

### ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Проведено порівняльне дослідження основних ознак державних закупівель у сфері охорони здоров'я з відповідними рисами таких суміжних правових інститутів, як державне замовлення, поставка матеріальних цінностей до державного резерву. На підставі визначених характеристик цих правових явищ з'ясовано їх співвідношення, спільні й відмінні риси.

*Ключові слова:* господарські відносини, державна закупівля, державне замовлення, поставка матеріальних цінностей до державного резерву, охорона здоров'я.

Обов'язковим елементом структури господарсько-правової характеристики порядку організації та проведення процедур закупівель є теоретичне обґрунтування їх місця в загальній системі господарського права. Перешкодою на шляху пізнання цього правового явища, а значить, і недоліком господарського законодавства є неврегульованість на необхідному рівні відносин державних закупівель і поставки матеріальних цінностей до державного резерву в Господарському кодексі України, незважаючи на сформованість спеціального нормативного регулювання. Розмірковуючи про наслідки таких диспропорцій, Д. В. Задихайло закономірно звертає увагу на брак основної

національної економічної стратегії, що мала б максимально узгоджений соціальний характер [7, с. 129].

Поряд з визначенням теоретичних проблем стосовно сутності цих понять необхідно окреслити методологічні засади в дослідженні закупівель, що зорієнтує фахівців у вивченні питань господарсько-правового забезпечення державного замовлення й поставки матеріальних цінностей до державного резерву.

Окремим аспектам проблеми державних закупівель приділяють увагу такі науковці-господарники, як О. М. Вінник, Д. В. Задихайло, В. К. Мамотов, В. М. Пашков, О. П. Подцерковний, В. С. Щербина та ін. З позиції

економічної теорії ці питання розглядають В. М. Геєць, Р. А. Джабраїлов, В. В. Морозов, В. В. Смирчинський, Н. Б. Ткаченко та ін. Проте в їх публікаціях закупівлі розглядаються в одному ключі з державним замовленням, часто допускається ототожнення цих правових явищ, внаслідок чого формується стереотипне уявлення про них як про поняття другорядне, похідне від замовлення.

Мета даної статті – на підставі базових критеріїв провести порівняння й відмежувати закупівлі у сфері охорони здоров'я від державного замовлення й поставки матеріальних цінностей до державного резерву.

Господарські відносини з організації та проведення закупівель, здійснення державного замовлення, поставки матеріальних цінностей до державного резерву слід охарактеризувати за такими критеріями:

1. Сутність господарсько-правового явища:

1.1. Під закупівлями у сфері охорони здоров'я варто розуміти безперервний процес забезпечення потреб цієї царини шляхом придбання замовниками лікарських засобів, медичних виробів, медичних і соціальних послуг на конкурентній основі за державні кошти в установленому законодавством порядку. Незважаючи на те, що закупівлі не закріплені в ст. 12 Господарсько-

го кодексу України і прямо не віднесені до засобів державного регулювання господарських відносин, це не заперечує наявності в них відповідних правових характеристик. І. В. Влялько в рамках розгляду правової регламентації закупівель у Європейському Союзі визначає поняття «державні закупівлі» як узагальнюючий термін, що означає закупівлю на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами й умовами товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [4, с. 7, 8].

1.2. Державне замовлення є засобом упорядкування економіки шляхом формування на контрактній основі складу й обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на їх поставку серед господарських організацій України всіх форм власності (Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 р., № 493/95-ВР [3; 1996. – № 3. – Ст. 9]).

На сучасному етапі сформовано 2 основних підходи до визначення правової природи відносин у сфері державного замовлення: (а) як акт управління його визначають В. В. Луць [8], О. П. Подцерковний [12] і

В. С. Щербина [13]; (б) на думку інших науковців, його правова природа має особливості залежно від порядку розміщення [5, с. 26]. В. М. Пашков доречно зауважує, що «сьогодні державне замовлення повинно передбачати взаємовигідне партнерство, а конкретизувати це партнерство необхідно в договорі» [10, с. 79]. Незважаючи на те, що межа в лібералізації державного замовлення має бути присутньою, другий підхід є більш обґрунтованим, особливо з огляду на способи розміщення замовлень, про що йтиметься далі. Інакше кажучи, державне замовлення не завжди ґрунтується на відносинах примусу, натомість воно передбачає у своєму складі як імперативні, так і диспозитивні засоби правового впливу.

1.3. Формування запасів державного матеріального резерву здійснюється за допомогою поставок матеріальних цінностей через проведення закупівель і відвантаження товарів господарським організаціям системи державного резерву для їх зберігання (Закон України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р., № 51/97-ВР [9; 1997. – № 8. – Ст. 89]). Поставка матеріальних цінностей до резерву здійснюється переважно після розміщення замовлень на поставку продукції.

