

УДК 346.52:346.2

Ярослав Петруненко,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри господарського права і процесу

Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ

Стаття присвячена розробленню окремих пропозицій щодо напрямів удосконалення господарського законодавства в сфері регулювання прямих та непрямих засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. Виявлено та охарактеризовано такі недоліки господарського законодавства в досліджуваній сфері, як недостатній захист прав суб'єктів господарювання, відсутність належних організаційних та інституційних умов застосування окремих господарсько-правових засобів тощо. За результатами проведеного дослідження розроблено пропозиції щодо внесення змін та доповнень до деяких актів господарського законодавства України.

Ключові слова: господарсько-правовий засіб, господарське законодавство, державні кошти, ефективне використання.

Постановка проблеми. Сучасний стан правового регулювання окремих видів господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів не можна назвати досконалим. Проте, зокрема, свідчить аналіз судової практики застосування відповідного законодавства, на підставі якого виявляються численні недоліки та прогалини в регулюванні зазначеної сфери. Прикладом можна навести недостатню ефективність захисту прав суб'єктів господарювання, невпорядкованість організаційних та інституційних умов застосування окремих господарсько-правових засобів. На цій підставі виникає потреба у науковому обґрунтуванні деяких пропозицій щодо внесення змін та доповнень до господарського законодавства, що регламентує засоби забезпечення ефективного використання державних коштів.

Стан дослідження. Деякі питання удосконалення правового регулювання господарської діяльності досліджували такі науковці, як: Я.В. Бережний, В.С. Бєлих, О.М. Вінник, О.П. Віхров, Є.П. Губін, Л.М. Дешко, В.В. Добровольська, Д.О. Жмуліна, Д.В. Задихайло, І.В. Запатріна, Т.А. Лавренюк, Т.А. Латковська, О.Е. Ліллемяе, Д.В. Лічак, В.К. Малолітнева, В.К. Мамутов, В.М. Пашков, Д.А. Петров, О.П. Поддерковний, В.В. Поєдинок, В.Ф. Попондопуло, Г.В. Смолин, В.А. Устименко, О.Г. Хрїмлі, В.В. Чайковська, І.В. Чехова, Р.І. Шабанов, В.В. Шпаков, В.С. Щербина, О.Х. Юлдашев,

І.М. Ямкова та ін. Однак актуальних наукових досліджень, присвячених розробленню пропозицій з удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, на тепер бракує, отже, питання вдосконалення законодавчого регулювання зазначеної сфери наразі залишаються відкритими і потребують наукової розробки, що й підтверджує актуальність представленої наукової статті та зумовлює інтерес автора до цієї проблематики.

Метою цієї статті є розроблення пропозицій щодо окремих напрямів удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі висловлюється низка пропозицій з удосконалення законодавчого регулювання застосування певних видів господарсько-правових засобів – публічних закупівель [1; 2], державної підтримки та допомоги суб'єктам господарювання [3, с. 137] тощо.

О.О. Критенко зауважує, що в законодавстві України, яке регламентує процедури здійснення публічних закупівель, бракує норм, які можуть захистити замовника від недобросовісного постачальника. З цього приводу науковцем зазначається, що у

зв'язку з відходом від такого дискримінаційного критерію у конкурсному відборі постачальника, як досвід здійснення поставок товарів, надання послуг, виконання робіт, необхідне введення іншого ефективного і недискримінаційного у ставленні до учасників розміщення замовлення інструменту. Таким інструментом вченою запропоновано ввести додатковий критерій оцінки конкурсної заявки, який дасть змогу судити про благонадійність постачальника, – «кваліфікація кадрового складу» [4, с. 89].

Слід зазначити, що в чинному Законі України «Про публічні закупівлі» [5] певною мірою враховані розроблені науковцями пропозиції, оскільки відповідно до ст. 16 Закону до кваліфікаційних критеріїв віднесено не тільки наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору, але й наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід.

Водночас, розвиваючи думку О.О. Кристенко, варто акцентувати увагу на такому напрямі удосконалення Закону України «Про публічні закупівлі», як захист інтересів учасників процедури закупівлі. На підтвердження необхідності розширення гарантій недискримінації учасників процедури закупівлі, а також дотримання їхніх прав з боку замовника та організатора процедури закупівлі свідчать непоодинокі випадки звернення учасників до суду за захистом своїх інтересів під час проведення процедури закупівлі, зокрема, із позовами про визнання нечинним проведення процедури закупівлі [6; 7; 8].

