих замовників і розвиток у сфері охорони здоров'я ринкової інфраструктури закупівель, встановлення диференційованих режимів участі в конкурсних процедурах для некомерційних і комерційних державних та комунальних підприємств; (2) розширення предмета та інструментів планування державних потреб, визначення ключових правил підготовки конкурсної документації для придбання товарів і послуг сфери охорони здоров'я; (3) перегляд нормативної регламентації системи кваліфікаційного відбору учасників, порядку розгляду й оцінювання пропозицій конкурсних торгів.

РОЗДІЛ 2

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

2.1. Удосконалення правового забезпечення ключових елементів державних закупівель в охороні здоров'я

Стабільне функціонування правового механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я є умовою гарантування комплексу публічних інтересів. Кожен етап розгортання цього механізму містить ключові, властиві саме йому, правові засоби. Водночас, ті з них, що регламентують статус замовників як організаторів торгів, алгоритм їх взаємодії між собою 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 закупівлі та змісту категорії «державні кошти», є універсальними і мають вагомим юридичне значення для всіх стадій організації та проведення конкурсних процедур.

М. М. Алексєєв суб'єкту відводить роль «найбільш глибокого елемента правової структури» [5, с. 76], а Є. Б. Пашуканіс, продовжуючи думку, зазначає, що суб'єкт є атомом юридичної теорії, найпростішим і неподільним елементом [239, с. 102]. Більше того, О. П. Подцерковний виокремлює суб'єктну складову як одну з двох складових предмету господарського права [335, с. 10, 11]. 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 закупівель.

Деякі фахівці зазначають, що закріплення в законодавстві широкого кола розпорядників державних коштів свідчить про децентралізацію національної системи закупівель [144, с. 68]. Це також підтверджує значна кількість закладів охорони здоров'я публічного права: 2009 р. в Україні функціонувало 2782 державних і комунальних лікарняних заклада та 71 приватний заклад, а також 7272

амбулаторно-поліклічних заклада державної та комунальної власності й 1556 приватної [220, 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 [49]. Великі обсяги державних коштів щорічно витрачаються на придбання продукції та послуг сфери охорони здоров'я, зокрема, обсяг видатків на виконання медичних заходів програмного характеру тільки за окремими державними програмами, згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» від 22.12.2012 р., складав близько 2 млрд грн. В. К. Мамутов підкреслює: «Проблема «центр і регіони» – стародавня, не лише наша, але й багатьох інших держав. Проблема ця багатоаспектна – і політична, і економічна, і організаційно-управлінська» [178, с. 178]. Варто погодитися з тими авторами, на думку яких охорона здоров'я припускає централізовані підходи під час розміщення ресурсів і забезпечення їх доступності [58, с. 16], з урахуванням того, що учасники регіональних відносин мають здатність до імпліцитних знань і пристосовуються до зміни умов більш динамічно, відповідно реагуючи на економічне довкілля, ніж структури інших рівнів [183, с. 23]. Тому помилково розглядати в якості суб'єктів, уповноважених на здійснення закупівель, лише органи державної влади [378, с. 38, 39], оскільки, як вказує В. М. Пашков, нова парадигма саморозвитку регіонів передбачає врахування їх інтересів [230, с. 44]. Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. і наказу МОЗУ «Про забезпечення виконання програм, які передбачають централізовану закупівлю лікарських засобів, виробів медичного призначення та обладнання у 2010 році» від 08.10.2009 р., слід вести мову про існування в Україні децентралізованої та централізованої систем закупівель у сфері охорони здоров'я, раціональне поєднання яких є передумовою ефективного задоволення державних потреб.

Залежно від кількості суб'єктів господарського права, в інтересах яких проводиться державна закупівля, замовники поділяються на такі 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 і 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 [99]. На підставі класифікації замовників залежно від характеру первинного використання предмета закупівлі, наведеної в попередніх підрозділах, неможливо однозначно розподілити учасників ринку охорони здоров'я на тих, що здійснюють або децентралізовані, або централізовані закупівлі. Враховуючи обсяг господарської компетенції замовників [209, с. 132 – 153], для визначення способу, в який закупівлі у сфері охорони здоров'я переважно проводяться, 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.

Російські дослідники констатують, що договірні відносини є типовими у взаємовідносинах владних структур з господарюючими суб'єктами [103, с. 462]. В Україні, крім МОЗУ і місцевих органів охорони здоров'я, власні медичні служби мають окремі центральні органи виконавчої влади [221, 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 [213, 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 %) [292, 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 в 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.

Найбільш адекватним методом господарського забезпечення загальнодержавних потреб сфери охорони здоров'я є централізовані закупівлі, тоді як шляхом 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 [322, 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, які є центрами таких систем [324].

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 ту обставину, що ефективність цієї сфери значною мірою залежить не лише від обсягів фінансування, а від організації лікувального процесу [264, с. 9]. Тому здійснюючи закупівлі замовники зобов'язані ефективно виконувати покладені на них обов'язки, представляти інтереси суспільства на основі певних стратегій та ідеологій [378, с. 38, 39]. На підставі узагальнених господарських функцій замовників [209, с. 132 – 153] варто сформулювати універсальний алгоритм господарсько-договірних зв'язків між ними в процесі розгортання економічних відносин, який має таку форму: (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 слідує, що між діяльністю замовників існує причинно-наслідковий зв'язок, коли попередній забезпечує наступного предметом закупівлі, принаймні, в чотирьох фазах.

З метою з'ясування особливостей організації централізованих закупівель, замовників доцільно класифікувати, залежно від спільності цілей і сегменту сфери охорони здоров'я, для задоволення потреб якого проводяться 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». В кожній з цих 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, допускається придбання товарів, робіт, послуг в інтересах господарських організацій, що належать до інших систем замовників.

Зростання суспільного інтересу до державних закупівель часто пов'язують з

залученням до цього сектору економіки господарських товариств, у статутному капіталі яких державна частка перевищує 50 % [339, с. 122]. Проте починаючи з часу прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 08.07.2011 р., який був спрямований на спрощення порядку здійснення закупівель підприємствами промисловості та підвищення їх конкурентоздатності [260, с. 4], встановивши особливий режим застосування до них законодавства [209, с. 117 – 122], тривала дискусія: одні автори пропонували цілковито вивести ці підприємства зі сфери закупівель [154, с. 15], другі ж дотримувалися протилежних поглядів [81, 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 в 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.

Відповідно до листа-роз'яснення МЕРТУ «Щодо змін внесених до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 27.08.2012 р., у разі якщо замовник є підприємством у розумінні Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., та здійснює закупівлі товарів, робіт і послуг не за рахунок державних коштів, визначених у п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, то на такі закупівлі дія цього Закону не поширюється. Інший порядок державних закупівель передбачений Законом України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 р. Згідно з листом-роз'ясненням МЕРТУ «Щодо проведення процедур закупівель відповідно до вимог Закону України «Про здійснення державних закупівель» суб'єктами сфери державних закупівель» від 10.12.2012 р., якщо юридична особа, яка провадить діяльність у сферах, визначених Законом України «Про особливості здійснення закупівель в

окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 р., є замовником у розумінні даного Закону, і такий замовник здійснює закупівлі товарів, робіт, послуг не за рахунок коштів, визначених у п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., а виключно за власні кошти, у тому числі отримані в результаті господарської діяльності, то такі закупівлі здійснюються з урахуванням вартісних меж, визначених абз. 3 ч. 3 ст. 2 Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 р.

Таким чином, державні та комунальні підприємства, до яких належать суб'єкти господарювання публічного права, суб'єкти господарювання приватного права, в статутному фонді яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, зобов'язані купувати товари, роботи і послуги у порядку, визначеному Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., якщо така закупівля здійснюється повністю чи частково за рахунок державних коштів (наприклад, бюджетних коштів, коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування), до яких не належать кошти власне цих підприємств та їх об'єднань.

У такій ситуації необхідно створити ефективну систему централізованого обліку цього виду замовників [209, с. 124 – 126], що дасть змогу визначати господарські організації зі статусом замовників та оптимізує 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 в Додатку 3. Держави-члени мають періодично повідомляти Європейську Комісію у разі виникнення змін до їх списків органів та категорій органів» [93]. Вважаємо доцільним на рівні МЕРТУ створити єдиний реєстр замовників у сфері охорони здоров'я і запропонувати до ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. наступні нормативні 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 містить такі відомості: інформацію про замовника з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, підстави та дату внесення до реєстру, інші відомості за рішенням Уповноваженого органу. 3. Реєстр оприлюднюється на веб-сайті Уповноваженого органу. Відомості до реєстру заносяться на строк, що не перевищує одного календарного року, по закінченню якого вони підлягають перевірці».

Надання підприємствам права не проводити закупівлі за рахунок власних коштів тягне за собою, по-перше, загальні негативні наслідки, що в цілому аналогічні тим, які мають місце при закріпленні винятків і обмеженні сфери дії закупівельного законодавства. По-друге, спеціальні негативні наслідки, зумовлені виключенням найбільшого виду державних коштів (у 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 [266]), 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. Крім цього, в державному та комунальному секторах власні кошти закладів охорони здоров'я, суб'єктів, що надають соціальні послуги, інших організацій, які діють у формі некомерційних суб'єктів господарювання, будуть використовуватися без проведення процедур закупівель, хоча для негосподарюючих суб'єктів ці правила залишаються незмінними [209, с. 119].

Враховуючи тенденції розвитку господарських організацій публічного права в Україні [291, с. 9], положення Програми економічних реформ, в якій задекларовано перехід від бюджетного фінансування сфери охорони здоров'я на кошторисній основі до системи контрактних відносин, а отже, перетворення більшої частини негосподарюючих суб'єктів публічного права на суб'єктів господарювання. На підставі вищевказаної норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 04.07.2012 р. сфера

дії законодавства про закупівлі очікувано буде звужуватися й у майбутньому.

Оптимальним варіантом господарсько-правового забезпечення здійснення закупівель державними і комунальними підприємствами є вилучення абз. 2 ч. 1 ст. 2 з тексту Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. та доповнення системи державних коштів фінансовими ресурсами підприємств, їх об'єднань, а також запровадження різних режимів участі в цих відносинах для некомерційних і комерційних суб'єктів господарювання публічного та приватного права, в 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, а в перспективі (коли буде досягнуто стійкого зростання вітчизняної економіки і гарантовано законність) законодавство про закупівлі на них взагалі не повинно поширюватися. Щодо останнього положення, то тут мається на увазі перехідний механізм реалізації економічних інтересів у праві, який, за визначенням І. Р. Пригожина, не є випадковістю [262, с. 56, 57]. Основним його призначенням є забезпечення економічного розвитку суспільства в період перебудови на основі поєднання інтересів особи і держави, а не їх протиставлення [286, с. 26]. До речі, законодавство про закупівлі Болгарії [354, с. 54], Казахстану [127, с. 34] і РФ [327] розповсюджується як на комерційні, так і некомерційні підприємства державної власності, а ЄС – тільки на некомерційні, зокрема, у ч. 9 ст. 1 Директиви 2004/18/ЄС виокремлюється така риса замовника, як «створений для задоволення потреб загального інтересу, що не має промислового чи комерційного характеру» [93]. Навіть у давньоримські часи самостійними корпораціями визнавалися об'єднання з суспільно корисними цілями, що користувалися підтримкою держави [214, с. 34].

Стосовно пропозиції підвищити мінімальну ціну 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 диференційовані для обох секторів [88].

На обґрунтування такого підходу, крім вищезгаданих загальних і спеціальних негативних наслідків, слід навести 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. У відносинах закупівель, особливо в сфері охорони здоров'я, застосування такого підходу в чистому вигляді є неприпустимим і це стосується як комерційних, так і некомерційних суб'єктів господарювання публічного права, оскільки всеохопний підхід не забезпечує захист державних інтересів і паритетне задоволення потреб усіх учасників господарського обороту. Як уже зазначалося, негосподарюючі суб'єкти публічного права продовжують здійснювати закупівлі в загальному порядку, оскільки з п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. не вилучено формулювання «кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевим і державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування». Тобто, негосподарюючі суб'єкти публічного права на правах бюджетних установ здійснюють державні закупівлі за рахунок власних надходжень, що згідно з ч. 4 ст. 13 БКУ є складовою спеціального фонду бюджету.

По-друге, хоча задоволення потреб сфери охорони здоров'я в основному і допоміжному предметі – це загальна мета замовника, який здійснює закупівлі у цій царині, в законодавстві не визначено з якою метою та для забезпечення яких видів потреб замовників проводяться 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 [226, с. 28]. Згідно з ГКУ та Законом України «Про

здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 [218, с. 91]. Головною рисою ринку є те, що він заснований на спонтанній координації та стихійному порядку. Це робить економічну систему такою, що швидко розвивається [272, с. 276] на принципах вільної купівлі-продажу [28, с. 129]. Економічними законами попиту та пропозиції ринок визначає напрямки розвитку суспільно-необхідного виробництва, надає імпульси науково-технічному прогресу і відкидає непотрібне, неконкурентоздатне виробництво [180, с. 189]. З цього слідує вимога про провадження суб'єктами господарювання власної діяльності гнучко, швидко реагуючи на зміни ринкової кон'юнктури.

Організація та проведення процедур закупівель створює для замовника три основні господарські наслідки: (1) етапи їх проведення є тривалими в часі, а спеціальний порядок здійснення має бути обов'язково дотриманий; (2) проведення у законний спосіб конкурсних процедур гарантує отримання найбільш економічно вигідної пропозиції; (3) діяльність господарських організацій на ринку закупівель, порівняно з іншими товарними ринками, є максимально відкритою для громадянського суспільства, в 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 зміну кон'юнктури ринку. З огляду на особливості дії законів ринку [180, с. 189], цій групі суб'єктів господарювання треба самостійно обирати форму участі в господарських відносинах, швидко діяти при коливаннях попиту і пропозиції. Ця обставина лише частково може бути усунена ефективним прогнозуванням і плануванням у рамках річного плану. Стосовно другого наслідку, то він має позитивний характер, хоча

також може добровільно обиратися сторонами як порядок укладання договору.

Специфіка здійснення закупівель ставить комерційні підприємства у дещо не вигідне, порівняно з приватним сектором, становище, що вносить дисбаланс у підприємницьке середовище, спотворює конкуренцію. На підставі проведеного аналізу, беручи до уваги норми ст. 4 і 21 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., ч. 9 ст. 1 Директиви 2004/18/ЄС [93], 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 [10, с. 40, 41; 212, с. 139 – 151], варто підсумувати: правове регулювання закупівель має бути спрямоване на гарантування раціонального використання державних коштів саме при придбанні товарів, робіт і послуг з некомерційною метою. Ця нормативна модель може зазнавати коригувань, але концептуально, при збереженні курсу на задекларовану в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. євроінтеграцію в сфері товарних ринків, саме таким є шлях розвитку даного сегменту правового регулювання господарських відносин в Україні.

Деякі автори звертають увагу на необхідність скорочення кількості розпорядників державних коштів (замовників), що сприятиме усуненню недоліків у системі закупівель [192, с. 47]. У цьому контексті вдосконалення законодавства помилково ставити в пряму залежність від кількісного аспекту господарського явища, оскільки будь-які зміни мають ґрунтуватися на реальній практичній доцільності, адже правовий інститут, як зазначає О. І. Камінка, є однією з фаз у процесі послідовного розвитку охоплюваних ним відносин, результатом попереднього розвитку, що несе у собі зародок майбутніх змін [133, с. 46 – 49]. Скорочення видів розпорядників державних коштів може призвести до таких негативних наслідків: (1) перегляд законодавчої регламентації існуючої системи замовників; (2) збільшення навантаження на замовників у значенні зростання обсягів придбаних товарів і кількості проведених закупівель; (3) в українських реаліях концентрація фінансових

ресурсів є загрозою 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, окрім неадекватного соціальної державі перерозподілу соціального продукту, ті гроші, які вітчизняна галузь охорони здоров'я отримує з державного бюджету, часто теж використовуються економічно неефективно завдяки застарілому менеджменту, структурно-технологічним диспропорціям, зайвій централізації, занепаду основних фондів. Бюджетні кошти, переважно, витрачаються на закупівлю ліків, тому що величезними є і обсяги оптових продажів, і корупційні «відкати» [134, с. 67]. Водночас, згідно з пануючою в господарському праві доктриною, в сферах суспільно корисних інтересів (провадження діяльності, спрямованої на задоволення попиту населення в послугах транспорту, зв'язку, ресурсозабезпечення тощо), в яких одержання прибутку є супутньою, не першочерговою метою, має забезпечуватися публічне управління [321, с. 455].

Організаційно-управлінські заходи щодо розвитку стаціонарного сектору охорони здоров'я України свідчать про існування тенденції до раціоналізації інфраструктури лікарняних закладів і підвищення економічності використання їх ліжкового потенціалу [221, с. 119 – 121]. О. А. Медведєва відзначає, що в сучасних умовах держава і територіальні громади не завжди в змозі підтримувати належний рівень функціонування об'єктів публічної власності, насамперед через нестачу бюджетних коштів [182, с. 1]. Тому, 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 [118]. Тобто, за рік кількість лікарняних закладів зменшилася на 300 одиниць (11 %), амбулаторно-поліклінічних – на 800 (9 %).