Зміст терміна «закупівля» міститься в окремому Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140]. Вважаємо, що в абз. 8 ст. 2 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р., № 51/97-ВР [9; 1997. – № 8. – Ст. 89] це поняття («закупівля») слід замінити терміном «придбання» й доповнити цей абзац реченням такого змісту: «Поставка матеріальних цінностей до державного резерву здійснюється на підставі замовлень на поставку продукції для державних потреб і проведення конкурсних процедур у порядку, визначеному законодавством про закупівлі».

2. Спосіб здійснення:

2.1. Закупівлі у сфері охорони здоров'я проводяться в рамках загальної царини дії базового Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140]. Вони передбачають організацію конкурсних процедур, за результатами яких укладаються господарські договори про закупівлю лікарських засобів, медичних виробів, медичних і соціальних послуг. При цьому варто підкреслити недостатній ступінь спеціалізації у правовому забезпеченні здійснення закупівель в охороні здоров'я.

Процедури закупівель, нормативно визначені в Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140], становлять систему способів укладення господарських договорів. Ці процедури забезпечують залучення контрагентів на добровільних засадах, застосовуються за наявності як імперативних, так і диспозитивних підстав. Не випадково Я. Б. Гребенщикова наголошує, що використання органами державної влади й органами місцевого самоврядування у своїй діяльності лише імперативного методу є не завжди ефективним [6, с. 39].

2.2. Державне замовлення виконується або на конкурсних засадах серед його суб'єктів у порядку, визначеному законодавством про закупівлі (Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140]), або серед господарських організацій, для яких його виконання є обов'язковим, якщо це не спричиняє їм збитків. Що стосується доцільності конкретизації процедури визначення виконавців державного замовлення в царині охорони здоров'я (на що звертається увага в спеціальній літературі [11, с. 20]), то, крім другого способу, визначеного в ч. 8 ст. 2 Закону України «Про державне замовлення для задо-

волення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 р., № 493/95-ВР [3; 1996. – № 3. – Ст. 9], конкретизувати треба відповідні положення господарсько-правового регламентування державних закупівель у сфері охорони здоров'я. Якщо вести мову про способи розміщення державного замовлення, узагальнено, то слід погодитися з А. П. Альохінім і Ю. М. Козловим, які зазначають, що особливість державних контрактів як правових форм реалізації державних замовлень полягає в тому, що вони поєднують елементи договорів – адміністративно-правового й цивільно-правового [1, с. 137].

2.3. Організація поставок матеріальних цінностей до державного резерву забезпечується в такий спосіб: (а) щорічні обсяги таких поставок у першочерговому порядку плануються під час виконання державного замовлення; (б) за умови потреби забезпечити виконання встановлених обсягів накопичення запасів резерву замовники організують і проводять процедури закупівель у порядку, визначеному Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140].

3. Мета здійснення:

3.1. За допомогою організації і проведення державних закупівель можуть бути придбані

будь-які види лікарських засобів, медичних виробів, медичних і соціальних послуг залежно від конкретних потреб сфери охорони здоров'я й відповідно до річних планів закупівель, кошторисів замовників, реально існуючих потреб у товарах і послугах, планів виконання державних цільових програм. Спеціальний порядок здійснення закупівель забезпечує створення конкурентного середовища на ринку, запобігання проявам корупції, розвиток добросовісної конкуренції, раціональне й ефективне використання державних коштів (Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р., № 2289-VI [3; 2010. – № 33. – Ст. 1140]).

Господарсько-правовий механізм державних закупівель може використовуватися не лише одиничними замовниками на мікроекономічному рівні, а й державою в процесі правового регулювання методами диспозитивного характеру господарських відносин у царині охорони здоров'я.

3.2. Державне замовлення здійснюється з метою розв'язання найбільш важливих соціально-економічних проблем за 10-ма пріоритетними напрямками (Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22.12.1995 р., № 493/95-ВР [9; 1996. – № 3. –

Ст. 9]). У сфері охорони здоров'я це поставка продукції медичного, соціального призначення, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, медичного обладнання та продукції, що виробляється підприємствами громадських організацій інвалідів, суб'єктами малого підприємництва, підприємствами пенітенціарної системи, а також лікарських засобів і виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг, потрібних для забезпечення реалізації державних і регіональних цільових програм.

Виокремлення пріоритетних напрямків є наслідком звуження предмета державного замовлення порівняно з першою редакцією зазначеного Закону, в якому такі напрямки не виділялись.