Аналіз судової практики розгляду справ за відповідними позовами дає змогу виявити такі проблемні аспекти законодавства в сфері регулювання здійснення публічних закупівель: невизначеність у ст. 5 Закону України «Про публічні закупівлі» чітких умов недискримінації учасників процедури закупівлі; відсутність у ст. 18 Закону посилення на систему доказів, які б підтверджували порушення процедури проведення публічних торгів. З метою усунення вказаних недоліків вбачається необхідним внести відповідні уточнюючі доповнення до Закону України «Про публічні закупівлі».

Також варто звернути увагу на такі проблемні аспекти, як недостатність встановлення кваліфікаційних вимог до учасників процедури закупівлі, а також визначення правових наслідків визнання процедури закупівлі незаконною. Вказані законодавчі прогалини породжують цілком реальні практичні проблеми у процесі правозастосування.

До прикладу, у справі № 826/6820/17 позивач оскаржував внесення змін до тендерної

документації замовника торгів, які стосувалися вимог підтвердження відповідності продукції, що була предметом закупівлі і пропонувалася до постачання учасниками процедури закупівлі. Підтвердження відповідності за первинною редакцією тендерної документації мало відбуватися шляхом надання учасниками сканованих копій сертифікатів відповідності та сертифікатів якості, про що зазначено у п. 1.1 документації «Документи щодо підтвердження відповідності».

У цій справі Київський апеляційний адміністративний суд постановив ухвалу від 11 вересня 2017 р., в якій зазначив, що за наведених обставин колегія суддів вважає, що відсутність вимоги щодо надання під час процедури закупівлі в складі тендерної пропозиції учасником сертифіката якості та сертифіката відповідності може порушувати права інших учасників публічної закупівлі. Тобто виключення із тендерної документації вимог про підтвердження продукції може містити дискримінаційні ознаки стосовно тих учасників, які здійснюють виробництво продукції на території України відповідно до вимог національних стандартів та інших нормативно-правових актів України [8].

Зі змісту цієї судової справи вбачається, що ч. 1 ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі» слід доповнити таким кваліфікаційним критерієм, як відповідність продукції технічним регламентам та стандартам, якщо відповідні вимоги є обов'язковими відповідно до законодавства України або міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

В іншій справі Товариство з обмеженою відповідальністю «ГАЗТРЕЙД» звернулося до суду із заявою про роз'яснення постанови Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 27 березня 2017 р., обґрунтовуючи свою заяву тим, що Законом України «Про публічні закупівлі» не встановлено наслідків визнання незаконною процедури закупівлі, тому є практична необхідність роз'яснення правових наслідків визнання незаконними процедур державних закупівель, вказаних у позовній заяві. Ухвалою Дніпропетровського окружного адміністративного суду зауважено, що безпосередньо Законом не встановлені правові наслідки визнання незаконною процедури закупівлі, тому судом для роз'яснення рішення застосовуються загальні положення чинного законодавства України. Суд вказав, що для досягнення мети найбільш повного та ефективного способу захисту прав та свобод сторін у справі вбачається, що визнання процедури закупівлі незаконною є тотожною поняттю визнання протиправною та скасування,

коли така процедура електронної закупівлі не породжує правових наслідків з моменту її прийняття, і взаємні права та обов'язки учасників та замовника процедури електронної закупівлі є такими, що не мають правових наслідків з моменту початку процедури електронної закупівлі. На цій підставі Дніпропетровський окружний адміністративний суд роз'яснив, що визнана незаконною процедура закупівлі не породжує жодних правових наслідків з моменту початку такої процедури закупівлі і на майбутнє, тобто замовником та іншими учасниками процедури закупівлі не можуть вчинятися будь-які дії, передбачені Законом, які прямо або побічно пов'язані або впливають із відповідної процедури закупівлі [9].

На підставі зазначеного слід зауважити, що відповідні правові наслідки визнання процедури закупівлі незаконною мають знайти своє відображення у ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

Досліджуючи питання удосконалення законодавства про публічні закупівлі, необхідно також підтримати пропозицію науковців, які вказують на необхідність спрощення доступу до процедур закупівель іноземних малих і середніх підприємств за умови створення ними місцевих представництв для підтримки й обслуговування потенційних замовлень чи іншої комерційної діяльності. На думку Я.В. Бережного, це сприятиме розширенню зайнятості та зростанню якості надання товарів і послуг, підвищенню рівня конкурентності у сфері закупівель за державні кошти; застосуванню компенсації «плата за якість», що полягає у встановленні головним розпорядником фіксованої (тендерної) ціни щодо товарів, робіт і послуг певної якості [10].