На цій підставі доречно запропонувати закріпити в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. механізм створення спеціалізованих замовників, діяльність яких забезпечить концентрацію досвіду здійснення закупівель і уніфікацію практик їх проведення, дасть змогу решті

замовників раціоналізувати власну організаційну структуру й штат працівників. Спеціалізовані замовники будуть засновуватися 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. Наприклад, у РФ, окрім державних і муніципальних замовників, здійснювати закупівлі мають право спеціально уповноважені органи, створені органами державної влади і місцевого самоврядування для виконання цих функцій [12, с. 45], а в Канаді Міністерство соціальних робіт і служб, як уповноважений орган у сфері закупівель, здійснює закупівлі для понад ста відомств [37, с. 42, 43]. Також у сфері формування та розміщення державного замовлення на поставку продукції для пріоритетних державних потреб, згідно з ч. 8 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., визначені умови й порядок делегування замовниками іншим господарським організаціям прав і обов'язків стосовно розміщення замовлень та укладання державних контрактів.

Необхідність забезпечити укладання між замовниками та учасниками конкурсних торгів господарських договорів на максимально вигідних для обох сторін умовах, особливо враховуючи те, що в ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 спеціальної інфраструктури державних закупівель. На думку дослідників, одним із першочергових завдань є розробка підсистеми інформаційного забезпечення про виробників товарів, їх виробничі потужності, запаси товарів і запити споживачів [269, с. 79 – 81], а також системи інформаційної підтримки учасників ринку охорони здоров'я [221, с. 116] і запровадження незалежної експертизи конкурсних торгів [66, с. 9 – 12], на чому зроблено наголос і в постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та

перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» від 06.10.2011 р. Такий підхід до формування ринкової інфраструктури є позитивним, оскільки, по-перше, в спеціальній літературі звертається увага на брак інституцій з підтримки розвитку підприємств [228, с. 194], по-друге, більшість дослідників розглядають лише такі традиційні форми, як бізнес-інкубатори, технопарки чи організації, що представляють інтереси постачальників [165, с. 14, 15; 66, с. 5 – 11].

Економісти називають високоякісну інформаційно-аналітична базу (ринкову інфраструктуру) одним із основних елементів сучасного ринку [218, с. 92]. В сфері господарювання інфраструктура – це сукупність організацій, що забезпечують нормальну діяльність виробників, торговельних посередників і споживачів у процесі товарообігу [269, с. 80], а також комплекс специфічних трудових процесів з виробництва послуг, що забезпечують товарний обмін і життєдіяльність суб'єктів ринку [345, 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 [15, с. 97].

Хоча замовники, як правило, належним чином оцінюють власні потреби, визначаючи шляхи їх задоволення, вони не обов'язково поінформовані стосовно того, які рішення для них є найбільш економічно ефективними і доступними, що стосується, насамперед, інноваційної продукції. В цілому організаційна взаємодія замовників у сфері охорони здоров'я характеризується низкою недоліків [58, с. 16], зокрема, частою є дисфункціональність під час розподілу і використання в регіонах централізовано придбаної медичної техніки. В. В. Резнікова зауважує, що галузі, які входять до інфраструктурного комплексу, покликані забезпечувати безперебійне і планомірне прискорення всіх стадій відтворення [272, с. 286]. На думку В. П. Федька, стосовно ринку інфраструктура є сукупністю державних і комерційних організацій, що обслуговують інтереси суб'єктів ринкових відносин і забезпечують їх взаємодію [329, с. 6]. Крім цього, нормативна регламентація порядку проведення процедури електронного реверсивного аукціону в розд. 8-1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., що допускає створення фактично необмеженої кількості електронних майданчиків для

проведення торгів і використання засобів телекомунікації, потребує запровадження ефективних комунікаційних систем, які гарантують залучення широкого кола учасників до нових форм проведення торгів. Тому своєчасними є пропозиції В. К. Мамутова і В. А. Устименка щодо створення органів, відповідальних за розвиток територіальних господарських комплексів регіонів [324].

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 [269, с. 79 – 81]. У новітній історії України створення інституцій на зразок інфраструктури державних закупівель передбачалося в 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 при здійсненні 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 дорадчий орган при МЕРТУ. Проте обидві ініціативи так і не були втілені 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 і 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 і 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, консультаційний супровід процесу розподілу між замовниками централізовано придбаних товарів; (б) координаційну, що передбачає надання консультацій замовникам і учасникам стосовно 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 розробку конкурсної документації, пошук постачальників, отримати обґрунтовані рекомендації стосовно визначення параметрів закупівлі. Також забезпечується поінформованість потенційних учасників стосовно структури попиту та альтернативних пропозицій на ринку, створюються додаткові засоби доведення відомостей про власну господарську діяльність до замовників.

До факторів, що затримують розвиток вітчизняної економіки відносять неефективну правореалізацію та неузгодженість норм законодавства, які регламентують відносини у сфері господарювання [114, 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 [326, с.

82]. З огляду на відсутність прозорого механізму надання державної допомоги суб'єктам господарювання [204, 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 [54, с. 89], натомість порушення цих принципів перетворює закупівлі з ефективного механізму відбору на «злоякісний» інструмент корупції [271, с. 29]. Тому було б доцільно закріпити на рівні ГКУ спеціальні гарантії захисту конкуренції та правил оприлюднення інформації про закупівлі, що включатимуть заходи з запобігання скороченню видів джерел інформації та способів її оприлюднення, оскільки саме ці нормативні приписи забезпечують функціонування об'єктивного джерела інформації про придбання товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів.

Д. Задихайло та В. Пашков зауважують, що співвідношення ГКУ і підгалузевих законодавств у частині забезпечення системного й ефективного державного регулювання потребує доопрацювання, оскільки в ст. 12 ГКУ надано перелік саме основних засобів регулюючого впливу на діяльність суб'єктів господарювання, передбачаючи існування низки спеціальних [112, с. 51]. Цей підхід підтримує і В. Мамутов, який наголошує на необхідності вдосконалення та поступового збагачення прийнятих кодексів новими нормами [175, с. 65]. Також В. Устименко підкреслює доречність подальшої консолідації та кодифікації багатьох нормативно-правових актів господарського законодавства на базі ГКУ [321, 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 [351, 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 [244, 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 [174, с. 5 – 15], слід запропонувати доповнити ГКУ ст. 13-1 «Державні закупівлі» такого змісту: «1. Державна закупівля – це засіб регулювання господарських відносин шляхом придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у суб'єктів господарювання за державні кошти, відповідно до річного плану з акупівель. 2. Закупівлі здійснюються з метою як забезпечення потреб замовників у товарах, роботах і послугах, так і державного регулювання економічних процесів. Держава здійснює політику в 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» від 01.06.2010 р.».

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

Господарсько-правове значення стадії організації процедур закупівель у механізмі забезпечення державних потреб у товарах, роботах і послугах важко переоцінити, оскільки саме на ній приймаються рішення, що детермінують увесь подальший розвиток правовідносин. Проте нормативна регламентація даного 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 в рамках чинної системи правових засобів забезпечити ефективну організацію цього процесу в охороні здоров'я. По-друге, закріплені в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. і наказі МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р. правила визначення предмета в 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 акцентоване саме на реалізаційному аспекті [109, с. 128, 129]. Тому питання розвитку правових форм планування є важливим напрямком удосконалення господарського законодавства.

Прогалини в нормативній регламентації порядку організації централізованих закупівель [209, с. 156, 274 – 278] призводять до того, що замовникам не вдається повною мірою врахувати потреби господарських організацій, в інтересах яких вони проводять закупівлі, зокрема наявність у них відповідних матеріально-технічних умов для експлуатації товарів, 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. Згідно з Програмою економічних реформ, в Україні на 100 тис. населення припадає 5,6 лікарень, тоді як у країнах ЄС цей показник становить 2,6.

В спеціальній літературі наголошується на необхідності більш активного опрацювання питань бюджетного планування, підготовки й поширення інформації для стимулювання виконання законодавства про закупівлі [144, с. 70]. Погоджуючись із 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 [245, с. 118], оскільки ця координація є недостатньою і потребує коригування з боку держави, на чому наголошують О. Беяневич [24, с. 440, 441] і О. Рих [273, с. 456, 543]. З даного 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 в переважно ринковому господарстві» [94, с. 96]. На думку В. Гайворонського, хоча між ринковими відносинами і плануванням існує суперечність, вона має діалектичний характер і повинна вирішуватися правовими засобами [60, с. 32]. На важливість дотримання принципу плановості під час залучення капіталу в концесійних відносинах звертає увагу О. А. Зуєва [128, с. 56].

Під час підготовки річних планів закупівель замовникам необхідно брати до уваги максимально широке коло господарсько-значущої інформації про заплановане придбання товарів, робіт чи послуг. Але у формі річного плану, що затверджена наказом МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., помітні прогалини, наприклад, немає вимог стосовно відображення інформації про потреби замовника, для задоволення яких здійснюється закупівля, їх соціально-економічного обґрунтування, даних про господарські організації, в інтересах яких буде проведена централізована закупівля. В наказі МОЗУ й 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 товарів, що вже були централізовано придбані.

В Кодексі державного прок'юременту Франції особлива увага приділяється тому, що замовники перед проведенням закупівель мають чітко визначати власні потреби для організації ефективного прок'юременту з економічного погляду [240, с. 36]. В даному аспекті важливого значення набуває така ознака планування, як виконання техніко-економічних розрахунків [126, с. 385]. Як зазначає

Л. Нападовська, розробка механізму системного планування не має альтернатив у сучасному динамічному середовищі [202, с. 75]. З огляду на юридичний інструментарій Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., для удосконалення порядку організації централізованих закупівель слід першочергово нормативно закріпити, що замовник разом із заявками на купівлю товарів, робіт і послуг отримує документальне підтвердження наведених у них даних стосовно: (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 і обладнання, необхідних 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 використані на експлуатацію та обслуговування обладнання, медичної техніки чи надання послуг, зіставлення їх з ринковою вартістю товарів і послуг, необхідних 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 їх раціонального використання, а також забезпечення узгодженої взаємодії між замовниками під час проведення централізованих закупівель і підвищення інформативності річних планів, доцільно запропонувати такі зміни до законодавства: (1) ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. доповнити нормативними приписами наступного змісту: (а) п. 2 ч. 1 ст. 1 цього Закону 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 в 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 цього Закону, в якому закріплено поняття предмета закупівель, доповнити реченням: «Закупівлі проводяться 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 здійснюється закупівля, їх соціально-економічне обґрунтування» і графу № 10 «Відомості про замовника (найменування, юридична адреса), у володіння якому предмет закупівлі буде розподілений».

Перманентна дисфункціональність порядку планування державних закупівель призводить до нестабільного і неповного задоволення суспільних потреб у сфері охорони здоров'я. У зв'язку з тим, що вітчизняний досвід проведення торгів демонструє середню економію від попередньо оціненого бюджету в розмірі 15%, а в міжнародних закупівлях цей показник сягає 25 – 30 % [196, с. 105], викликає нарікання та обставина, що поряд із запровадженням наказом МЕРТУ «Про здійснення моніторингу державних закупівель» від 19.10.2011 р. моніторингу закупівель на централізованому рівні, під яким розуміється систематичне спостереження МЕРТУ за проведенням замовниками процедур закупівель з метою аналізу їх ефективності та належного дотримання законодавства, для замовників не встановлено обов'язок здійснювати моніторинг пропозиції та цін на товари і послуги на ринку. Наприклад, 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 мали місце аналогічні пропозиції ціною 4,2 млн грн [319].

У XIX ст. в Російській імперії замовники перед проведення торгів були зобов'язані збирати відомості про торгові й адміністративно встановлені ціни у тих місцях, де планувалося провести торги, а також вираховувати необхідність у товарах

[258, 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 [346, с. 42, 50].

Розвиток правового регулювання в даному напрямку може розглядатися як система заходів на децентралізованому рівні з проведення моніторингу цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення, що закуповуються за бюджетні кошти. На необхідність нормативного врегулювання цього питання звертається увага в постанові 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. 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 в 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 у порядку ст. 24 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. визначив розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів (розмір такого забезпечення не може перевищувати 1 % очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на придбання робіт і 5 % для товарів або послуг). У зв'язку з тим, що орієнтація учасника на задекларовану замовником ціну є невідвортною, 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 зобов'язань учасниками, постійні вимоги про збільшення ціни договору з боку недобросовісних підприємців. Як відмічається в постанові ВРУ «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» від 21.10.2009 р., потрібно оптимізувати й децентралізувати систему управління та підвищити ефективність використання ресурсів в охороні здоров'я.

З огляду на вищевикладене, слід сформулювати такі пропозиції до законодавства: «1. До Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. внести наступні зміни: (1) ч. 1 ст. 1 Закону 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 Закону закріпити нормативний припис такого змісту: «Ціна предмета закупівель не може бути більшою за його очікувану вартість, визначену в річному плані замовника. Замовник періодично проводить моніторинг пропозиції та динаміки цін на товари, роботи, послуги, що становлять предмет закупівлі. За умов 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 в 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 підтвержені мотиви ухвалення такого рішення»; (3) до ч. 4 ст. 28 Закону включити речення: «На етапі оцінки конкурсних пропозицій замовник зобов'язаний порівнювати закріплені в пропозиціях учасників ціни з результатами моніторингу»; (4) ч. 4 ст. 11 Закону, в якій визначені завдання комітету з конкурсних торгів, доповнити новим абзацом: «здійснює моніторинг ринкових цін на предмет закупівлі»; 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».

Запровадження цих заходів на нормативному рівні 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 доцільності запровадження стратегічного та іншого загальнодержавного планування розвитку економіки [323, с. 268]. Російські дослідники позитивно оцінюють перспективи запровадження федеральної контрактної системи, особливістю якої буде довгострокове планування державних і муніципальних потреб [30, с. 18]. Фахівці також наголошують на невідкладності затвердження концепції стратегічного планування розвитку галузі охорони здоров'я на основі інноваційних перетворень [151, с. 222], адже базовим критерієм ефективності політики в сучасних глобалізаційних умовах є принципова далекоглядність [285, с. 3, 4]. Проте в Україні роль планування, як правової форми державного регулювання господарських відносин, є незначною [211, с. 76]. На відсутність національної економічної стратегії, що мала б максимально узгоджений соціальний характер, звертає увагу і Д. В. Задихайло [117, 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 знаходитимуть відображення в стратегічних планах, на підставі яких складатимуться плани річні, це надасть відповідним державним програмам здійсненого характеру, зробить їх реальним господарсько-правовим механізмом досягнення цілей довгострокового розвитку економіки.

Під час розробки нормативного регулювання довгострокового планування

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 та її виконання, оцінки і контролю виконання. По-друге, йдеться про дії організації, що забезпечать їй певне майбутнє, оскільки ринкове середовище очікувано змінюватиметься і потрібно набутти конкурентних переваг [50, с. 31 – 33, 39]. Тому в стратегічних планах закупівель варто передбачати придбання інноваційної продукції, адже основною умовою досягнення довгострокових темпів економічного зростання реального сектора економіки та окремих підприємств є активна інноваційна діяльність [17, с. 10]. За умови нормативного закріплення обмеженого кола підстав для оперативного коригування змістових параметрів стратегічних планів на етапі їх виконання, хибною є позиція науковців, на думку яких актуальність «великих планів» вже вичерпана, оскільки вони були більш-менш ефективними в минулому, за часів низької динаміки змін у господарстві та відносно незалежних господарських систем [74, 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 й 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 складаються 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 в плані; (в) існує нагальна потреба в 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 в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., доповнивши його ст. 4-1 «Стратегічне планування закупівель».

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 з законодавством визначати предмет закупівель у конкурсній документації, що дає змогу учасникам готувати конкурентоздатні пропозиції та забезпечує належний рівень якості товарів і послуг, своєчасність задоволення суспільних потреб. На підставі узагальнення правових засобів, закріплених у Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., наказах МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р., «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., слід сформулювати основні правила визначення предмета в конкурсній документації на стадії організації закупівель.

1. Предмет державних закупівель є конкретно визначеним і таким, що максимально ефективно задовольнить потреби замовника в товарах, роботах, послугах.

Особливістю правового регулювання є наявність визначеного предмета і сфери впливу, що мають значення для суб'єктів [313, с. 299]. У ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. закріплено, що предмет закупівлі визначається замовником 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 визначається 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.

