



ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ: ОПЫТ УКРАИНЫ

Ольга ТОЛПЫГО,

главный специалист-юриисконсульт

Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article highlights some legal aspects in the history of management in the field of satisfaction of social needs in Ukraine through the adjusting the state system of government purchases to the state procurement under the conditions of economic globalization.

Key words: public administration, social needs, bodies of satisfaction of social needs, government purchases, state procurement, national legislation.

Аннотация

В статье освещены отдельные аспекты историко-правового управления сферой удовлетворения общественных потребностей в Украине через взаимосвязь с проблемой функционирования систем государственных закупок и государственного заказа в условиях глобализации экономики.

Ключевые слова: государственное управление, общественные потребности, государственный заказ, государственные закупки, национальное законодательство.

Постановка проблемы. Опыт развития институтов формирования конкурентной среды в Украине показал эффективность и перспективность развития политики усовершенствования отношений в сфере удовлетворения общественных потребностей, как для государства, так и для других хозяйствующих субъектов. Однако несмотря на многочисленные изменения законодательства, ориентированные на внедрение принципов конкуренции, прозрачности, недискриминации и децентрализации, на практике продолжается проявление теневизации отношений, коррупционных правонарушений, тенденций ограничения участия представителей гражданского общества в процессах принятия и реализации решений органов публичного управления, неэффективность использования бюджетных средств. Указанные проблемы функционирования системы удовлетворения общественных потребностей Украины обуславливают **актуальность темы исследования** и необходимость дальнейшего исследования в этой области.

Вопросы теории и практики размещения и выполнения государственного заказа, осуществления государственных закупок в отечествен-

ной литературе отражены в работах А. Вихрова, М. Галушак, Р. Джабраилова, Н. Дроздовой, В. Зубара, О. Малиновской, О. Овсянюк-Бердадиной, Р. Прилуцкого, Н. Ткаченко, А. Храмкина, Ю. Уманцева и многих других авторов. Несмотря на значительный объем отечественных и зарубежных трудов, посвященных исследованию отдельных аспектов функционирования сферы удовлетворения общественных потребностей, государственного заказа и государственных закупок, все же наблюдается дефицит работ, посвященных комплексному исследованию проблемы удовлетворения общественных потребностей через ее взаимосвязь с эффективностью функционирования систем государственных закупок и государственного заказа.

Цель статьи. Совокупность указанных проблем, а также динамика отношений, возникающих в сфере удовлетворения общественных потребностей, и многократные внесения изменений в законодательство обусловили необходимость исследования направлений этих изменений, соответствия новелл нормативно-правового обеспечения целям и задачам как самой системы удовлетворения общественных потребностей,

так и интеграционным процессам Украины.

Изложение основного материала. Сложные современные финансово-экономические условия Украины диктуют необходимость эффективного, сбалансированного функционирования сферы удовлетворения общественных потребностей как действенного инструмента системы государственного регулирования экономики.

На современном этапе в составе системы удовлетворения общественных потребностей Украины функционируют две составляющие: государственный заказ и государственных закупок. При этом нельзя не выделить своеобразный дуализм подсистемы государственных закупок в этой системе. С одной стороны, до вступления в силу новой редакции Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок», госзакупки являлись инструментом выполнения государственного заказа для удовлетворения приоритетных государственных потребностей [1]. При этом через госзакупки распорядители государственных средств напрямую осуществляют закупки товаров, работ и услуг для обеспечения деятельности государства в удовлетворении иных, неприоритетных нужд



[2]. Такая своеобразная автономность и самостоятельность элементов в структуре системы удовлетворения общественных потребностей отличает Украину от большинства других стран, в которых государственные закупки полностью подчинены выполнению государственного заказа. Это отличие неоднократно отмечалось в научной литературе [3].