Предмет замовлення й відповідне фінансування фіксуються в державному замовленні на відповідний рік, яке формує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – МЕРТУ) спільно з потенційними замовниками за напрямами і критеріями, номенклатурою й обсягами замовлення; затверджує його Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Замовлення для забезпечення регіональних потреб формується Радою міністрів АРК, обласними, Київською й Севастопольською міськими державними адміністраціями.

3.3. До державного матеріального резерву товари поставляються згідно із затвердженою КМУ номенклатурою. У розглядуваній нами царині це лікарські засоби, вироби медичного призначення, медична техніка, що розподіляються до мобілізаційного резерву як запаси для надання медичної допомоги. Поставки до цього резерву здійснюються також у порядку поповнення запасів і заміни матеріальних цінностей з метою підтримання обов'язкового рівня відповідної якості товарів.

Запаси сировинних, матеріально-технічних, продовольчих ресурсів формуються з метою гарантування національної безпеки, стабілізації економіки й виконання першочергових робіт у процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання гуманітарної допомоги та ін. (Закон України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р., № 51/97-ВР [9; 1997. – № 8. – Ст. 89]). Крім цього, Державне агентство резерву України (далі – ДАРУ) в порядку управління резервом за рішенням КМУ провадить заходи зі стабілізації ринку стратегічно важливих видів продукції в разі виникнення диспропорцій між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку.

Організація формування державного матеріального резерву здійснюється в такий

спосіб: (а) ДАРУ складає пропозиції стосовно номенклатури матеріальних цінностей, норм їх накопичення на підставі заявок, що подаються суб'єктами господарського права зі статусом замовників; (б) ці пропозиції ДАРУ узгоджує з МЕРТУ, Міністерством фінансів України; (в) номенклатуру матеріальних цінностей, які будуть закладені до резерву в поточному році, затверджує КМУ.

4. Заходи економічної підтримки постачальників:

4.1. Чинне законодавство про державні закупівлі не містить спеціальних правових засобів, що передбачають застосування преференційних поправок до ціни пропозицій конкурсних торгів певних груп учасників або встановлення інших режимів пріоритетного здійснення закупівель ні за ознакою національності, ні за іншими видовими рисами, хоча в 2008 – 2010 рр. такі заходи в Україні мали місце (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 17.10.2008 р., № 921 [9; 2008. – № 11. – Ст. 48]).

4.2. У господарських відносинах формування й розміщення державного замовлення ці засоби застосовуються лише при проведенні конкурсного відбору виконавців, коли замов-

ники зобов'язані: (а) допускати до участі в конкурсах виключно підприємства громадських організацій інвалідів і пенітенціарної системи, якщо вироблену ними продукцію включено до переліку, затвердженого МЕРТУ; (б) використовувати преференційну поправку в розмірі 15 % до ціни конкурсних пропозицій цих підприємств, якщо продукцію їх власного виробництва, що є предметом закупівлі, не включено до вищезазначеного переліку; (в) надавати перевагу продукції, що виробляється суб'єктами малого підприємництва, шляхом застосування преференційної поправки в розмірі 10 % до ціни їх конкурсних пропозицій.

4.3. З метою економічного стимулювання належного виконання господарських зобов'язань і зберігання матеріальних цінностей державного резерву, поставок товарів для експлуатаційних потреб, капітального будівництва системи державного резерву тощо виконавцям можуть надаватися цільові дотації й субсидії, кредити на пільгових умовах, валютні кошти, податкові, митні та інші пільги.

Таким чином, за допомогою порівняння основних господарсько-правових характеристик можемо визначити співвідношення державних закупівель у сфері охорони здоров'я, державного замовлення й поставки ма-

теріальних цінностей до державного матеріального резерву в такий спосіб:

1) державні закупівлі за типом правового регулювання містять як диспозитивні, так і імперативні елементи; обмежена диспозитивність державного замовлення й поставок матеріальних цінностей до державного резерву є наслідком застосування інструментарію закупівель;

2) якщо державні закупівлі передбачають використання переважно конкурсних процедур як способу укладення господарських договорів, то державне замовлення може бути розміщене серед господарських організацій, для яких його виконання є обов'язковим;

3) незважаючи на спільне загальне призначення – досягнення соціально-економічних результатів, державне замовлення і формування державного резерву першочергово спрямовані на задоволення стратегічних потреб держави в товарах і послугах, що зумовлює існування складного порядку їх організації; закупівлі є універсальним методом упорядкування господарських відносин, який має більш широку царину практичного застосування;

4) якщо в господарських відносинах державних закупівель номенклатура придбаних товарів і послуг перманентно кори-

гується відповідно до поточних потреб замовників, то державне замовлення провадиться тільки за первинно встановленими на нормативному рівні пріоритетними напрямками;

5) у порядку організації та проведення державних закупівель може бути задоволено найширше коло потреб замовників у товарах і послугах сфери охорони здоров'я;