Для дійсності купівлі-продажу будь-яка річ має бути точно визначеною, щодо родових речей – виділена й піддаватися комерційному обчисленню (за мірою, вагою) [214, 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 на практиці частими є випадки закупівель товарів, що у комплектному стані не можуть легально використовуватися. Так, МОЗУ в 2009 р. закупило чотири обладнані автомобілі на суму 3,9 млн грн для станцій швидкої медичної допомоги. 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 [331, с. 24, 25]. Внаслідок недотримання нормативних правил проведення процедури закупівлі, за державні кошти були придбані автомобілі в комплектації з обладнанням, з яким вони не зареєстровані в Україні та, як наслідок, не можуть використовуватися в медичній практиці. Тому при купівлі складної медичної техніки чи обладнання в документації конкурсних торгів слід закріплювати спеціальні вимоги стосовно 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. 3 такого змісту:

«У випадках, передбачених законодавством, самостійній державній реєстрації підлягають комплекси медичних виробів (складні медичні вироби), що в процесі експлуатації використовуються як єдине ціле, тобто одиниця обладнання».

Повертаючись до прикладу з закупівлею реанімобілів, необхідно звернути 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 [331, с. 24, 25], замовник штучно звузив 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.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 в сфері державних закупівель у рішенні № 56-/пк-ск від 21.01.2013 р. визнано дискримінаційним закріплення замовником у тендерній документації повного хімічного складу двох дезінфікуючих засобів, чим було унеможливлено допуск до оцінювання еквівалентних препаратів. З іншого боку, вказівка на точне фасування товару (наприклад, масло вершкове по 230 г / пак. або молоко згущене в банках по 385 г) є зайвою деталізацією і без обґрунтування потреб замовника саме в такій кількості товару, з урахуванням специфіки його діяльності, тягне за собою обмеження кола потенційних учасників. Водночас слід визнати, що дотримання цих вимог часто має суб'єктивний характер і залежить від аргументації замовника. За умови належного обґрунтування допустимим є закріплення в конкурсній документації вимог, згідно з якими 100 мл готової молочної суміші має містити 1,7 г білків і 3,3 г жирів, якщо це зумовлено специфікою лікування хворих (в 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 якостям відповідає предмет).

Основні зловживання замовників при визначенні предмета закупівлі в

конкурсній документації 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.

До нормативних засобів, безпосередньо спрямованих на недопущення таких зловживань замовниками, належать наступні: по-перше, в п. 3 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. закріплені правила підготовки технічних специфікацій; по-друге, в ч. 3 ст. 22 цього Закону встановлено, що конкурсна документація не повинна містити положень, які обмежують конкуренцію чи призводять до дискримінації учасників. За даними АМКУ, факти антиконкурентних узгоджених дій учасників встановлюються на підставі аналізу тендерних пропозицій, що виявляє нехарактерну для предмета закупівель схожість за оформленням, структурою та змістом пропозицій [123]. Дві третини скарг, що надходять до АМКУ, стосуються порушень вимог конкурсної документації: найчастіше документація розробляється під одного учасника і має місце «конкурс без конкурсу» [305, с. 3]. З цього слідує, що від здійсненої замовником господарської 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 у сфері охорони здоров'я зокрема. Хоча, наприклад, Федеральний Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21.07.2005 р. [327] передбачає затвердження номенклатури товарів, робіт, послуг для державних і муніципальних потреб, а згідно з Законом про державні закупівлі КНР від 01.01.2003 р. на тендерній основі закуповуються тільки внесені до Централізованого каталогу товари [138, с. 39]. Проте ці приклади не доцільно імплементувати в україн

ське законодавство повною мірою щодо всіх чи окремих галузей народного господарства, оскільки механічна фіксація в переліку найменувань предмета закупівель позбавлена сенсу в умовах ринкової економіки. Як доречно зауважує Є. М. Трубецької, при створенні і розвитку права необхідно враховувати як один із чинників – ідеї розумного впливу на соціальні процеси [313, с. 303].

Дещо схожа практика спостерігається у сфері охорони здоров'я. В 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 й іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади й 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 предметом закупівель за рамковими угодами є препарати лікарські та фармацевтичні, устаткування медичне, хірургічне та ортопедичне, продовольчі товари та ін.

Суттєвим недоліком господарсько-правового регулювання закупівель є закріплене у ч. 3 ст. 39-1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. правило, відповідно до якого процедура електронного реверсивного аукціону підлягає обов'язковому застосуванню замовником, що закуповує товари, роботи і послуги, віднесені до переліку, затвердженого КМУ. Цей підхід законодавця має негативний характер через такі обставини: (1) за предметом обмежується свобода вибору замовником конкурсних процедур; (2) замовник позбавляється можливості гнучко задовольняти власні потреби, не використовує господарський потенціал закупівель у повній мірі; (3) дискримінація учасників, які певні види предмета мають право реалізовувати державі тільки в порядку електронного реверсивного аукціону. На нашу думку, лише у випадках, коли такі обмеження є короткостроковими і сприяють досягненню економічних або соціальних результатів, вони можуть мати місце, наприклад, для стимулювання придбання господарськими організаціями інноваційної продукції.

2. Предмет державних закупівель визначається відповідно до реально

існуючих потреб замовника. Це означає, що закупівлі здійснюються не за довільним асортиментом, а є обґрунтованими фактичними потребами замовника, необхідністю забезпечувати функціонування системи медичного захисту та гарантувати право 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 [313, с. 297]. На досягнення таких цілей зорієнтований принцип максимальної економії та ефективності, а також формулярна система лікарських засобів на державному, регіональному, локальному рівнях, яка, згідно з наказом МОЗУ «Про створення формулярної системи забезпечення лікарськими засобами закладів охорони здоров'я» від 22.07.2009 р., покликана гарантувати економічну обґрунтованість витрат коштів, використання лише безпечних, ефективних і 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 мав місце у 2011 р. в Тернопільській області, коли в 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 [123].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., організація закупівель вимагає додержання принципу плановості, оскільки товари, роботи і послуги купуються замовником відповідно річного плану в 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» від 01.06.2010 р., такий предмет відображається в 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.

3. Предмет державних закупівель є однорідним і його придбання здійснюється в рамках 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 України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. в цілому. Водночас, згідно з п. 35 ч. 1 ст. 1 цього Закону, предмет може бути поділений на частини (лоти), на як і в межах однієї процедури учасники подають пропозиції торгів. Про придбання предмета за частинами замовник зобов'язаний вказати в 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, згідно з Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. і наказом МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., в порядку однієї процедури закупівлі може бути придбаний тільки однорідний (подібний) предмет (в п. 14.1.131 ПКУ зафіксовані ознаки однорідності товарів), що не стосується супровідних послуг, пов'язаних з поставкою товарів або виконанням робіт. 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 слідує, що й проводячи закупівлю з поділом предмета на частини, лоти також є однорідними, оскільки пропозиції подають учасники в межах єдиної конкурсної процедури. Наприклад, підхід, що передбачає розміщення оголошення про придбання стоматологічних верстатів для свердління та шліфування або вакцин та інтерферонів, хоча вони й належать до імунобіологічних 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 правил щодо однорідності товарів дає змогу брати участь у торгах більшій кількості потенційних постачальників, що спеціалізуються на поставках конкретної групи товарів.

Поділ на частини здійснюється тільки за видом предмета закупівлі, коли лоти розміщуються в межах однієї товарної групи, що є доцільним при купівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, з урахуванням застережень стосовно несумісності медичної техніки й 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. В такому разі, згідно з наказом МЕРТУ «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 26.07.2010 р., мова йде про два самостійні предмети, коли треба проводити окремі процедури. Навіть за наявності клінічного протоколу, що затверджений 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 [90, с. 16] і диверсифікувати ризики замовників, пов'язані з порушенням учасниками умов господарських договорів. При формуванні 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 в кількох продавців. Це надає ряд переваг: знижуються ціни, порівнюються якісні властивості, виявляються надійні контрагенти [269, 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 варто заохочувати, наприклад, шляхом покладення на замовників обов'язку застосовувати таку практику при придбанні високовартісних товарів, робіт і послуг та за інших умов, окрім випадків, якщо потреби замовника не будуть оптимально задоволені у такий спосіб або не буде забезпечено сумісності товарів.

4. Ціна предмета закупівель дорівнює чи перевищує встановлену Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. мінімальну оціночну вартість товарів, робіт, послуг, що закуповуються за рахунок державних коштів. Це правило має складну структуру і включає три положення.

По-перше, згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., закупівля товарів, робіт і послуг має повністю чи частково фінансуватися за рахунок державних коштів, система яких визначена в п. 4 ч. 1 ст. 1 цього Закону. Оскільки на законодавчому рівні не встановлений мінімальний обсяг державних коштів у фонді оплати за господарським договором і співвідношення державних та приватних коштів, господарсько-правове значення мають фактичні видатки державних коштів на закупівлю, незалежно від їх обсягу. 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 [93].

По-друге, згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., загальна (мінімальна) оціночна вартість предмета (господарського договору) при проведенні процедури закупівлі не може бути меншою, ніж 100 тис. грн – для товарів і послуг (у будівництві – 300 тис. грн), 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 в 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 стосовно товарів і послуг. За відсутності механізму їх перегляду має місце ситуація, коли законодавець не бере до уваги динаміку інфляційних процесів, зростання індексу споживчих цін і цін виробників продукції протягом 2008 – 2013 рр. Наприклад, у Директиві 2004/18/ЄС [93] передбачено внесення таких змін кожні два роки. Ця прогалина в законодавстві негативно впливає на господарське середовище і є однією з причин збільшення кількості випадків ухилення від застосування закупівель. Тому вважаємо доцільним запропонувати доповнити ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. новим абз. такого змісту: «Вартість товарів, робіт і послуг, яка є підставою для організації та проведення процедур закупівель, що закріплена в абз. 1 ч. 1 цієї статті, підлягає перегляду не рідше одного разу на два роки на підставі мотивованих пропозицій МЕРТУ».

По-третє, згідно з ч. 4 ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 процедури закупівлі замовник зобов'язаний додатково розмістити в 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 [320], які стосуються національного режиму і недискримінації, порядку запрошення підприємств до участі в торгах. До речі, під час прийняття 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 [53, с. 12].

5. Походження предмета закупівель не надає конкурентних переваг одним учасникам конкурсних процедур стосовно інших. Це положення узгоджується з принципом гарантування економічної багатоманітності, рівного захисту державою всіх суб'єктів господарювання і забезпечується двома правилами застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.

По-перше, згідно зі ст.ст. 3 і 5 цього Закону, закупівлі здійснюються відповідно до принципу недискримінації, а вітчизняні та іноземні учасники беруть у них участь 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 або чи мала вона раціональне обґрунтування [358, с. 200].

По-друге, в технічних специфікаціях заборонено розміщувати посилання на конкретні торговельну марку чи фірму, патент, конструкцію чи тип предмета закупівлі, джерело його походження чи виробника, а в разі якщо таке посилання є необхідним, тобто його неможливо уникнути, в специфікації слід зазначати «або еквівалент». Наприклад, якщо треба придбати оригінальний (інноваційний) лікарський засіб, що містить дві діючі речовини в 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 в загальноприйнятій назві, то замовник має право використати посилання на торгову назву з зазначенням «або еквівалент».

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 і свободою входження до галузі [78, с. 65]. Тому під поняттям «або еквівалент» розуміють не повністю ідентичні за всіма властивостями товари чи послуги, оскільки в такому разі альтернативність вибору втрачає сенс, 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., маються 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 характеристики. В такий спосіб забезпечується диференціація товарів, робіт і послуг. В Угоді про державні закупівлі СОТ також заборонені дискримінаційні дії під час визначення предмета закупівлі [320].

На актуальну проблему співвідношення власне назви і торгової марки лікарського засобу звертає увагу В. М. Пашков [232, с. 36]. Лікарський засіб має назву в 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 ст.ст. 3 і 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., в документації конкурсних торгів лікарські засоби необхідно визначати за загальноприйнятою назвою.

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

Під час закупівель товарів і послуг для задоволення потреб сфери охорони здоров'я важливого значення набувають їх якісні характеристики, адже актуальною є проблема наявності на фармацевтичному ринку ліків з низьким рівнем доказовості їх ефективності та безпечності [267, с. 32], внаслідок чого в Україні щорічно виявляють 1 % фальсифікованих лікарських засобів від їх загального обігу [18]. На думку Д. В. Задихайла, втручання держави в економіку пояснюється двома типами диспропорцій у процесі функціонування ринкового механізму: необхідність додержання суб'єктами господарювання норм конкуренції, стандартів якості продукції; питання екологічної безпеки та соціальної гармонії, що є об'єктами

впливу екологічної та соціальної політики [107, с. 154]. У зв'язку з цим, стосовно 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 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 необхідності вжиття невідкладних заходів із розв'язання існуючих проблем, зокрема врегулювання питання визначення предмета закупівлі під час придбання лікарських засобів.

На якість продукції впливає низка технічних, організаційних, економічних і суб'єктивних чинників [349, с. 26], які замовник під час організації закупівель і складання річного плану зобов'язаний встановити стосовно всіх найменувань предмета, а також з'ясувати недоліки, які часто зустрічаються у таких товарах або послугах і закріпити в конкурсній документації умови про недопустимість цих дефектів. На думку О. М. Вінник, інтерес формується на підставі потреб, що виражають соціальну чи біологічну необхідність [44, с. 6 – 9].

На стадії проведення закупівель контроль за дотриманням цих показників здійснюється головним чином під час розгляду конкурсних пропозицій, які учасники готують відповідно до затвердженої замовником документації та технічних специфікацій, а також за допомогою кваліфікаційного відбору. З огляду на те, що ринок товарів і послуг сфери 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 до звільних документів і ліцензій, які підтверджують законність здійснюваних учасником господарських операцій, відповідність основного предмета закупівель нормативним вимогам щодо якісних, функціональних, безпекових характеристик.

Згідно з ч. 2 ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., в документації конкурсних торгів замовник наводить інформацію про технічні, якісні та кількісні властивості предмета закупівлі. Незважаючи на дослідження деяких ознак технічних специфікацій [373, с. 19, 20] та їх специфіки стосовно сфери охорони здоров'я [330, с. 23 – 25], чітких теоретичних або практичних позицій у цьому питанні сформульовано не було.

З урахуванням визначених у п. 3 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. базових елементів технічної специфікації та праворозуміння поняття «технічна специфікація» в ст. 23 Директиви 2004/18/ЄС [93] і ст. 6 Угоди про державні закупівлі СОТ [320], 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 [320], специфікації не повинні готуватися, прийматися чи застосовуватися з метою чи мати результатом створення непотрібних перешкод у торгівлі.

Особливості підготовки змісту технічних специфікацій на придбання продукції сфери охорони здоров'я розглянемо на прикладі лікарських засобів. На підставі нормативних приписів Закону України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р., постанови КМУ «Деякі питання діяльності, пов'язаної з торгівлею лікарськими засобами» від 03.02.2010 р., наказів МОЗУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» від 31.10.2011 р., «Про затвердження Правил виробництва (виготовлення) та контролю якості лікарських засобів в аптеках» від 17.10.2012 р. 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 ліцензій, 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 й адреса виробника, реєстраційний номер, номер серії, способи застосування, доза діючої речовини в кожній одиниці та їх кількість в упаковці, термін придатності, умови зберігання, запобіжні заходи; (5) лікарський засіб супроводжується інструкцією з застосування, викладеною 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 в 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, дорівнюють або перевищують строки, протягом яких замовник очікує виконання замовлення; (8) документальне підтвердження якості, ефективності та безпечності лікарського засобу для громадян і навколишнього природного середовища.

Оскільки згідно з п. 1.8 наказу МОЗУ «Про затвердження Правил виробництва (виготовлення) та контролю якості лікарських засобів в аптеках» від 17.10.2012 р. 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, стосовно них необхідно додатково визначити такі медико-технічні властивості: (1) при виготовленні лікарського засобу використані тільки зареєстровані в Україні субстанції (діючі речовини) та дозволені до застосування допоміжні речовини; (2) всі серії лікарського засобу виготовлені згідно з 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 стосовно їх якості, виданими акредитованою лабораторією; (6) надаються документи, що підтверджують проходження внутрішньоаптечного контролю, свідоцтво про реєстрацію діючих речовин, сертифікат проходження процедур з оцінки безпеки для допоміжних речовин, технологічна інструкція на виробництво лікарського засобу в умовах аптеки.