В правовом обеспечении системы удовлетворения общественных потребностей Украины можно выделить следующие группы нормативно-правовых актов:

1. Конституция Украины.
2. Кодексы Украины: Хозяйственный, Гражданский, Бюджетный, Кодекс Украины об административных правонарушениях.
3. Законы Украины, которые определяют общеправовые и экономические основы формирования, размещения и выполнения государственного заказа, а также проведения процедур закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства; особенности госзакупок в отдельных сферах хозяйствования или при использовании отдельных механизмов торгов (например, механизма товарной биржи, электронных торгов).
4. Подзаконные нормативные акты, среди которых Постановления Кабинета Министров Украины, направленные на регулирование отношений в указанной сфере, устанавливающие порядок формирования и размещения государственных заказов, определения генеральных заказчиков и взаимодействия генеральных заказчиков с заказчиками по рамочным соглашениям в том числе; ведомственные акты (приказы Министерства экономического развития и торговли Украины, приказы других министерств).

Взяв за основу мнение М.П. Бублий, который выделяет в процессе формирования современной правовой базы системы удовлетворения общественных потребностей Украины пять основных этапов [4], считаем целесообразным дополнить его новым этапом – этапом интеграции в Европейское сообщество и становления качественно новых политико-управленческих отношений в этой сфере. Он начался с принятием

10.04.2014 новой редакции Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок».

Первый этап (1989–1992) стал периодом формирования правовых основ исследуемой системы. В 1989 г. вводится понятие «государственный заказ». В 1992 г. Указом Президента Украины «О государственном заказе» и постановлением Кабинета Министров Украины от 21.07.1992 № 400 «О концепции государственного заказа» государственный заказ рассматривается как составляющая часть системы экономических методов регулирования, которая размещается на конкурсных основах. На время перехода к рыночным отношениям и развитию рыночной инфраструктуры государственный заказ стал одним из главных рычагов государственного регулирования экономики.

Второй этап (1993–1999) явился реальным воплощением процесса реформирования экономики к рыночным условиям. Законом Украины «О поставке продукции для государственных потребностей» от 22.12.1995 № 493/95-ВР устанавливаются общие правовые и экономические основы формирования, размещения и выполнения государственного заказа в Украине. Знаковыми нормативно-правовыми актами этого периода стали: постановления Кабинета Министров Украины «О порядке формирования и размещения государственных заказов на поставку продукции для государственных потребностей и контроля над их выполнением» от 29.02.1996 № 266, «Об организации и проведении торгов (тендеров) в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг)» от 28.06.1997 (в редакции постановления Кабинета Министров Украины от 24.09.1997 № 1058); соответствующие Указы Президента Украины. Указанные нормативно-правовые акты содержали прогрессивные положения о создании организационной системы государственных закупок, размежевали сферы применения государственных заказов и государственных контрактов.

Третий этап (2000–2007) ознаменовался установлением правовых основ осуществления процедур за-

купок товаров, работ и услуг за государственные средства. Благодаря действию Закона Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства» от 22.02.2000 № 1490, разработанного на основе типового Закона комиссии ООН по торговле UNCITRAL и Директив ЕС, комплекса соответствующих национальных нормативно-правовых актов, система удовлетворения общественных потребностей в этом периоде функционировала в основном стабильно. Многочисленные изменения, вносимые в законодательство, были направлены, в основном, на организационное и процедурное уточнение, не меняя при этом векторно-приоритетных направлений.

Четвертый этап (2008–2009) характеризовали фактически революционные изменения правового поля исследуемой сферы. В связи с отсутствием надлежащего институционального и нормативно-правового обеспечения 20.03.2008 Закон Украины № 1490 утратил силу. Попытки урегулировать правоотношения в сфере государственных закупок соответствующими постановлениями Кабинета Министров Украины не увенчались успехом, так как были признаны неконституционными, что привело к практическому отсутствию нормативно-правового обеспечения системы государственных закупок этого периода.