6) 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 відповідними ринками державного замовлення й формування державного резерву;

7) залежно від господарсько-правового статусу й чисельності замовників, а також диверсифікації джерел фінансування державні закупівлі є децентралізованою системою, державне замовлення – централізованою з елементами децентралізації, а відносини з поставки матеріальних цінностей до державного матеріального резерву – централізованою;

8) на відміну від господарських відносин формування й розміщення державного замовлення, поставки матеріаль-

них цінностей до державного резерву, чинна система норм права, що регламентують проведення закупівель, не містить правових засобів непрямого економічного стимулювання учасників конкурсів щодо певних груп товарів і послуг;

9) незважаючи на те, що ці 3 системи (закупівля, замовлення і поставка матеріальних цінностей до державного резерву) характеризуються певним взаємопроникненням елементів, зокрема, на рівні способів укладання господарських договорів, відмінними є спеціальне нормативно-правове регулювання, порядки визначення замовників і предмета відносин, механізми взаємодії замовників між собою та з органами господарського управління.

За умов ринкової економіки державні замовлення набувають нових якостей і змісту порівняно з плановою економікою [2, с. 122, 123], при їх розміщенні провадяться конкурсні торги. Незважаючи на це розглянуті види господарських відносин мають різну правову природу, хоча й володіють деякими спільними рисами, доповнюючи суспільно-корисний ефект від застосування кожного з методів у процесі державної регламентації соціально-економічної сфери. А тому питання державного замовлення й поставки матеріальних цінностей до державного резерву по-



винні досліджуватися окремо, поза проблематикою державних закупівель у відносинах охорони здоров'я. Проте висновки стосовно господарсько-правового забезпечення закупівель з урахуванням установлених вище

особливостей можуть бути використані в процесі здійснення державного замовлення й поставки матеріальних цінностей до державного резерву в аспекті оптимізації спеціального порядку укладання господарських договорів.

**Список літератури:** 1. *Алехин А. П.* Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М.: Изд-во ТЕИС, 1994. – Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. – 280 с. 2. *Банасевич І.* Державне замовлення та державний контракт: поняття, особливості, юридична природа / І. Банасевич // Підпр-во, госп-во і право. – 2006. – № 8. – С. 121 – 124. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. *Влялько І. В.* Правове регулювання державних закупівель в ЄС: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.11 / І. В. Влялько. – К., 2009. – 20 с. 5. *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 / В. Н. Годунов. – Минск, 2004. – 42 с. 6. *Гребенщикова Я. Б.* Понятие муниципального контракта, его правовая природа / Я. Б. Гребенщикова // Рос. юстиция. – 2007. – № 9. – С. 38 – 41. 7. *Задихайло Д. В.* Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин / Д. В. Задихайло // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 1. – С. 129 – 138. 8. *Луць В. В.* Контракти у підприємницькій діяльності: навч. посіб. / В. В. Луць. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 560 с. 9. Офіційний вісник України. 10. *Пашков В. М.* Господарсько-правовий статус закладів охорони здоров'я: моногр. / В. М. Пашков. – К.: Вид-во МОРІОН, 2008. – 148 с. 11. *Пашков В. М.* Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин в сфері охорони здоров'я: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: 12.00.04 / В. М. Пашков. – Х., 2010. – 37 с. 12. *Подцерковный О. П.* Правовая природа отношений в сфере государственного заказа / О. П. Подцерковный // Предпр-во, хоз-во и право. – 2003. – № 5. – С. 8 – 10. 13. *Щербина В. С.* Господарське право: підруч. – [3-тє вид., перероб. і доп.] / В. С. Щербина. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 656 с.

### ВОПРОСЫ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ Олефир А. А.

Проведено сравнительное исследование основных признаков государственных закупок в здравоохранении с соответствующими чертами таких смежных правовых институтов, как государственный заказ, поставка материальных ценностей в государственный резерв. На основании обозначенных характеристик этих правовых явлений определено их соотношение, общие и различные признаки.

*Ключевые слова:* хозяйственные отношения, государственная закупка, государственный заказ, поставка материальных ценностей в государственный резерв, здравоохранение.

### PROBLEMS OF ECONOMY-LEGAL CHARACTERISTIC OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE SPHERE OF HEALTH PROTECTION Olefir A. A.

In this article was made the economy-legal characteristic of public procurement in health protection in the way of making comparison of the main features of such adjacent institutes, as state order and delivery of goods to the state reserve. According to the marked characteristics of these legal phenomena, were specified their correlation, common and different features.

*Key words:* economical relations, public procurement, state order, delivery of goods to the state reserve, health protection.

*Надійшла до редакції 06.08.2012 р.*