В документації конкурсних торгів замовник має право передбачити спеціальні вимоги до транспортування і зберігання лікарських засобів. Якщо 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 зберігатися і транспортуватися з дотриманням умов, закріплених у законодавстві та передбачених виробником, щоб їх властивості не погіршувалися або, наприклад, як це визначено в постанові КМУ «Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів» від 11.06.2008 р., 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 піддаватимуться ризику. Відповідно до постанови КМУ «Деякі питання діяльності, пов'язаної з торгівлею лікарськими засобами» від

03.02.2010 р., наказів МОЗУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» від 31.10.2011 р., «Про затвердження Правил зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах» від 16.12.2003 р. слід визначити деякі спеціальні правила належного зберігання і транспортування лікарських засобів:

(1) вимоги до організації зберігання лікарських засобів: (а) у приміщеннях для зберігання підтримуються належні температурний режим і вологість повітря, працюють системи припливно-витяжної вентиляції з механічним спонуканням, проводяться заходи боротьби зі шкідниками, дотримані вимоги стосовно мінімальної загальної площі приміщень аптечних закладів; (б) лікарські засоби упорядковуються за видовими рисами, зокрема, створюються особливі умови для 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 проводиться не рідше одного разу на місяць;

(2) вимоги до організації транспортування лікарських засобів: (а) забороняється 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 з 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 й отруйні лікарські засоби пакуються 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 законодавчо встановленим вимогам: (а) реєстраційне посвідчення; (б) інструкція з медичного застосування; (в) документи, що підтверджують проходження внутрішньоаптечного контролю (для виготовленого в аптеці лікарського засобу); (г) свідоцтво про реєстрацію діючих речовин, сертифікат про проходження процедур з оцінки безпечності для допоміжних речовин; (д) сертифікат якості наркотичного засобу, психотропної речовини; (е) висновок щодо якості лікарського засобу, виданий лабораторією з аналізу якості лікарських засобів; (є) у разі поставки лікарських засобів іноземного виробництва, незареєстрованих в Україні, – сертифікат, що підтверджує реєстрацію лікарського засобу в державі виробництва і відповідає формату, рекомендованому Всесвітньою організацією охорони здоров'я (з обов'язковим зазначенням «держава імпорту – Україна»); (ж) 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; (д) 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; (е) свідоцтво про атестацію лабораторії з контролю якості, безпеки лікарських засобів.

Також слід звернути увагу на спосіб документального підтвердження якості, ефективності та безпеки виробів медичного призначення і медичної техніки, оскільки разом із лікарськими засобами вони є тими матеріальними цінностями, за допомогою яких забезпечується надання громадянам медико-санітарної допомоги, проведення досліджень медичного і лабораторного характеру. Згідно з Законом України «Про підтвердження відповідності» від 17.05.2001 р., постановами КМУ «Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів» від 11.06.2008 р., «Про затвердження Порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів медичного призначення» від 09.11.2004 р., наказом МОЗУ «Про затвердження Порядку ввезення на територію України незареєстрованих медичної техніки та виробів медичного призначення» від 30.11.2012 р. до таких документів належать: (1) настанови (інструкція) з експлуатації медичного виробу (містить дані про виробника, характеристику медичного виробу та вимоги до 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 використовується як засіб вимірювальної техніки; (5) сертифікат походження медичного виробу, що потрібен для його державної реєстрації в Україні; (6) сертифікат відповідності медичного виробу вимогам якості та безпеки для здоров'я людини (обов'язковий для засобів реабілітації, комплектуючих до них, що випускаються 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 в разі окремого застосування розглядається як лікарський засіб. З цього слідує, що учасник, реалізуючи медичний виріб і лікарський засіб у рамках 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 проведення соціально-економічних реформ, проблема забезпечення населення якісною медичною допомогою невирішена [82, с. 133], а якість медичних послуг в Україні є нижчою, ніж у більшості держав-членів ЄС [264, с. 9]. Коли йдеться про якість медичної допомоги, основна увага повинна приділятися процесу контролю [201, с. 256], інструментом якого стосовно 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, процес і результати надання медичної послуги, вимоги до організації її надання, критерії якості. Це пов'язано з тим, що до медичної послуги та її надавача держава висуває підвищені вимоги, оскільки медичне втручання завжди пов'язане з ризиком заподіяння шкоди здоров'ю чи життю людини [14, с. 8]. Тому якщо предметом закупівлі є медичні послуги, то заклади охорони здоров'я-учасники, згідно з постановою КМУ «Про затвердження Порядку державної акредитації закладу охорони здоров'я» від 15.07.1997 р., наказом МОЗУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.02.2011 р., 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 [14, с. 11], замовникам під час закупівель медичних послуг слід приділяти

посилену увагу встановленню відповідності учасників кваліфікаційним критеріям.

Щодо соціальних послуг, то згідно з Законом України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. до документів, що підтверджують відповідність процесів надання цих послуг 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.

Таким чином, конкурсна документація на закупівлю лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг повинна містити технічну специфікацію, що 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. Проте з 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 в 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» від 01.06.2010 р. 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 затвержені

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».

Однією з умов гарантування якості товарів є закріплення в господарських договорах заходів юридичної відповідальності за неналежне виконання сторонами договірних зобов'язань. Саме господарсько-правова відповідальність примушує контрагентів дотримуватися умов нормативних актів і договорів [147, с. 25]. Т. Бахтеєва інструментом протидії потраплянню фальсифікованої фармацевтичної продукції на ринок визначає посилення відповідальності за її виробництво, реалізацію [18], зокрема наказом МОЗУ від 27.12.2006 р. затверджено Порядок здійснення нагляду за побічними реакціями лікарських засобів, дозволених до медичного застосування в Україні.

Якщо під час поставок 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, що, як правило, внаслідок втрати часу будуть більш не вигідними, ніж перші [346, с. 50]. В 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 стосовно відповідності предмета закупівель якісним ознакам, на суб'єкта господарювання-постачальника (виконавця) буде накладено штраф, розмір якого визначатиметься у відсотках від вартості неякісних чи некомплектних товарів або послуг. Господарський суд м. Севастополя у рішенні від 02.12.2012 р. в справі №

5020-10/078-7/133 [276] зауважив, що в договорі про закупівлю була правомірно встановлена відповідальність постачальника за невиконання зобов'язання, в зв'язку з чим за прострочку або 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, 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 прикладу, 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 або серії лікарського засобу, заборонені до обігу, відповідно до розпорядження Державної служби України з лікарських засобів про встановлення заборони їх продажу, 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 унеможлиблює їх подальше використання, або мають термін придатності, що минув. 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 в 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 в 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, 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.

2.3. Правове забезпечення удосконалення порядку проведення процедур закупівель в охороні здоров'я

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 [222, с. 6, 7]. Закупівлі включають складний набір варіантів: що придбати, у кого, в який спосіб, на основі яких критеріїв [376, с. 683], але неефективна система кваліфікаційного відбору учасників і низка недоліків нормативного 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 державних закупівель.

Встановлення відповідності учасників закупівель кваліфікаційним критеріям є важливою правовою гарантією захисту законних інтересів замовників і засобом забезпечення 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 під час проведення процедур закупівель». Це пов'язано передусім із тим, що під час швидкого розвитку різних видів діяльності, нових способів збільшення прибутків не встигають одночасно розвиватися обмежувальні норми законодавства, які унеможливили б застосування таких незаконних прийомів [243, с. 321]. 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» [137, с. 21].

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 [136, с. 106, 107], місце реєстрації, правовий статус, звання тощо [258, с. 3 – 5].

Згідно зі ст.ст. 16, 17, 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., кваліфікаційні критерії вичерпно закріплені в нормах цього Закону та, фіксуючись у конкурсній документації, дають змогу замовникам визначати ступінь відповідності учасників вимогам, що до них ставляться. Крім кваліфікаційних критеріїв, документація конкурсних торгів містить інформацію про спосіб документального підтвердження відповідності учасників встановленим критеріям. Не можна погодитися з авторами, на думку яких єдиною корисною кваліфікаційною вимогою є наявність ліцензій і дозволів [334, с. 21]. Навіть у ліберальному ЄС у ст.ст. 46 – 48 Директиви 2004/18/ЄС [93] представлений розгорнутий перелік економічних, професійних, технічних і фінансових вимог та визначена більшість типів документів, що їх підтверджують.

Зміст процесу встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям, що визначений у ст.ст. 16 і 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., наказі МЕРТУ «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» від 26.07.2010 р., листах-роз'ясненнях МЕРТУ «Щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель» від 17.11.2011 р., «Щодо організації та проведення процедур державних закупівель» від 07.07.2011 р., «Щодо надання методологічної допомоги» від 15.12.2010 р., варто узагальнити до трьох основних правил: (1) замовник встановлює відповідність кожного учасника комплексу законодавчо закріплених 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 встановлення дискримінаційних (зайвих) вимог. Наприклад, якщо в конкурсній документації на закупівлю автомобілів містяться вимоги 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 [97, 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. Тому в абз. 4 ч. 2 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. закріплена вимога про наявність в учасника досвіду виконання саме аналогічних договорів, тобто тих, що предметом мають той самий товар, роботу, послугу 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. Постійно діюча адміністративна колегія АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у справі № 78-р/пк-ск від 24.01.2013 р. встановила, що засобом підтвердження досвіду виконання аналогічних договорів учасником процедури закупівлі послуг харчування не може бути визнане 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 [234, с. 20], а в п. 5 наказу МОЗУ «Про усунення недоліків у сфері державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення» від 04.02.2010 р. звертається увага на невідкладність розроблення уповноваженими органами плану заходів з забезпечення контролю за раціональним використанням бюджетних коштів під час закупівель. Недобросовісні учасники, що завідомо не відповідають конкурсним вимогам, або

подають таку пропозицію, яку цей учасник об'єктивно не здатний виконати, з метою зриву закупівлі чи досягнення іншої протиправної мети, що порушує господарський правопорядок, або оспорюють законність торгів за надуманими підставами, що згідно зі ст. 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. може мати наслідком призупинення процедури закупівлі. Все це унеможливить чи зробить у підсумку недоцільним укладення господарського договору про закупівлю, чи призведе до несвоєчасного задоволення суспільних потреб.

Для досягнення економічної ефективності закупівель замовник має бути поінформований щодо оптимального способу, в який можуть бути задоволені його потреби, а також визначити необхідні характеристики товару і забезпечити конкуренцію серед постачальників [376, с. 912]. Тому, з одного боку, замовник не повинен бути абсолютно вільним під час визначення кваліфікаційних вимог, а з другого, має функціонувати 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 [178, с. 172].

Нормативне регулювання господарських відносин із встановлення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям характеризується кількома основними недоліками.

По-перше, якщо до внесення Законом України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 р. змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. для участі в процедурах закупівель суб'єкти господарювання були зобов'язані мати кваліфікаційні дані, що відповідали всім чотирьом групам, встановлених у ч. 2 ст. 16 цього Закону, критеріїв, то після внесення означених змін 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

увесь перелік таких критеріїв, так і один або декілька з них.

Нормативно закріплені такі групи кваліфікаційних критеріїв: (1) наявність обладнання та матеріально-технічної бази, 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. 22 Федерального Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21.07.2005 р. [327] це питання врегульоване дещо інакше: поряд із прямо визначеними кваліфікаційними критеріями зафіксовано, що замовник має право на власний розсуд встановлювати вимоги до ділової репутації учасників і визначати інші показники, необхідні для виконання робіт, надання послуг.

У зв'язку з тим, що законодавчо встановлені кваліфікаційні вимоги мають універсальний і обмежений, порівняно з нормативними актами ЄС [93] і РФ [327], 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, що було засноване в лютому 2012 р. і статутний фонд якого складає одну тис. грн, на проведення капітального ремонту міської поліклініки на суму 2,82 млн грн [317].

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 згідно з ч. 3 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. такий 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 закупівлі, 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 [278]. 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 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 закріплених у ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. обставин, наявність яких тягне за собою відмову в участі у закупівлі, не є підставою для відхилення пропозиції торгів такого учасника. Натомість у ч. 2 ст. 45 Директиви 2004/18/ЄС [93] такі наслідки передбачені для суб'єктів економічної діяльності, які подали неправдиву інформацію про підстави для відмови в участі в процедурі закупівлі.

По-четверте, незважаючи на нормативну визначеність фактичного змісту закріплених у ч. 2 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. кваліфікаційних критеріїв, з ч. 3 ст. 16 цього Закону слідує, що перелік документів, підтверджуючих інформацію учасників про їхню відповідність цим

критеріям, визначається замовниками на власний розсуд, виходячи зі специфіки предмета торгів і з урахуванням принципів організації закупівель. Стосовно цього варто сформулювати два уточнення. По-перше, з огляду на недоцільність встановлення щодо всіх кваліфікаційних вимог чітко визначених форм підтвердження, необхідно надати замовникам право вимагати від учасників подання роз'яснень або додаткової інформації з приводу розуміння даних, описаних в їхніх пропозиціях. По-друге, суттєвим недоліком є відсутність у п. 3 ч. 2 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. навіть у формі прикладу документів, що підтверджують досвід виконання аналогічних договорів. Такими, що залежно від конкретних обставин справи можуть підтверджувати цей досвід, слід визначити наступні види документів: (а) господарські договори чи належним чином засвідчені їх копії, що підтверджують факти здійснення господарських операцій; (б) довідки в довільній формі, в яких відображено 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 з учасником 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.

По-п'яте, в п. 6 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. однією з підстав для відмови в участі у процедурі закупівлі визначено подання конкурсної пропозиції учасником, який є пов'язаною особою з іншими учасниками цієї закупівлі. Незважаючи на розгорнуте визначення змісту поняття «пов'язана особа» в п. 22 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, практичний механізм протидії участі цих суб'єктів у процедурах закупівель досить обмежений. Окрім вказаного вище прикладу, АМКУ не має права залучати для отримання консультацій та 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. ____

Господарські відносини, що виникають між пов'язаними особами включають здійснення як безпосереднього, так і опосередкованого контролю (через інших пов'язаних осіб) управненою стороною над зобов'язаною (підприємством). Під здійсненням контролю законодавець розуміє володіння безпосередньо або через більшу кількість пов'язаних фізичних чи юридичних осіб найбільшою часткою статутного капіталу учасника процедури закупівлі, оператора електронного майданчика або управління найбільшою кількістю голосів у керівному органі таких суб'єктів, або володіння часткою, яка становить не менш як 25 % їх статутного капіталу. Для фізичної особи загальна сума володіння часткою статутного капіталу учасника процедури закупівлі, оператора електронного майданчика (голосів в органі управління) визначається як загальний обсяг корпоративних прав, що належить такій фізичній особі, членам її сім'ї та юридичним особам, які контролюються такою фізичною особою, членами її сім'ї. 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 визначенням материнської компанії у ст. 14.1.103 ПКУ. Науковці в галузі господарського права звертають увагу на необхідність міжгалузевої уніфікації цього поняття та його закріплення в ч. 5 ст. 126 ГКУ [106, с. 25].

Поняття «пов'язана особа» у 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 змісту нормативного припису ст. 14.1.159 ПКУ, в якому

також закріплене поняття «пов'язані особи», хоча п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 [106, с. 23]. Практика встановлення законодавчих заборон на укладання господарською організацією майново-господарських зобов'язань з суб'єктом господарювання, що є пов'язаною особою з посадовими особами чи власниками такої організації, типова в сфері підприємництва. Це стосується і згаданого вище п. 6 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., і Закону України «Про акціонерні товариства» від 17.09.2008 р., де передбачено, що у разі якщо правочин, стосовно якого є зацікавленість, порушує інтереси товариства, наглядова рада може заборонити його вчинення або винести розгляд цього питання на загальні збори. Мотивацією таких дій законодавця є забезпечення того, щоб договори, які укладає підприємство не спричиняли йому шкоди, адже їх можуть лобіювати впливові особи не в інтересах підприємства, а в інтересах тих, з ким вони укладаються [103, с. 391, 392]. В ст. 14.1.159 ПКУ поняття «пов'язані особи» визначено 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 та ділової репутації партнера, важливо оцінити чи не є він потенційним конкурентом та чи в дійсності він зацікавлений у належному виконанні зобов'язання [268, с. 17].

У зв'язку з тим, що згідно з п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. пов'язаними можуть бути як декілька учасників процедури закупівлі між собою, так і замовник з учасником, участь пов'язаних осіб у господарських відносинах призводить до таких наслідків: (1) між ними існує господарська залежність і єдність господарських 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) антиконкурентні дії вчиняються учасниками, які узгодили поведінку, або замовником, зацікавленим в укладенні договору з конкретним підприємцем.

Вчені-юристи визнають, що в основі будь-яких суспільних відносин лежить свідомо мотивація, викликана необхідністю задоволення конкретних потреб та інтересів особи чи суспільства в цілому [112, 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 під час проведення процедур закупівель», «закупівля замовниками основного предмета на засадах поєднання максимальних якості, безпечності, ефективності й економічної обґрунтованості цін», «створення конкурентного середовища на ринку закупівель і розвиток добросовісної конкуренції» та ін.