Пятый этап (2010–10.04.2014) начался с принятием Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» от 01.06.2010 № 2289-VI [11]. Целью закона стало создание конкурентной среды в сфере удовлетворения общественных потребностей, предотвращения проявлений коррупции в этой сфере, развития добросовестной конкуренции, обеспечения рационального и эффективного использования государственных средств. Таким образом, Украиной определена приоритетность экономических отношений со странами ЕС, которые создали единый рынок со свободным оборотом товаров, работ, услуг, финансовых и человеческих ресурсов. С момента принятия этого закона изменения и дополнения в него, направленные на обеспечение интеграционных процессов Украины



в том числе, были внесены 33 раза. Наиболее резонансными стали Закон Украины от 08.07.2011 № 3681-VI, Закон Украины от 24.05.2012 № 4851-VI, Закон Украины от 04.07.2012 № 5044-VI.

Законом Украины от 08.07.2011 № 3681-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам государственных закупок» [6] (далее – Закон № 3681-VI) с целью либерализации процесса государственных закупок установлен механизм закупок по рамочным соглашениям. Закупки по рамочным соглашениям представляют собой новую для Украины закупочную технологию по примеру правовой практики многих европейских стран, успешно ее испытавших. Вместе с тем нельзя не заметить некоторые несоответствия ст. 13 Закона № 3681-VI со ст. 19 Конституции Украины в части полномочий Уполномоченного органа и Кабинета Министров Украины. Так, в соответствии со ст. 13 Закона № 3681-VI, перечень товаров и услуг, которые могут закупаться, определяются Уполномоченным органом. Особенности выполнения рамочных соглашений, порядок определения генеральных заказчиков и взаимодействия заказчиков с генеральным заказчиком по рамочным соглашениям определяются Кабинетом Министров Украины [6]. Но для выполнения конституционных требований необходимо именно в законе четко определить, при наличии каких условий и в соответствии с какой регламентацией должна проводиться закупка по рамочным соглашениям.

Закон Украины от 24.05.2012 г. № 4851-VI «Об особенностях осуществления закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности» [7] был принят с целью адаптации с Директивой 2004/17/ЕС [8] для урегулирования закупочной деятельности в отдельных сферах хозяйственной деятельности. Однако концепция услуг общего интереса, положенная законодательством ЕС в основу наличия эксклюзивных или специальных прав предприятий, оказывающих такие услуги, в Украине не была применена. Это привело к правовой неопределенности и уда-

лению Закона от норм Директивы 2004/17/ЕС вместо желаемой адаптации.

Законом Украины от 04.07.2012 № 5044 вместо желаемой адаптации VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам государственных закупок» [9] с целью адаптации с положениями Директивы 2004/18/ЕС [10] из сферы действия профильного закона были выведены государственные и коммунальные предприятия, кроме случаев использования ними бюджетных средств. При этом в разрез с указанной Директивой, регламентирующей распространение этих правил только на предприятия, которые руководствуются публичным правом, перечень которых содержится в Директиве 2004/18/ЕС, критерием для отбора отечественных предприятий стал критерий использования бюджетных средств.

Всё же, не смотря на неудачи правового регулирования, была создана надежная основа для развития нормативно-правового обеспечения системы удовлетворения общественных потребностей Украины.

Шестой этап – этап интеграции в Европейское сообщество – начался с принятием Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» от 10.04.2014 № 1197-VII. Необходимость принятия этого закона была вызвана потребностью в совершенствовании законодательства в сфере государственных закупок, повышении уровня прозрачности и открытости, осуществлении процедур государственных закупок, предотвращении проявлений коррупции в этой сфере, расширении сферы действия закона и стабилизации экономической ситуации в Украине. Для достижения указанных целей законом введен ряд положительных новаций:

– сокращение перечня закупок, на которые не распространяется сфера действия закона (с 44 до 10);

– сокращение перечня оснований для применения неконкурентной процедуры;

– отмена необходимости публикаций в государственном официальном печатном издании по вопросам государственных закупок, оставив при этом обязательность обнародова-

ния этой информации на веб-портале Уполномоченного органа;

– предоставлена возможность заказчикам применять электронные средства при применении процедур закупок, определенных статьей 12 закона, и так далее [2].