Поряд із тим, що практичний механізм протидії участі пов'язаних осіб у процедурах закупівель досить обмежений, сфера застосування п. 6 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. за колом осіб є невинуватено звуженою. Це підтверджує факт того, що стан регуляторної політики не відповідає інтересам підприємців, перешкоджаючи їх розвитку [39, с. 145 – 150]. По-перше, в п. 6 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. йдеться про відносини залежності між учасниками процедури закупівлі, що лише частково відображає зміст поняття «пов'язана особа», закріпленого в п. 22 ч. 1 ст. 1 цього Закону. З метою врівноваження обсягів цих нормативних приписів, у п. 6 ч. 1 ст. 17 вказаного Закону доречно закріпити випадок, коли учасник є пов'язаною особою з замовником або членами комітету з конкурсних торгів. По-друге, для оперативного встановлення фактів участі в закупівлях пов'язаних осіб замовникам у конкурсній документації доцільно встановлювати кваліфікаційну вимогу про надання у складі пропозиції інформації

про осіб, що володіють часткою в статутному фонді господарської організації, яка є учасником процедури закупівлі. По-третє, в Україні значна кількість 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 [38; 48]. 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 України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. варто поширити на учасників процедур закупівель, які є пов'язаними з вищенаведеними категоріями осіб. Це зумовлено необхідністю протидії протиправному поєднанню особистісних фінансових інтересів і посадових обов'язків державних службовців, оскільки ефективність державної політики визначається відповідальним виконанням функціональних обов'язків усіма владними структурами держави [283, с. 72 – 76].

Вплив на суспільні відносини позаюрідичних регуляторів існує постійно [22, 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 [249, с. 43]. Наприклад, восени 2012 р. Вінницька обласна державна адміністрація закупила за 13,32 млн грн у підприємства, пов'язаного з одним із членів КМУ, 157 санітарних автомобілів, хоча ця пропозиція не була найдешевшою в конкурсі, а пропозиції п'ятох компаній, що пропонували авто дешевше, були відхилені з формальних підстав [48]. До речі, в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. закріплено заборону на 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 господарсько-правових засобів

державного 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 їх службовими повноваженнями, і володінням інсайдерською інформацією, 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, відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., МЕРТУ має право отримувати від замовників, учасників інформацію, потрібну для виконання функцій, передбачених цим Законом, у тому числі для здійснення моніторингу закупівель, надавати в порядку, визначеному законодавством, висновки з рекомендаціями про усунення і недопущення порушень законодавства.

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 [42, с. 57, 81]. 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» [227, с. 132 – 143; 236, с. 122]. На думку В. А. Устименка, природа відносин суб'єктів господарювання з органами господарського керівництва є дуалістичною, що проявляється в існуванні 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, а елемент владного примусу відступає на другий план, набуваючи другорядного значення, оскільки суб'єкти відносин наділені правами, обов'язками і несуть відповідальність за порушення законодавства [325, с. 114, 115].

Іншим недоліком законодавства є нормативна неврегульованість порядку доведення до відома замовника інформації про те, що член комітету з конкурсних торгів є пов'язаною особою з учасниками процедури закупівлі, а також інших випадків участі пов'язаних осіб у господарських відносинах закупівель, оскільки 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 [208], 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 та члени її сім'ї.

Узгоджена господарська діяльність, коли підприємства на основі спільних господарських 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 [106, 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.

Таким чином, з метою усунення визначених недоліків у правовому регулюванні державних закупівель, доцільно запропонувати такі зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.: (1) абз. 1 ч. 2 ст.

18 цього Закону викласти в новій редакції: «Для участі в процедурах закупівель учасники повинні мати кваліфікаційні дані, що відповідають повному комплексу законодавчо закріплених критеріїв»; (2) встановлену в п. 7 ч. 1 ст. 17 Закону підставу для відмови в участі в процедурі закупівлі «учасником не надано документів, що підтверджують правомочність на укладення договору про закупівлю» доповнити словами: «та законності здійснюваної ним господарської діяльності, якщо результатом такої діяльності є товар, робота чи послуга, що становить предмет закупівлі»; (3) до ч. 1 ст. 17 Закону включити додаткову підставу для відмови в участі у процедурі закупівлі такого змісту: «подання учасником неправдивої інформації щодо обставин, передбачених у ст.ст. 16, 17 Закону»; (4) ч. 3 ст. 16 Закону 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»; (5) у п. 3 ч. 2 ст. 16 Закону закріпити визначений вище орієнтовний перелік документів, що, залежно від конкретних обставин, можуть підтверджувати досвід виконання учасниками аналогічних договорів; (6) ч. 2 ст. 16 Закону доповнити абз. 6 такого змісту: «інформація про склад осіб, які володіють часткою в статутному фонді господарської організації, що є учасником процедури закупівлі»; (7) п. 6 ч. 1 ст. 17 Закону викласти в новій редакції: «пропозиція конкурсних торгів подана учасником, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі, замовником або членами комітету з конкурсних торгів, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них»; (8) п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону 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», закріплене в цій статті, зобов'язані негайно повідомляти замовнику обставини, що свідчать про їх зацікавленість в укладенні договорів про закупівлю з певними учасниками, а також про інші випадки участі пов'язаних осіб у закупівлях». Окрім цього, в окремих

працях наголошується на необхідності нормативного закріплення положень, які б забороняли суб'єктам господарювання, пов'язаним із народними депутатами України, членами КМУ, керівниками центральних органів виконавчої влади, їх заступниками, протягом кількох років після відставки цих осіб із займаних посад брати участь у процедурах державних закупівель [208].

Запропоновані господарсько-правові засоби не дублюють, а розширюють інструментарій Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р., 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 потенційні корупційні ризики.

Проблеми нормативної регламентації порядку встановлення відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям актуалізуються у зв'язку з запровадженням у правозастосування процедури електронного реверсивного аукціону. Згідно зі ст.ст. 39-6 і 39-8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., перед проведенням аукціону розгляд заявок учасників на відповідність кваліфікаційним критеріям і вимогам, що ставляться до запропонованого способу виконання господарського договору не здійснюється. Таку перевірку проводить замовник після отримання від оператора електронного майданчика протоколу про результати торговельної сесії аукціону і заявки на участь в аукціоні, за якою встановлена остаточна мінімальна ціна договору, а також реєстраційних даних цього учасника.

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). Російські дослідники схвально оцінюють запровадження в практику електронних аукціонів: до участі в торгах запрошуються всі бажаючі, торги проходять відкрито й у спосіб, що виключає прояви корупції, їх особливістю є спрямованість на зниження ціни у півтора чи більше разів [103, с. 469,

470]. Проте, як було з'ясовано, під час проведення аукціону, на відміну від інших процедур, встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям проходить не до, а після визначення учасника-переможця і предметом розгляду замовника в даному випадку є зміст заявки тільки переможця аукціону. Внаслідок цього можуть виникати ситуації, коли замовник відмовлятиме учасникам в укладенні господарського договору і, з огляду на зміст ст. 39-10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., буде зобов'язаний проводити нові торги. В аспекті гарантування потреб сфери охорони здоров'я це неприпустимо. Схожі ситуації зустрічаються в РФ, про що пише Т. Крупицька: «У зв'язку з тим, що з російських аукціонів зникла кваліфікація, замовник не має права запитати 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 помилки російських колег» [153, с. 22].

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 [281, с. 27]. Проведення кваліфікації вигідне 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 [157, с. 23]. Тому такий етап закупівель, як порівняння та оцінка пропозицій учасників, повинен першочергово передбачати облік вимог до кваліфікації, досвіду, надійності та лише після цього власне посткваліфікаційну оцінку [139, с. 15]. Відповідно до Директиви 2004/18/ЄС [93], 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 огляду на наведене, вважаємо доцільним запропонувати такий алгоритм проведення електронного реверсивного аукціону: комітет з конкурсних торгів перед початком проведення торговельної сесії електронного аукціону розглядає подані учасниками кваліфікаційні дані на предмет відповідності заявленим кваліфікаційним критеріям, на підставі чого в порядку,

визначеному ст.ст. 16 і 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., і за наявності відповідних підстав, відмовляє в участі у процедурі закупівлі тим суб'єктам господарювання, які не пройшли кваліфікаційного відбіру.

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 закупівлі, та 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 [146]. Тому підхід, за якого укладання господарських договорів про закупівлю з посередниками визнається ризикованим для замовника, на сучасному етапі має під собою 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 [328, с. 1, 2]. Тому в сучасних умовах просування товарів на нові ринки, як правило, вже неможливе без залучення спеціалізованих суб'єктів господарювання, що виконують роль посередників, знаючи особливості місцевих ринків і умови торгівлі [272, с. 19]. Торговельно-посередницькі операції за характером взаємовідносин між замовником і посередником економічна наука поділяє на операції з перепродажу, комісійні, агентські та брокерські [272, 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, з урахуванням визначених у договорі чи законі обмежень користування або розпорядження речовими і виключними правами, 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, хоча й на добровільних засадах, 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 мережа, яка станом на 2011 р. 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, зокрема, 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) виконати поставку кожного найменування лікарського засобу з вищеназваних переліків у будь-який населений пункт України протягом двох діб з моменту надходження замовлення від аптечного чи лікувального закладу.

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 [223, 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 [20, 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 [76, с. 147, 148]. Визнаючи доцільність закріплення в законодавстві спеціальних правових засобів, що забезпечать належне виконання зобов'язань за господарськими договорами про державну закупівлю суб'єктами господарювання-посередниками, необґрунтовано повністю обмежувати право замовників на укладання господарських договорів як із торговельними посередниками, які вступаючи у відносини закупівель прагнуть

забезпечити власні інтереси, так і з комерційними посередниками, що діють в інтересах суб'єкта, якого представляють. Це ж стосується і договору комісії, за яким комісіонер діє від власного імені, але за рахунок комітента. Такі обмеження відсутні в законодавстві ЄС [93] і РФ [327]. Науковці 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 ресурсами власної діяльності [269, 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 [278], 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 виконання цією особою певних дій або здійсненням 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 [369, с. 23]. Ще Г. Ф. Шершеневич зазначав, що господарська діяльність розвиненого суспільства є трискладовою: добувною, переробною і передавальною [359, 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 [106, с. 9]. Б. І. Пугінський вказує на поширеність практики покладення виробниками функцій збуту товарів на посередницькі організації або власні дочірні постачальницькі фірми, що співпрацюють одночасно з кількома виробниками [269, с. 64 – 69]. На думку В. В. Резнікової, багаторічний досвід передових країн світу в більшості випадків підтвердив недоцільність відволікання уваги підприємців від основної діяльності, адже для збуту товарів і послуг на новому ринку часто 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 [272, с. 291, 292].

Отже, кожна історична форма обміну відповідає рівню розвитку виробничих сил і усупільнення виробництва [75, 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 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, 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 під час проведення процедур закупівель».

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 визнане обґрунтованим заходом тільки в сенсі забезпечення економічної підтримки інноваційного розвитку певної галузі народного господарства. На це звертається окрема увага в монографічних працях [209, с. 300 – 306]. З іншого боку, такі заходи в будь-якому випадку призведуть до 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 [98, с. 329].

На підставі вищевикладеного, слід запропонувати доповнити ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 додатка 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».

Господарсько-правове забезпечення підвищення рівня конкуренції між учасниками процедур закупівель, об'єктивності та неупередженості під час оцінювання їх пропозицій і вибору переможця торгів передбачає здійснення заходів з доповнення системи розгляду й оцінки конкурсних пропозицій новими правилами і критеріями. Це дасть змогу як більш ефективно задовольняти державні потреби у лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах, так і поєднає цінову ефективність з якісними властивостями предмета закупівлі. 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 [31, с. 90]. Конкурентні закупівлі дають змогу урядам ефективно використовувати державні кошти, на ринку з'являються нові комерційні можливості, споживачі переконуються, що кошти використовуються економно, а послуги вирізняються високою якістю [144, с. 67].

В Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. затверджена така система оцінювання 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, визначеними в ч. 5 ст. 28 цього Закону, 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, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються. В Директиві 2004/18/ЄС [93] також передбачені дві системи оцінювання пропозицій

учасників, що концептуально тотожні вітчизняним.

На практиці мають місце випадки, коли замовники встановлюють як критерії оцінки передбачені в ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. кваліфікаційні вимоги, зокрема, наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів [97, с. 39]. Проте ці вимоги не можуть бути критеріями оцінки пропозицій учасників з таких причин: по-перше, вони не передбачені в ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 процедури закупівлі, який запропонував найкраще вирішення господарського завдання, відповідно до затверджених замовником 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 [195]. Цей висновок пов'язаний із тим, що згідно зі ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. навіть при застосуванні нецінових критеріїв завжди буде врахована ціна, крім цього, використання поняття «комерційний» також є недоречним, адже воно вказує на проведення торгів з метою отримання прибутку, натомість закупівлі проводяться для задоволення державних потреб у товарах і послугах.

У процесі майнового обміну рівномірно відшкодовуються витрати сторін взаємовідносин, врівноважуються інтереси та еквівалентно заміщуються корисності. Тому продавець не повинен намагатися продати за ціну, нерозумну для ринку, а покупець – сплачувати будь-яку ціну. Для договірною права важливо, аби раціональність передбачала стабільність і упорядкованість переваг, що дають змогу суб'єкту ухвалювати виважені економічні рішення [76, с. 148, 149]. У зв'язку з тим, що

критерій економічної ефективності передбачає врахування, передусім, цінових параметрів конкурсних пропозицій, він не може бути покладений в основу оцінки товарів і послуг сфери охорони здоров'я, оскільки 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, використання у виробництві тощо [296, 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 окремий індивід чи підприємство, що, як правило, діють стихійно і неспішно [323, с. 267]. Тому господарський правопорядок під час придбання медичної продукції та послуг буде забезпечено за умови, якщо закупівля здійснюватиметься 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. 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 [78, с. 62]. Поряд із цим, не варто недооцінювати господарське значення низької ціни в умовах дефіциту суспільних фінансів [205, с. 70, 71, 83], адже економні витрати дозволять поєднати ціновий і неціновий критерії в 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 необхідно шукати підходи до узгодження максимальної ощадливост

і (мінімізації видатків замовника) та ефективності (найбільш якісного та стабільного виконання договірних зобов'язань учасником) під час проведення торгів, а не протиставляти їх одна одній.

В чинній системі оцінювання 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. З огляду на те, що під час розгляду пропозицій учасників замовникам необхідно 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 для застосування змішаної системи оцінювання. Тому абз. 4 ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 [192, с. 51] дає змогу замовникам врахувати не тільки прямі витрати, але й вартість товарів у процесі експлуатації. В ст. 53 Директиви 2004/18/ЄС [93] звертається увага на те, що критерії оцінки повинні давати змогу об'єктивно порівнювати пропозиції, а серед нецінових згадуються такі, як технічна досконалість, поточні витрати на експлуатацію, ризики для суб'єкта, який здійснює замовлення і використовуватиме в своїй діяльності предмет закупівлі. Тому слід вести мову про доречність розширення переліку нецінових, тобто якісних критеріїв оцінки. Відтак, на підставі положень Основ, Закону України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р., наказу МОЗУ «Про забезпечення закладів охорони здоров'я медичними стандартами, клінічними протоколами та нормативами надання медичної допомоги» від 01.04.2009 р., систему якісних критеріїв оцінки конкурсних

пропозицій, що закріплені в ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., 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 чи соціальні 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 визначені в ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.

Сенс торгів полягає в отриманні товарів, робіт і послуг оптимальної якості за найменшу ціну [54, с. 89; 102, с. 29]. Т. Крупицька пише: «Ніякого смислу немає 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, який женеться за низькою ціною і забуває про добротність виробу» [153, с. 23]. З огляду на те, що під час оцінювання конкурсних пропозицій замовники застосовують формальний ціновий критерій, у сегменті ціни, особливо на початку серійного виробництва, інноваційній продукції важко конкурувати з рештою товарів, необхідно законодавчо встановити спеціальні гарантії захисту господарських інтересів виробників інноваційних (оригінальних) лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, що активізує придбання цієї продукції закладами охорони здоров'я та суб'єктами, що надають соціальні послуги. Тому в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 і фармацевтики, відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р.

Практика зменшення питомої ваги цінового критерію до 40 % узгоджується з законодавством ЄС, що надає замовникам право у випадку застосування змішаної системи оцінювання в оголошенні про торги визначати вагові коефіцієнти, які надаються кожному з критеріїв [93]. При цьому ціновий критерій не має чітко фіксованої межі, це може бути 30 – 40 % [88].

Застосування будь-яких преференційних заходів не може бути односторонньо корисним, тобто коли один господарський інтерес забезпечено максимально, а інші зберігають нейтральний стан. Згідно з рішенням Європейського суду з прав людини в 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, а коли таке виправдання існує, то воно повинно бути оцінене 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 необхідними або об'єктивно виправданими в цих умовах [357, с. 216], то надання преференцій може бути виправданим і допустимим лише за умови, що публічний інтерес, який забезпечується, є більш важливим у конкретних господарських умовах, аніж інтерес, який зазнає негативного впливу. Автори правильно зазначають, що у випадку, коли рішення державного рівня призводить до шкоди, неспіврозмірної з його позитивними результатами, воно має визнаватися нераціональним і таким, що

втіленню не підлягає [131, с. 165]. Показовим є рішення Європейського суду справедливості в справі № C-379/98 «PreussenElektra AG v. Schleswag AG» від 13.03.2001 р., в якому суд зазначив, що закріплення в законодавстві Федеративної Республіки Німеччини норм, які вимагають від постачальників електричної енергії закуповувати лише енергію, вироблену з відновлювальних джерел в межах території її виробництва, навіть за ціною вищою від ринкової, є виправданим заходом на підставі принципів охорони навколишнього середовища й охорони здоров'я [381, с. 256].

Отже, запропонований нами господарсько-правовий засіб не порушує принципу недискримінації учасників процедур закупівель, оскільки, по-перше, його застосування за предметом обмежене інноваційними лікарськими засобами, виробами медичного призначення, медичною технікою, що купуються на виконання пріоритетних інноваційних проектів, по-друге, стимулювання інноваційного розвитку сфери охорони здоров'я, особливо якщо брати до уваги негативні господарські характеристики цієї сфери в Україні (імпортозалежність фармацевтичного ринку), 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 [209, с. 290, 291].

Закріплене в абз. 4 ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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. В 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 необхідності вдосконалення законодавства й чіткого визначення згаданого поняття і того, для яких саме товарів, робіт, послуг існує постійно діючий ринок [338, с. 14]. Згідно з офіційним звітом АМКУ за 2011 р., найбільшу кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції у формі антиконкурентних узгоджених дій становили спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів і тендерів – понад 70 % [123].

Беручи до уваги підстави правозастосування абз. 4 ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., під закупівлями, які мають складний або спеціалізований характер слід розуміти закупівлі товарів, робіт, послуг, що виробляються, виконуються, надаються 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 і послуг, на які в межах ринку закупівель є стійка, конкурентоздатна пропозиція, де замовники за звичайних умов легко задовольняють власний попит.

В умовах української правової реальності помітні загрози, що є зворотним боком процесів інформатизації, насамперед, поширення електронних засобів комунікації [301, с. 452]. З погляду критеріїв оцінювання заявок учасників, негативний характер має нормативна регламентація порядку проведення процедури електронного реверсивного аукціону. Це пов'язано, принаймні, з кількома

обставинами: по-перше, згідно зі ст. 39-9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., критерієм оцінки заявок за цією процедурою є винятково ціна, по-друге, метод покрокового зниження початкової ціни господарського договору про закупівлю (лота) на аукціоні, передбачений ст. 39-9 даного Закону, допускає максимальне зниження ціни, коли нецінові критерії до уваги не беруться. 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 дослідників, у тій галузі, де першочергове значення має якість (поставка медичних препаратів і продуктів харчування) необхідно проводити торги у формі конкурсу. В тих випадках, де визначальним фактором при купівлі є ціна (закупівля легкових автомобілів), варто проводити аукціони. Саме через це розміщення державних і муніципальних замовлень лише шляхом проведення аукціону не дає плодоносних результатів при виборі переможця [30, с. 13]. Тому не слід однозначно говорити про те, що тільки в порядку аукціону можливо радикально знизити закупівельну ціну, оскільки й торги з поданням закритих пропозицій проводяться з урахуванням психологічних особливостей людської поведінки: кожен побоюючись більш вигідних пропозицій з боку конкурентів намагається надати вигідніші умови виконання [359, с. 542, 543]. Крім цього, як зазначалося, торги дозволяють максимально повно враховувати якісні параметри закупівлі. Досить виразно основні правила проведення закупівель за процедурою 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 прохати осіб переглянути ціни в бік зменшення, а в разі, коли прийнята найбільш вигідна пропозиція, покращити й інші умови, крім ціни. По-третє, ті аспекти тендеру, що потребують оцінки не кількісних елементів не можуть бути предметом електронного аукціону [93].

З огляду на це, предмет електронного реверсивного аукціону доцільно або

звезити до товарів і послуг, що виробляються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією, для яких існує постійно діючий ринок, повноцінно оцінити які можливо без урахування нецінових критеріїв шляхом 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 і послуг для задоволення потреб сфери охорони здоров'я, оскільки враховуватимуться 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 державних закупівель 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 [316, с. 85]. За даними АМКУ, в 2011 р. на ринку охорони здоров'я відбулося 5,08 % від усіх антиконкурентних узгоджених дій. Більше правопорушень цього виду було вчинено лише на ринках послуг житлово-комунального господарства, агропромислового і паливно-енергетичного комплексів [123]. Як правило, учасники закупівель узгоджували свою поведінку під час подання конкурсних пропозицій, внаслідок чого спотворювалися результати та обмежувалася конкуренція на торгах. Схоже порушення виявлено АМКУ під час перевірки діяльності однієї з лікарень Житомирській області, де під час аналізу цінових пропозицій було встановлено, що два учасники узгоджено формували цінові пропозиції, в результаті чого конкурентного вибору кращої пропозиції фактично не відбулося [123].

В цьому контексті варто звернути увагу на позитивний досвід нормативного регулювання, що мав місце в 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 замовниками, у ст.ст. 28 і 39-10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. 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 можливостей виконати всі умови контракту.

Висновки до розділу 2

1. На основі класифікації замовників у сфері охорони здоров'я залежно від (1) кількості суб'єктів господарського права, в інтересах яких закупівля проводиться, (2) ступеня узагальнення потреб сфери охорони здоров'я, (3) змісту господарської компетенції суб'єкта, (4) спільності цілей і сегменту сфери охорони здоров'я, потреби якого задовольняються централізовано, доведено, що замовники у цій сфері, 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 проводяться 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.

2. Надання підприємствам державної та комунальної власності, до яких належать суб'єкти господарювання публічного права, суб'єкти господарювання приватного права, в статутному фонді яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, права не проводити закупівлі за рахунок власних коштів тягне за собою загальні та спеціальні негативні наслідки. Тому варто доповнити систему державних коштів, визначену в ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., фінансовими ресурсами

підприємств та їх об'єднань, запровадивши різні режими участі в державних закупівлях для некомерційних і комерційних суб'єктів господарювання публічного та приватного права, в 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, а в перспективі (коли буде досягнуто стійкого зростання вітчизняної економіки і гарантовано законність) законодавство про закупівлі на них взагалі не повинно поширюватися. 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.

3. Доведено теоретичну необхідність 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.

4. Для забезпечення спеціальних гарантій захисту конкуренції та інформаційної відкритості в сфері державних закупівель, запропоновано доповнити ГКУ ст. 13-1 «Державні закупівлі» такого змісту: «1. Державна закупівля – це засіб регулювання господарських відносин шляхом 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 в 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» від 01.06.2010 р.».

5. 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 шляхом 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. 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.

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.

6. 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 існуючих потреб замовника; (3) предмет закупівель є однорідним і його придбання здійснюється в рамках 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 стосовно 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.

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, посилань 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.

7. 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.

8. У рамках удосконалення нормативної регламентації системи кваліфікаційного відбору учасників і порядку розгляду та оцінювання пропозицій конкурсних торгів запропоновано законодавчі зміни, спрямовані на обмеження участі в процедурах закупівель пов'язаних осіб і торговельних посередників, а також закріплення нових підстав і якісних критеріїв оцінки, що відображають особливості задоволення господарських потреб сфери охорони здоров'я.

ВИСНОВКИ

В дисертації зроблено теоретичне узагальнення і подається вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні державних закупівель правовим механізмом, універсальним за предметом, поліфункціональним і комплексним засобом регулюючого впливу на сферу господарювання, а також розробленні теоретичних шляхів господарсько-правового забезпечення усунення основних дисфункцій правового механізму державних закупівель у сфері охорони здоров'я. Ключові теоретичні та практичні результати дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Державні закупівлі у сфері охорони здоров'я є засобом непрямого регулювання господарських відносин, що передбачає встановлення економічних стимулів для добровільної участі в конкурсах суб'єктів господарювання виключно через їх приватні інтереси, шляхом 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 даного господарсько-правового явища характеризують такі ключові риси: (1) комплексність, що означає спрямованість правових засобів механізму закупівель на гарантування сукупності публічних інтересів, поєднання законних інтересів держави і суб'єктів господарського права; (2) універсальність, відповідно до якої цей засіб регулювання господарських відносин має позитивні результати застосування, незалежно від предмета правового впливу; (3) 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 напрямки економічної політики: антимонопольно-конкурентна, антикорупційна, інвестиційна, інноваційна, зовнішньоекономічна, промислова, політика розвитку малого підприємництва і ціноутворення. В рамках правового механізму державних закупівель в охороні здоров'я застосовуються самостійні засоби регулювання господарських відносин, передусім, на стадії проведення торгів під час кваліфікаційного відбору та

оцінювання пропозицій учасників.

2. Правові засоби системи державного регулювання господарських відносин закупівель у сфері охорони здоров'я містять конкретні основні та похідні дисфункції. Внаслідок цього не гарантовано всього комплексу представлених публічних інтересів і, відповідно, не забезпечено ефективне функціонування закупівельного механізму на всіх його стадіях.

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, закріпити деякі особливості для сфери охорони здоров'я в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р.

3. 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 проводяться 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.

4. Надання підприємствам державної та комунальної власності, до яких належать суб'єкти господарювання публічного права, суб'єкти господарювання приватного права, в статутному фонді яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 %, права не проводити закупівлі за рахунок власних коштів тягне за собою загальні та спеціальні негативні наслідки. Тому варто доповнити систему державних коштів, визначену в ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., фінансовими ресурсами

підприємств та їх об'єднань, запровадивши різні режими участі в державних закупівлях для некомерційних і комерційних суб'єктів господарювання публічного та приватного права, в 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, а в перспективі (коли буде досягнуто стійкого зростання вітчизняної економіки і гарантовано законність) законодавство про закупівлі на них взагалі не повинно поширюватися. 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.

5. 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 управління економіки обласних державних адміністрацій рад державних закупівель, які здійснюватимуть організаційну підтримку, координацію діяльності замовників і учасників на ринку закупівель.

6. Для забезпечення спеціальних гарантій захисту конкуренції та інформаційної відкритості в сфері державних закупівель, запропоновано доповнити ГКУ ст. 13-1 «Державні закупівлі» такого змісту: «1. Державна закупівля – це засіб регулювання господарських відносин шляхом 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 в 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» від 01.06.2010 р.».

7. 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.

8. 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, посилань 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.

9. 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.

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. Алексеев Н. Н. О гарантийном государстве / Н. Н. Алексеев // Рус. народ и гос-во. – М.: Аграф, 1998. – С. 272 – 385.
5. Алексеев Н. Н. Основы философии права: моногр. / Н. Н. Алексеев. – Прага: Пламя, 1924. – 283 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. – [В 2-х т.] / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 358 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. – [В 2-х т.] / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
8. Алексеев С. С. Право: азбука, теория, философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
9. 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.
10. Андреева Л. В. Государственные нужды: гражданско-правовое и бюджетное регулирование / Л. В. Андреева // Юрист. – 2001. – № 3. – С. 40 – 43.
11. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование: моногр. / Л. В. Андреева. – М.: Волтер Клувер, 2009. – 296 с.
12. Андреева Л. Новое в законодательстве о государственных и муниципальных закупках / Л. Андреева // Хоз-во и право. – 2006. – № 1. – С. 39 – 53.
13. 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.

14. 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.

15. Атаманова Ю. Є. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави: моногр. / Ю. Є. Атаманова. – Х.: Вид-во ФІНН, 2008. – 424 с.

16. Атаманова Ю. Особливості та класифікація засобів правового регулювання інноваційної діяльності / Ю. Атаманова // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 2. – С. 3 – 7.

17. Барило В. Основні тенденції формування законодавчого забезпечення інноваційної діяльності в Україні / В. Барило // Схід. – 2009. – № 3 (94). – С. 10 – 14.

18. Бахтеєва Т. Реформи здравоохранения дали положительные результаты / Т. Бахтеєва // Аптека. – 2012. – 25 жовт. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apтека.ua/article/167039>. – Заголовок з екрана.

19. 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.

20. Белов А. П. Международное предпринимательское право: практ. пособ. / А. П. Белов. – М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2001. – 336 с.

21. Белоусов Е. Украина в системе международной экономической безопасности (экономико-правовой аспект) / Е. Белоусов // Пробл. законності. – 2007. – № 86. – С. 107 – 113.

22. Белявцев М. І. Інфраструктура товарного ринку: навч. посіб. / М. І. Белявцев, Л. В. Шестопалова. – К.: Центр навч. літ., 2005. – 416 с.

23. 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.

24. Беяневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): моногр. / О. А. Беяневич. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.

25. Беяневич О. А. Господарський договір та способи його укладення: навч. посіб. / О. А. Беяневич. – К.: Наук. думка, 2002. – 279 с.

26. Беяневич О. А. Про спеціалізацію в правовому регулюванні господарських договірних відносин / О. А. Беяневич // Право України. – 2010. – № 8. – С. 64 – 71.

27. Бервено С. М. Проблеми договірного права України: автореф. 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. Бервено; Наук.-досл. ін.-т приват. права і підпр-ва АПрНУ. – К., 2006. – 40 с.

28. Білецька Л. В. Економічна теорія. Політекономія. Мікроекономіка. Макроекономіка: навч. посіб. / Л. В. Білецька, О. В. Білецький, В. С. Савич. – К.: Центр навч. літ., 2005. – 652 с.

29. Бобкова А. О государственном-правовом регулировании рекреационной деятельности / А. Бобкова // Підпр-во, госп-во і право. – 2000. – № 1. – С. 8 – 11.

30. 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.

31. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі / Н. Я. Борсук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 90 – 94.

32. Брагинский М. И. Договорное право: моногр. – [Кн. первая: Общие положения] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М.: Статут, 1999. – 848 с.

33. 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.

34. 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.
35. 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.
36. Буткевич О. В. Особливості визначення видів торговельних договорів / О. В. Буткевич // Вісн. госп. судочинства. – 2010. – № 1. – С. 111 – 120.
37. Бучко О. Державні закупівлі: Канада / О. Бучко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 7. – С. 42 – 44.
38. 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-miljon-iv>. – Заголовок з екрана.
39. Васильків Т. Г. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Г. Васильків // Стратег. пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 145 – 150.
40. Веденеев Г. Звідки пішли торги / Г. Веденеев, Е. Гончаров, Г. Кобзев // Журнал «Московські торги». – 2000. – № 12. – С. 26 – 30.
41. Вінник О. М. Господарське право: курс лекцій / О. М. Вінник. – К.: Атіка, 2004. – 624 с.
42. 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.
43. 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.
44. 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.
45. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення: моногр. / О. М. Вінник. – К.: Атіка, 2003. – 352 с.
46. 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.
47. Вінник О. М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів / О. М. Вінник // Вісн. госп. судочинства. – 2010. – № 2. – С. 71 – 80.
48. 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.
49. 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.
50. Виханский О. С. Стратегическое управление: учебник / О. С. Виханский. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Гардарики, 1999. – 296 с.
51. Віхров О. Об'єкт у структурі господарських правовідносин / О. Віхров // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 2. – С. 141 – 148.
52. Віхров О. Правовідносини у сфері планування діяльності суб'єктів господарювання / О. Віхров // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 4. – С. 11 – 15.
53. Власов А. Пока обойдемся положением / А. Власов // Юрид. практика. – 2008. – № 17. – С. 1, 12.
54. Влялько І. Доктринальні підходи до правової регламентації сфери державних закупівель в ЄС / І. Влялько // Юрид. Україна. – 2007. – № 12. – С. 86 – 92.
55. 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.
56. Воробйов Є. М. Економічна теорія: посіб. [для вищ. шк.] / Є. М. Воробйов, А. А. Гриценко, В. М. Лісовицький. – К.: Корвін, 2003. – 703 с.