Закон содержит важные шаги на пути качественного приближения к требованиям стандартов ЕС в сфере государственных закупок:

– понятие заказчиков в статье 1 определено в соответствии с принципами Директив ЕС, его новые элементы отражают функциональный подход, отраженный в директивах ЕС и в основе которого находятся функции заказчика, а не источник финансирования;

– предприняты существенные попытки адаптировать переговорную процедуру закупки согласно практике применения подобной процедуры в Европейских странах.

Профильный закон не в полной мере разрешает проблемы сферы удовлетворения общественных потребностей. Так, например, несколько уязвимым в правовом смысле остается положение об установлении особенностей осуществления процедур закупки товаров, работ и услуг на основании отдельных законов (ч. 4 ст. 2 Закона). Ведь принятие, кроме профильного закона, других законов может привести к множественности законодательства по указанным вопросам и усложнить их практическое применение.

Обзор выявленных несоответствий новелл нормативно-правового обеспечения сферы удовлетворения общественных потребностей Украины может говорить о тенденциях дискретно-поверхностного подхода при регулировании указанной сферы и актуализирует проблему гармонизации её законодательства.

Выводы. Анализ некоторых аспектов развития историко-правового регулирования отношений в сфере удовлетворения общественных потребностей Украины позволяет сделать выводы:

1. Ретроспективное исследование изменений правового обеспечения сферы удовлетворения общественных потребностей Украины убеждает в том, что уровень разработанности



регламентирующих нормативных актов в целом соответствовал степени его востребованности условиям конкретной исторической ситуации.

2. Организационно-правовые векторы, которые были заложены в выделенные исторические периоды, оказывали и продолжают оказывать весьма значительное влияние на последующее развитие и совершенствование этой сферы.

3. Анализ правового поля, регламентирующего функционирование сферы удовлетворения общественных потребностей Украины, в контексте интеграционных устремлений Украины свидетельствует о необходимости его дальнейшего усовершенствования.

4. Частые бессистемные изменения законодательства опасны дестабилизацией ситуации в сферах выполнения государственного заказа и осуществлении государственных закупок, что может стать причиной кризиса всей сферы удовлетворения общественных потребностей.

5. Одним из наиболее эффективных средств по стабилизации сферы обеспечения общественных потребностей Украины в условиях острой недостаточности средств бюджета является урегулирование отношений консолидированными нормативно-правовыми актами, которые могли бы всесторонне охватить все нюансы организации и осуществления процессов обеспечения общественных потребностей.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины от 22.12.1995 № 493/95-ВР «О государственном заказе для удовлетворения приоритетных государственных потребностей» // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80>.

2. Закон Украины от 10.04.2014 г. № 1197–VII «Об осуществлении государственных закупок» // Відомості Верховної Ради [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

3. Киндзерский Ю. Государственная контрактная система в модели

государства-предпринимателя: принципы формирования в Украине / Ю. Киндзерский // Экономист. – 2011. – № 9. – С. 8–13.

4. Бублий М.П. Этапы развития нормативно-правового обеспечения системы государственных закупок / М.П. Бублий // Теория и практика государственного управления : [сб. научн. трудов] / под ред. О.Ю. Амосова. – Х., 2011. – Вып. 4 (35). – С. 34–41.

5. Хозяйственный кодекс Украины от 16.01.2003 № 436–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

6. Закон Украины от 08.07.2011 № 3681–VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам государственных закупок» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3681-17>.

7. Закон Украины от 24.05.2012 № 4851–VI «Об особенностях осуществления закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 46м [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4851-17>.

8. Директива 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета от 31.03.2004 о координации процедур закупок учреждений, которые действуют в водном, энергетическом, транспортном и почтовом секторах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://europeanlawgroup.com.ua/storage/npa/zakup/ES/17.pdf>.

9. Закон Украины от 04.07.2012 № 5044–VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам государственных закупок» // Офіційний вісник України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5044-17>.

10. Директива 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31.03.2004 г. о координации процедур по проведению тендеров на закупку товаров, работ и услуг [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://europeanlawgroup.com.ua/storage/npa/zakup/ES/18.pdf>.

11. Закон Украины от 01.06.2010 № 2289–VI «Об осуществлении государственных закупок» // Офіційний вісник України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.