57. Вся политика: хрестоматия / сост.: В. Д. Нечаев, А. В. Филиппов. – М.: Изд-во «Европа», 2006. – 440 с.
58. 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.
59. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 4 (7). – С. 79 – 85.
60. 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.
61. Гальчинский А. Экономическая наука: проблемы методологического обновления / А. Гальчинский // Экономика Украины. – 2007. – № 3. – С. 4 – 13.
62. 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.
63. 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. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
64. Гельвеций К. Об уме: моногр. / К. Гельвеций; пер. Э. Радлова. – М.: Изд-во ОГИЗ, 1938. – 396 с.
65. 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.
66. 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.
67. Гордон М. В. Как составить договор поставки: учеб. пособ. / М. В. Гордон, В. С. Шелестов. – М.: Юрид. лит., 1973. – 62 с.
68. Господарське право: підруч. / О. П. Подцерковний, О. О. Квасніцька, А. В. Смітюх та ін.; за ред. О. П. Подцерковного. – Х.: Одіссей, 2010. – 640 с.
69. Господарське право України: підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / В. М. Гайворонський, В. П. Жушман, Н. В. Погорецька та ін.; за заг. ред. В. М. Гайворонського, В. П. Жушмана. – Х.: Право, 2005. – 384 с.
70. 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.
71. Гражданское право: учебник. – [В 2-х т.] / отв. ред. Е. А. Суханов. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – Т. 1. – 816 с.
72. Гребенщикова Я. Б. Понятие муниципального контракта, его правовая природа / Я. Б. Гребенщикова // Рос. юстиция. – 2007. – № 9. – С. 38 – 41.
73. 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.
74. Гриньов Б. В. Аналіз проекту нової редакції Закону України «Про інноваційну діяльність» / Б. В. Гриньов, В. А. Гусєв // Наука та інновації. – 2010. – Т. 6, № 2. – С. 9 – 14.
75. Гриценко А. А. Развитие форм обмена, стоимости и денег: моногр. / А. А. Гриценко. – К.: Основи, 2005. – 192 с.
76. Гриценко О. А. Економічні основи договірнього права / О. А. Гриценко, Л. М. Павловська // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Серія: Економ. теорія та право / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – 2011. – № 2 (5). – С. 146 – 156.
77. 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.
78. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2012. – № 1 (8). – С. 58 – 68.
79. Даль В. И. Иллюстрированный толковый словарь русского языка / В. И. Даль. – М.: Изд-во ЭКСМО, 2006. – 896 с.
80. Данильян О. Г. Философия: учебник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – М.: Изд-во ЭКСМО, 2005. – 512 с.
81. Дацюк Л. Держзакупівлі: винятки мають траплятися якомога рідше / Л. Дацюк // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 116 (4514). – С. 6.
82. 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.
83. 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. гуманитар. ун-т. – М., 2010. – 28 с.
84. Демченко І. Розширення держрегулювання у сфері державних закупівель – шлях до неминучого колапсу / І. Демченко // Юрид. журнал. – 2010. – № 7. – С. 86, 87.
85. 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.
86. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 440 с.
87. Державне регулювання економіки: підруч. / за ред. І. Р. Михасюка. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К.: Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
88. 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. – Заголовок з екрана.

89. 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.

90. Дзюба Т. Поділ на лоти – комплексна закупівля / Т. Дзюба // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 9. – С. 16, 17.

91. 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.

92. Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 31.03.2004 р. «Про координацію процедур державних закупівель, що здійснюються підприємствами в 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.

93. 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.
94. Добровольська В. Прогнозування і планування як засоби державного регулювання господарської діяльності / В. Добровольська // Право України. – 2009. – № 8. – С. 94 – 99.
95. Долинская В. В. Предпринимательское право: учебник / В. В. Долинская. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Изд. центр «Академия», 2004. – 208 с.
96. Досвід ЄС: засоби оскарження та правового впливу / упоряд. О. Шейко // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 9. – С. 33 – 40.
97. Дуброва Я. Трактуювання законодавства у сфері держзакупівель / Я. Дуброва // Фінансовий контроль. – 2012. – № 2. – С. 36 – 39.
98. Дюбуї Л. Матеріальне право Європейського Союзу: моногр. / Л. Дюбуї, К. Блюман; пер. з фр. Є. Марічева. – К.: ІМВ; Монкрестьєн, 2002. – 376 с.
99. Европа старается покупать централизованно // Портал «Дело.ua». – 2007. – 1 июля [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://delo.ua/business/evropa-staraetsja-pokupat-cent-40221>. – Заглавие с экрана.
100. Економічна безпека України: проблеми та перспективи: матеріали «круглого столу» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/econ.html>. – Заголовок з екрана.
101. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М.: Госиздат, 1922. – 236 с.
102. Жеребцов Ю. Українським держзакупівлям потрібні якісні товари, а не викачування бюджетних коштів / Ю. Жеребцов, О. Маркін // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 9. – С. 27 – 32.
103. 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.
104. 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.

105. 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.
106. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: моногр. / Д. В. Задихайло. – Х.: Юрайт, 2012. – 456 с.
107. 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.
108. Задихайло Д. В. Державне регулювання ринкових відносин як актуальна юридична проблема / Д. В. Задихайло // Укр. комерц. право. – 2005. – № 6. – С. 18 – 22.
109. 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.
110. Задихайло Д. В. Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 177 – 185.
111. 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.
112. Задихайло Д. В. Основи господарського права України: навч. посіб. / Д. В. Задихайло, В. М. Пашков. – Х.: Юрайт, 2012. – 328 с.
113. 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.
114. 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.

115. Задыхайло Д. В. Предпринимательская деятельность в системе международных стандартов прав человека / Д. В. Задыхайло // Пробл. законности: респ. межвед. науч. зб. / отв. ред. В. Я. Таций. – Х.: Нац. юрид. акад. Украины, 1998. – Вып. 36. – С. 134 – 140.
116. Задыхайло Д. В. Проблеми систематизації законодавства у галузі ринкових відносин / Д. В. Задыхайло // 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.
117. Задыхайло Д. В. Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин / Д. В. Задыхайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 129 – 138.
118. Заклади охорони здоров'я // Державна служба статистики України: статист. інформ. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
119. Законодавство України про охорону здоров'я (коментарі та постатейні матеріали): норм. док. / укл.: М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2000. – 256 с.
120. 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.
121. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання: кол. моногр. / Д. В. Задыхайло, В. М. Пашков, В. С. Мілаш, О. Ю. Битяк та ін.; за наук. ред. Д. В. Задыхайла. – Х.: Юрайт, 2013. – 416 с.
122. 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.
123. Звіт Антимонопольного комітету України за 2011 р. // Антимонопольний 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. – Заголовок з екрана.

124. 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.
125. 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.
126. Золотогоров В. Г. Экономика: энцикл. слов. / В. Г. Золотогоров. – Минск: Кн. дом Интерпрессервис, 2003. – 720 с.
127. Зубар В. Держзакупівлі в Росії, Білорусії, Казахстані і Україні: порівняльний аналіз правового регулювання / В. Зубар // Редукціон. – 2010. – № 7. – С. 33 – 42.
128. Зуєва О. А. Правові засоби вдосконалення відносин концесії в Україні на прикладі радянської концесійної практики / О. А. Зуєва // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2008. – Вип. 2 (4). – С. 55 – 60.
129. 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.
130. 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.
131. Іорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі / В. П. Іорданов // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – № 3. – С. 161 – 168.
132. Иоффе О. С. Обязательственное право: моногр. / О. С. Иоффе. – М.: Юрид. лит., 1975. – 880 с.
133. Каминка А. И. Акционерные компании: юридическое исследование / А. И. Каминка. – СПб: Типо-литогр. А. Е. Ландау, 1902. – Т. 1 – 512 с.
134. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова

та ін. – Х.: Право, 2011. – № 4 (7). – С. 57 – 69.

135. 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.

136. Карасьова В. Історія розвитку державних закупівель / В. Карасьова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 9. – С. 105 – 110.

137. Карасьова В. Кваліфікаційний відбір: фінансові показники учасника тендера / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 4. – С. 21 – 23.

138. Карасьова В. Організація держзакупівель у Китаї / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 1. – С. 38 – 40.

139. Карасьова В. Оцінка постачальника – впевненість замовника / В. Карасьова // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 15 – 18.

140. Кельман М. С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами): підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2002. – 353 с.

141. Клавдієнко В. Державне регулювання в економіці / В. Клавдієнко // Пробл. теорії та практики управління. – 2005. – № 6. – С. 29 – 37.

142. Коваленко І. Розвиток законодавства з питань державних закупівель / І. Коваленко // Юрид. вісн. України. – 2011. – № 24. – С. 14.

143. Козирєва В. Проблеми фінансування діяльності системи та закладів охорони здоров'я / В. Козирєва // Підпр-во, госп-во і право. – 2010. – № 1 (169). – С. 75 – 78.

144. Козюбра О. Державні закупівлі / О. Козюбра, М. Масбаум // Укр. правнич. часопис. – 2003. – № 5 (10). – С. 67 – 70.

145. Кокурин Д. И. Инновационная деятельность: моногр. / Д. И. Кокурин. – М.: Экзамен, 2001. – 576 с.

146. 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.

147. Коростей В. И. Хозяйственно-правовая ответственность субъектов экономики / В. И. Коростей // Экономика и право. – 2004. – № 1. – С. 24 – 28.

148. Корунчак Л. А. Проблема використання синергетичного підходу при дослідженні правових явищ / Л. А. Корунчак // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 3. – С. 58 – 62.
149. Кравцова Т. Особливості правового режиму укладення державних контрактів / Т. Кравцова // Підпр-во, госп-во і право. – 2007. – № 8. – С. 42 – 44.
150. 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.
151. 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.
152. Круглов М. Л. Стратегическое управление компанией: учебник [для вузов] / М. Л. Круглов. – М.: Рус. деловая лит., 1998. – 768 с.
153. Крупицька Т. Ціна питання – наші гроші / Т. Крупицька // Редукціон. – 2008. – № 7 (29). – С. 22, 23, 26, 27.
154. Крюкова С. Коррупция вне зоны / С. Крюкова // Эксперт. – 2011. – № 42. – С. 12 – 16.
155. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Гос-во и право. – 1999. – № 10. – С. 91 – 99.
156. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы: науч. изд. / К. В. Кузнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 368 с.
157. Кузнецов К. Попередній кваліфікаційний відбір / К. Кузнецов // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 23 – 28.
158. Кузьміна С. А. Напрями модернізації конкурентного законодавства / С. А. Кузьміна, Т. В. Некрасова // Экономика и право. – 2008. – № 3. – С. 120 – 124.
159. Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо: моногр. / М. И. Кулагин. – М.: Наука, 1987. – 176 с.
160. Кураков Л. П. Экономика: Инновационные подходы: учеб. пособ. /

- Л. П. Кураков, А. Г. Краснов, А. В. Назаров. – М.: Гелиос, 1998. – 600 с.
161. 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.
162. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права: моногр. / В. В. Лаптев. – М.: Юрид. лит., 1969. – 175 с.
163. Лаптев В. В. Хозяйственное право – право предпринимательской деятельности / В. В. Лаптев // Гос-во и право. – 1993. – № 1. – С. 36 – 40.
164. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 45. – 756 с.
165. 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.
166. Логіка: підруч. / В. Д. Титов, С. Д. Цалін, О. П. Невельська-Гордєєва та ін.; за заг. ред. В. Д. Титова. – Х.: Право, 2005. – 208 с.
167. 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.
168. Луць А. В. Свобода договору в цивільному праві України: навч. посіб. / А. В. Луць. – К.: Школа, 2004. – 160 с.
169. Луць В. В. Контракти в підприємницькій діяльності: навч. посіб. / В. В. Луць. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 576 с.
170. Мазур И. И. Управление качеством: учеб. пособ. / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро. – М.: Омега-Л, 2006. – 399 с.
171. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова

та ін. – Х.: Право, 2011. – № 1 (4). – С. 18 – 27.

172. Мамутов В. К. Господарче право зарубіжних країн: підруч. / В. К. Мамутов, О. О. Чувпило. – К.: Ділова Україна, 1996. – 352 с.

173. Мамутов В. К. Загальні проблеми науки господарського права на стику ХХ та ХХІ століть / В. К. Мамутов // Право України. – 2010. – № 8. – С. 4 – 11.

174. 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.

175. Мамутов В. К. О сочетании государственного регулирования и рыночной саморегуляции / В. К. Мамутов // Экономика Украины. – 2006. – № 1. – С. 59 – 65.

176. 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.

177. Мамутов В. К. Сближение современных систем правового регулирования хозяйственной деятельности / В. К. Мамутов // Гос-во и право. – 1996. – № 8. – С. 41 – 51.

178. Мамутов В. К. Экономика и право: сб. науч. тр. / В. К. Мамутов. – К.: Юринком Интер, 2003. – 544 с.

179. Маркс К. Об авторитете / К. Маркс, Ф. Энгельс. – Соч. [2-е изд.]. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – 807 с.

180. 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.

181. 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. – Заголовок з екрана.

182. 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. Медведєва; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 17 с.
183. Медвідь Ф. Економічна безпека: небезпека і загрози національним та національно-державним інтересам України / Ф. Медвідь // Юрид. вісн. України. – 2007. – № 9 / 7. – С. 23 – 26.
184. 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.
185. Мілаш В. С. Господарське право: курс лекцій. – [У 2-х ч.] / В. С. Мілаш. – Х.: Право, 2008. – Ч. 1. – 496 с.
186. Мілаш В. С. Господарське право: курс лекцій. – [У 2-х ч.] / В. С. Мілаш. – Х.: Право, 2008. – Ч. 2. – 336 с.
187. 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.
188. 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.
189. Мілаш В. С. Комерційний договір у контексті сучасних ринкових умов: моногр. / В. С. Мілаш. – Х.: Вид. ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 440 с.
190. Мілаш В. Переддоговірні відносини у сфері господарювання: проблеми теорії та практики / В. Мілаш // Право України. – 2010. – № 4. – С. 258 – 264.
191. Мілаш В. С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. / В. С. Мілаш. – Полтава: Вид-во АСМІ, 2005. – 450 с.
192. Міняйло О. Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель / О. Міняйло // Вісн. Київ. нац. тех.-економ. ун-ту. – 2009. – № 2. – С. 46 – 54.
193. Міняйло О. Тендерні пропозиції в системі державних закупівель / О. Міняйло //

Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2007. – № 5. – С. 56 – 62.

194. Михайлов С. Категория интереса в российском гражданском праве: науч. изд. / С. Михайлов. – М.: Статут, 2002. – 205 с.

195. 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. – Заглавие с экрана.

196. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах (тендерні процедури та контракти): навч. посіб. / В. В. Морозов. – К.: Таксон, 2003. – 744 с.

197. Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства / Л. А. Морозова // Гос-во и право. – 2006. – № 6. – С. 101 – 107.

198. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2012. – № 1 (8). – С. 19 – 29.

199. Мохов А. А. Медицинское право (правовое регулирование медицинской деятельности): учеб. пособ. / А. А. Мохов. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. – 186 с.

200. 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.

201. Надюк З. О. Управління якістю медичної допомоги та її доступність для населення України / З. О. Надюк // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2005. – № 3. – С. 255 – 261.

202. Нападовська Л. Системне планування господарської діяльності підприємства / Л. Нападовська // Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2007. – № 5. – С. 75 – 81.

203. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін.; за заг. ред. В. К. Мамутова. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.

204. 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.
205. Новий курс: реформи в Україні (2010 – 2015): нац. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
206. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1994. – 348 с.
207. 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.
208. Олефір А. А. Правовое обеспечение антикоррупционной политики в хозяйственных отношениях государственных закупок / А. А. Олефір // Вопр. права и политики. – 2012. – № 5 [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://e-notabene.ru/lr/article_353.html. – Заглавие с экрана.
209. 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.
210. 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.
211. 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.
212. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 4 (7). – С. 139 – 151.
213. 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: ФО-П Шпак В. Б., 2011. – С. 116 – 124.
214. Омельченко О. А. Римское право: учебник / О. А. Омельченко. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Изд-во «ТОН – Остожье», 2000. – 208 с.
215. Онуфрієнко О. Правові засоби як основна категорія інструментальної теорії права / О. Онуфрієнко // Укр. право. – 2003. – № 1. – С. 90 – 99.
216. Опрышко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции: учеб. пособ. / В. Ф. Опрышко. – К.: Вища школа, 1986. – 271 с.
217. Основи економічної теорії: підруч. / за ред. С. В. Мочерного. – Тернопіль: Тарнекс, 1993. – 686 с.
218. 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.
219. Основи права Європейського Союзу: нормат. матер. / за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х.: Вид-во ФІНН, 2010. – 392 с.
220. Охорона здоров'я України: стан, проблеми, перспективи / В. М. Князевич, В. В. Лазоришинець, І. В. Яковенко та ін. – К.: МОЗ України, 2009. – 438с.
221. 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.
222. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель: навч. посіб. / С. Паппас. – К.: Вид-во ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2005 – 126 с.
223. Партин А. Дистрибьюторское соглашение в системе договоров по гражданскому праву России / А. Партин // Хоз-во и право. – 2009. – № 1. – С. 55 – 64.
224. 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.

225. Пашков В. М. Господарсько-правовий вплив на регулювання відносин у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Аптека. – 2010. – № 751 (30). – С. 8, 9.

226. Пашков В. М. Господарсько-правовий статус закладів охорони здоров'я: моногр. / В. М. Пашков. – К.: Вид-во МОРІОН, 2008. – 148 с.

227. Пашков В. М. Економіко-правова характеристика вітальної безпеки: проблема сьогодення / В. М. Пашков // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 4 (59). – С. 132 – 143.

228. 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.

229. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 2 (5). – С. 180 – 189 с.

230. 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. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, Д. В. Задихайло. – Х.: Вид-во ФІНН, 2011. – С. 43 – 59.

231. 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.

232. Пашков В. М. Правове регулювання обігу лікарських засобів: моногр. / В. М. Пашков. – К.: Вид-во МОРІОН, 2004. – 160 с.

233. 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.

234. 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.

235. Пашков В. М. Проблеми державного регулювання правовідносин у галузі охорони здоров'я / В. М. Пашков // Укр. мед. часопис. – 2005. – № 5. – С. 64 – 67.

236. 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.

237. Пашков В. М. Ризики запровадження реформ у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Аптека. – 2010. – № 45. – С. 18, 19.

238. 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.

239. 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.

240. Перепелична В. Основні принципи державного прок'юременту Франції / В. Перепелична // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 1. – С. 34 – 40.

241. Перепелична В. Протекціоністська політика в США / В. Перепелична // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 2. – С. 35 – 37.

242. Перспективи економічних відносин між Україною та Європейським союзом: Звіт за результатами дослідницького проекту // Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна; ред. А. Колесніченко, М. Якуб'як. – 2006 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua/u/publications/ac05f7af7/aeb5f071616fcd5f85dfbe2.pdf>. – Заголовок з екрана.

243. Петражицкий Л. Обычное право и народный дух / Л. Петражицкий // Право: еженед. юрид. газета. – 1899. – № 7. – С. 320 – 332.

244. Петражицкий Л. Роль законов в истории гражданского права / Л. Петражицкий // Право: еженед. юрид. газета. – 1899. – № 16. – С. 810 – 822.

245. Петруненко Я. В. Функції державних закупівель у механізмі державного

- регулювання економіки / Я. В. Петруненко // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – № 4. – С. 113 – 121.
246. Пиголкин А. С. Юридическая терминология и пути ее совершенствования / А. С. Пиголкин // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1971. – Вып. 24. – С. 23 – 29.
247. Пилецкий А. Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: моногр. / А. Е. Пилецкий. – М.: Изд-во ЧеРо, 2005. – 336 с.
248. Пінькас Г. І. Основні етапи розвитку державних закупівель в Україні / Г. І. Пінькас // Економіка, фінанси, право. – 2009. – № 12. – С. 11 – 15.
249. 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.
250. 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.
251. 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.
252. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що впливають з принципу правової визначеності / С. Погребняк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 42 – 53.
253. Подцерковный О. П. Правовая природа отношений в сфере государственного заказа / О. П. Подцерковный // Предпр-во, хоз-во и право. – 2003. – № 5. – С. 8 – 10.
254. Подцерковный О. П. Про перевірку висновків науки господарського права тенденціями розвитку господарського законодавства / О. П. Подцерковный // Право України. – 2010. – № 8. – С. 39 – 46.

255. Подцерковний О. П. Проблеми визначення методів та форм державного регулювання господарських відносин / О. П. Подцерковний, О. А. Ломакіна // Підпр-во, госп-во і право. – 2002. – № 8. – С. 3 – 6.
256. 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.
257. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права: учебник / И. А. Покровский. – Петроград: Изд. юрид. кн. склада «ПРАВО», 1917. – 328 с.
258. 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.
259. Попондопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское) право: учебник / В. Ф. Попондопуло. – М.: Юристъ, 2003. – 668 с.
260. Пошелюжная К. Госзакупки под прицелом / К. Пошелюжная // Юрид. практика. – 2011. – № 23. – С. 4, 7.
261. Предпринимательство: учебник / М. Г. Лапуста, А. Г. Поршневу, Ю. Л. Старостин, Л. Г. Скамай. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 446 с.
262. Пригожин И. Р. Философия нестабильности / И. Р. Пригожин // Вопр. философии. – 1991. – № 6. – С. 46 – 57.
263. Приходько О. Імпортозаміщення: погляд вітчизняних виробників / О. Приходько // Аптека. – 2011. – № 787. – С. 9, 10.
264. Приходько О. Контроль за обігом рецептурних препаратів буде посилено: за матеріалами Колегії МОЗ України / О. Приходько // Аптека. – 2010. – № 48. – С. 9.
265. 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.
266. 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.

267. 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.

268. Протас Е. В. Договор поставки в условиях рыночной экономики: учеб. пособ. / Е. В. Протас. – М.: МГИУ, 1999. – 114 с.

269. Пугинский Б. И. Коммерческое право России: учебник / Б. И. Пугинский. – М.: Юрайт-М, 2001. – 314 с.

270. 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.

271. 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.

272. Резнікова В. В. Правове регулювання посередництва у сфері господарювання: моногр. / В. В. Резнікова. – Хмельницький: Хмельницький ун-т управління і права, 2010. – 706 с.

273. Рих А. Хозяйственная этика / А. Рих. – М.: Посев, 1996. – 816 с.

274. Рішення господарського суду Закарпатської області від 02.12.2009 р. в справі № 16/127 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7084891>. – Заголовок з екрана.

275. Рішення господарського суду Київської області від 26.01.2011 р. в справі № 21/263-10 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13671922>. – Заголовок з екрана.

276. Рішення господарського суду м. Севастополя від 02.12.2010 р. в 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.

277. Рішення Донецького апеляційного господарського суду від 07.09.2010 р. в справі № 10/164н // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11103948>. – Заголовок з екрана.

278. 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.

279. Рішення Харківського апеляційного господарського суду від 22.09.2010 р. в справі № 61/134-10 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11938676>. – Заголовок з екрана.

280. 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.

281. Ротарь А. Согласование условий договора / А. Ротарь // Законодательство. – 2001. – № 11. – С. 24 – 29.

282. Рукавишникова И. В. К вопросу об особенностях финансового права / И. В. Рукавишникова // Гос-во и право. – 2004. – № 4. – С. 36 – 41.

283. Рябічко О. В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування / О. В. Рябічко // Актуал. пробл. держ. упр. – 2011. – № 1 (39). – С. 72 – 76.

284. Рябчун Ю. Минздраву посчитали стоимость лечения / Ю. Рябчун // Коммерсантъ. – 2011. – № 188. – С. 1.

285. Савельзон О. Политика эффективности: новое решение / О. Савельзон // Вопр. философии. – 2004. – № 10. – С. 3 – 19.

286. Сазонов Б. И. Социальные, организационные и правовые основы механизма действия Закона / Б. И. Сазонов // Гос-во и право. – 1993. – № 1. – С. 23 – 32.

287. Саниахметова Н. А. Государственное регулирование экономики и предпринимательства / Н. А. Саниахметова // Підпр-во, госп-во і право. – 2001. – № 7. – С. 3 – 6.
288. Саниахметова Н. Поняття державного регулювання / Н. Саниахметова// Укр. комерц. право. – 2005. – № 6. – С. 10 – 17.
289. Саниахметова Н. А. Правовые средства противодействия монополизму в предпринимательской деятельности / Н. А. Саниахметова // Предпр-во, хоз-во и право. – 1996. – № 8. – С. 17 – 23.
290. 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.
291. Синенко О. І. Державний сектор економіки: підходи та пропозиції щодо формування / О. І. Синенко, С. Л. Кучер // Наук. дослід. – 2010. – № 3. – С. 9, 10.
292. Скрипник О. Що скорочуватимемо: лікарняні ліжка чи крісла чиновників? / О. Скрипник // Дзеркало тижня. – 2009. – № 12. – С. 12 – 14.
293. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: наук. вид. / В. В. Смиричинський. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 390 с.
294. Смиричинський В. Ринок державних закупівель в умовах макрологістичної глобалізації / В. Смиричинський // Економ. часопис – XXI. – 2003. – № 3. – С. 39 – 41.
295. Смиричинський В. В. Сучасний стан формування ринку державних закупівель в Україні та його кадрове забезпечення / В. В. Смиричинський // 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.
296. 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.
297. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 3 (6). – С. 104 – 113.
298. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок: моногр. / И. И. Смотрицкая. – М.: Кн. дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 232 с.
299. Современный словарь по общественным наукам / под общей ред. О. Г. Данильяна, Н. И. Панова. – М.: Изд-во ЭКСМО, 2005. – 528 с.
300. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я: підруч. / за заг. ред. Ю. В. Вороненка, В. Ф. Москаленка. – Тернопіль: Укрмедкнига, 2000. – 680 с.
301. 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.
302. 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.
303. Спиридонов Л. И. Теория государства и права: учебник / Л. И. Спиридонов. – М.: Фирма «Гардарика», 1997. – 304 с.
304. 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&cat_id=223345034. – Заголовок з екрана.
305. Стефановський О. Залишається необхідність в удосконаленні законодавства / О. Стефановський // Держ. закупівлі України. – 2010. – № 12. – С. 3, 4.
306. 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.
307. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К.: Вид-во МАУП, 2000. – 176 с.
308. 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.
309. Сулейменов М. К. Хозяйственно-посреднические договоры услуг / М. К. Сулейменов // Советское гос-во и право. – 1973. – № 3. – С. 50 – 55.

310. 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.
311. Тацій В. Я. Людина і правова держава: проблеми взаємовідносин і взаємодії / В. Я. Тацій // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2008. – № 2 (53). – С. 3 – 12.
312. 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.
313. Теорія держави і права: акад. курс: підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
314. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
315. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: Юринформцентр, 1998. – 526 с.
316. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82 – 88.
317. 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/try-miljony-na-remont-polikliniky-otrymaje-kyjivska-prokladka-zi-statutnykom-1-tusyacha>. – Заголовок з екрана.
318. Трибушная Т. Мозговой штурм / Т. Трибушная // Корреспондент. – 2012. – № 23 (511). – С. 32 – 34.
319. Тубдиспансер купив томограф за 6 млн, хоча міг і за чотири // Наші гроші: медицина [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2012/09/18/tub-dyspanser-kyriv-tomohraf-za-6-miljoniv-hocha-mih-i-za-chotyry>. – Заголовок з екрана.
320. 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. – Заголовок з екрана.

321. 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.

322. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07uvatgg.pdf>. – Заголовок з екрана.

323. Устименко В. Конституційне забезпечення державного регулювання економіки в Китайській Народній Республіці / В. Устименко, О. Кучер // Право України. – 2011. – № 2. – С. 262 – 269.

324. Устименко В. А. Органы местного самоуправления как центры территориальных хозяйственных систем / В. А. Устименко // Междунар. научно-практ. интернет-конф. «Экономико-правовые исследования в XXI веке: история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства» (16 – 18 февраля 2009 г.) [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=42&ID=185. – Заглавие с экрана.

325. Устименко В. А. Отношения в сфере управления хозяйственной деятельностью / В. А. Устименко, А. А. Афоничкин // Экономика и право. – 2008. – № 3. – С. 111 – 115.

326. 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.

327. 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.

328. Федоров А. Ф. Торговое право: учебник / А. Ф. Федоров. – О.: Тип. «Славянская», 1911. – 910 с.
329. Федько В. П. Инфраструктура товарного рынка: учеб. пособ. / В. П. Федько, Н. Г. Федько. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2000. – 511 с.
330. Фесенко Д. Особливості закупівель лікарських засобів / Д. Фесенко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 12. – С. 23 – 25.
331. 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.
332. Фогельсон Ю. Конструкция «интерес» и «риск» в Гражданском кодексе / Ю. Фогельсон // Хоз-во и право. – 2003. – № 6. – С. 24 – 25.
333. Халфина Р. О. Право как средство социального управления: учеб. пособ. / Р. О. Халфина. – М.: Наука, 1988. – 256 с.
334. Хирич О. Обґрунтованість кваліфікаційних вимог / О. Хирич // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 21.
335. Хозяйственное право Украины: учебник / под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – Х.: ООО «Одиссей», 2008. – 488 с.
336. 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.
337. Хозяйственный механизм и право: моногр. / Г. Л. Знаменский, В. К. Мамутов; отв. ред. В. К. Мамутов. – К.: Наук. думка, 1988. – 160 с.
338. Хоружа Л. Проблеми застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель» / Л. Хоружа // Юрид. газета. – 2011. – № 48. – С. 14.
339. 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.

340. 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.
341. 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-Фатеевої, В. Л. Яроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Т. 2. – 552 с.
342. Цивільне право України: підруч. – [У 2-х т.] / за ред. Є .О. Харитонова, Н. Ю. Голубевої. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – Т. 1. – 832 с.
343. Чепінога В. Г. Основи економічної теорії: навч. посіб. / В. Г. Чепінога. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 456 с.
344. Чернелевська 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. Чернелевська; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 16 с.
345. 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.
346. Шабанов И. Заметка на некоторые законы по производству торгов / И. Шабанов // Журнал Министерства юстиции. – Спб.: Тип. Правительственного сената, 1865. – Т. 25. – С. 41 – 50.
347. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика (власть и бизнес): моногр. / Ф. И. Шамхалов. – М.: Изд-во Экономика, 1999. – 414 с.
348. Шамхалов Ф. Теория государственного управления: моногр. / Ф. Шамхалов. – М.: Изд-во Экономика, 2002. – 638 с.
349. Шаповал М. І. Менеджмент якості: підруч. / М. І. Шаповал. – К.: Знання, 2007. – 471 с.
350. Шаповалова О. Задачи хозяйственного законодательства в преодолении неустойчивости экономического развития / О. Шаповалова // Экономика и право. – 2002. – № 3. – С. 84 – 91.
351. Шаповалова О. Концептуальні засади реалізації права на розвиток і господарське законодавство / О. Шаповалова // Підпр-во, госп-во і право. – 2008. – № 6. – С. 3 – 6.

352. Шатковський О. Відповідність норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» міжнародним стандартам / О. Шатковський // Юрид. газета. – 2011. – № 48. – С. 13.
353. Шатковський О. Розвиток законодавства України в сфері державних закупівель / О. Шатковський // Вісн. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства «Євроінформ». – 2005. – № 1. – С. 22 – 33.
354. Шатковський О. Система державних закупівель Республіки Болгарія / О. Шатковський // Держ. закупівлі України. – 2011. – № 4 – 6. – С. 53 – 56.
355. Шевердіна О. В. Державне регулювання господарської діяльності: поняття, функції та правові форми впливу / О. В. Шевердіна // Пробл. законності. – 2007. – Вип. 90. – С. 79 – 86.
356. 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 / редкол.: А. П. Гетьман, Л. С. Шевченко, Ю. Є. Атаманова та ін. – Х.: Право, 2011. – № 4 (7). – С. 172 – 181.
357. 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.
358. Шевчук О. М. Поняття дискримінації у сфері держзакупівель / О. М. Шевчук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 198 – 204.
359. Шершеневич Г. Ф. Русское гражданское право: учебник / Г. Ф. Шершеневич. – [Изд. 6-е]. – СПб.: Изд-во Братьев Башмаковых, 1907. – 816 с.
360. Шкляр Т. Елементи економічної системи як підсистеми суспільства / Т. Шкляр // Підпр-во, госп-во і право. – 2007. – № 8 (140). – С. 84 – 86.
361. Шолойко Н. Медична сфера та бюджетні кошти: ефективність закупівель / Н. Шолойко // Держ. закупівлі України. – 2009. – № 12. – С. 20 – 22.
362. Шундигов 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. Шундигов;

- Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 1999. – 24 с.
363. Шуршин В. Економічна безпека регіону в системі національної економічної безпеки / В. Шуршин // Вісн. Київ. нац. екон. ун-ту. – 2007. – № 4. – С. 53 – 58.
364. Щербина В. С. Господарське право: підруч. / В. С. Щербина. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.
365. Щербина В. Деякі проблеми удосконалення господарського і господарського процесуального законодавства / В. Щербина // Право України. – 2010. – № 8. – С. 13 – 18.
366. Экономика: учебник / под ред. А. С. Булатова. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 1999. – 592 с.
367. Эллинек Г. Общее учение о государстве: моногр. / Г. Эллинек. – СПб.: Изд. юрид. кн. магаз. Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
368. Энгельс Ф. Принципы коммунизма / Ф. Энгельс. – М.: ИТРК, 2007. – 68 с.
369. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства: собр. соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – К.: Политиздат, 1977. – Т. 21. – 745 с.
370. 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.
371. 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.
372. Юркевич П. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник / П. Юркевич. – [Вид. 2-е]. – К.: Ред. журн. «Укр. Світ», 2000. – 756 с.
373. Яременко С. Підходи та критерії відбору учасників / С. Яременко // Держ. закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 19, 20.
374. Яроцький В. Л. Характеристика основних стадій механізму цивільно-правового регулювання / В. Л. Яроцький // Право України. – 2010. – № 12. – С. 18 – 24.
375. Ясин Е. Конкуренентоспособность и модернизация российской экономики / Е. Ясин, А. Яковлев // Вопр. экономики. – 2004. – № 7. – С. 4 – 34.

376. Arrowsmith S. *The Law of Public and Utilities Procurement* / S. Arrowsmith. – London: Sweet & Maxwell, 2005. – 1547 p.
377. Daintith T. *Law as instrument of economic policy: comparative and critical approaches* / T. Daintith. – Berlin & New York: Walter de Gruyter, 1988. – 432 p.
378. Fernandez-Martin J. M. *The EC Public Procurement Rules* / J. M. Fernandez-Martin. – NY.: Clarendon Press. Oxford, 1996. – Pp. 38 – 40.
379. Odendahl K. *Die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien im öffentlichen Auftragswesen: Rechtslage nach EG und WTO Recht* / K. Odendahl. – *EuZW*, Heft 21, 2004. – 647 s.
380. 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.
381. Thai Khi V. *International Handbook of Public Procurement* / V. Thai Khi, J. Lynch. – Auerbach publications: Hoboken. – 2008. – 802 p.