Деякі вчені також звертають увагу на потребу створення організаційних та інституційних передумов підвищення ефективності здійснення публічних закупівель. Ю.В. Фалко пропонує для посткризової модернізації національної економіки здійснити: формування розгалуженої мережі профільних курсів з підвищення кваліфікації, розроблення необхідних спеціальних навчальних програм і тренінгів, урегулювання питань проведення державних закупівель на рівні конкретних підприємств, установ, організацій [11, с. 138]. Вирішення цих питань вбачається не менш важливим моментом для удосконалення сфери публічних закупівель.

Що ж стосується непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, насамперед такого їх виду, як державна допомога, то з цього приводу здебільшого

висловлюються пропозиції щодо необхідності підвищення ефективності проведення відбору суб'єктів господарювання, які можуть претендувати на отримання допомоги у різних її формах.

Зокрема, І.В. Запатріна вважає, що для кожного пріоритетного напрямку розвитку господарської діяльності мають бути сформовані критерії відбору програм і проектів для інвестування. Причому у виборі цих пріоритетів та критеріїв, на думку вченої, необхідно врахувати, що державна допомога має задовольняти одній з таких вимог: мати соціальний характер; сприяти економічному розвитку відсталих регіонів; допомагати розвитку певної економічної діяльності; бути націленою на подолання серйозних економічних порушень у країні [12, с. 31].

В.В. Князьков для ефективності застосування такого засобу, як надання державної фінансової підтримки, пропонує передбачити: 1) вичерпний перелік форм державної фінансової допомоги суб'єктам підприємництва і єдиний порядок надання такої допомоги; 2) відмову від застосування як форми державної фінансової підтримки суб'єктів підприємництва податкових важелів, що впливають на зменшення податкового тягаря на підприємств; 3) чітке закріплення єдиної конкурсної процедури надання державної фінансової допомоги підприємцям та визначення критеріїв обрання переможців, що зменшить суб'єктивний вплив на рішення конкурсних комісій та забезпечить прозорість надання такої підтримки; 4) механізм контролю за використанням наданої підприємцю державної фінансової підтримки і системи аналізу впливу наданої допомоги на розвиток та ефективність функціонування суб'єктів підприємництва; 5) опублікування інформації щодо надання державної фінансової підтримки суб'єктам підприємництва [13, с. 187–188].

Слід зауважити, що деякі з наведених пропозицій частково враховані у Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [14]. Зокрема, наприклад, у ст. 4 Закону наведено вичерпний перелік форм державної допомоги. Водночас необхідно підтримати думку науковця з приводу того, що в Законі доцільно визначити єдиний механізм контролю за використанням наданої підприємцю державної фінансової підтримки. Однак при цьому не можна погодитись з пропозицією щодо відмови від застосування як форми державної фінансової підтримки суб'єктів підприємництва податкових важелів, оскільки надання податкових пільг суб'єктам господарювання, як уже було доведено у попередніх роботах

[15, с. 64–70; 16, с. 93–100], може слугувати дієвим та досить потужним господарсько-правовим засобом забезпечення ефективного використання державних коштів і при цьому, що не менш важливо, без здійснення прямих витрат з бюджету.

Досліджуючи проблеми державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, Л.М. Дешко аргументує пропозиції щодо надання дотацій для підтримки виготовлення препаратів з донорської крові та її компонентів, введення пільгового кредитування організацій охорони здоров'я та громадян-підприємців, що здійснюють надання медичних послуг першорядного значення (окрім державних і комунальних закладів охорони здоров'я), вітчизняних виробників препаратів з донорської крові та її компонентів у разі розширення ними асортименту препаратів, збільшення їх обсягу [17, с. 197]. Тобто у такому разі фактично пропонується доповнити перелік видів господарської діяльності, суб'єкти якої можуть претендувати на дотації та інші форми державної допомоги.

Окремої уваги заслуговують пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства у сфері здійснення державного кредитування суб'єктів сільськогосподарської діяльності. Так, І.В. Чехова з цього приводу зауважує, що принциповим моментом має бути закріплення гарантій надання кредитів суб'єктам сільськогосподарської діяльності за цільовими програмами, фінансування яких передбачається бюджетом країни. Тобто учасники конкретних цільових державних програм мусять мати пріоритет серед інших позичальників в отриманні кредитних ресурсів для виконання своїх зобов'язань. Це посилить дієвість учасників, а також полегшить процес моніторингу використання і повернення кредитів [18, с. 77]. Для цього авторка пропонує сформулювати спеціальний Фонд гарантування повернення кредитів за аналогією практики, що прийнята в деяких європейських країнах.

Висновки

У підсумку за результатами проведеного дослідження, окрім уже висловлених вище пропозицій, з метою удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання окремих засобів забезпечення ефективного використання державних коштів можна запропонувати внести такі зміни та доповнення: 1) до Закону України «Про публічні закупівлі»: ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов

та/або вимог, в тому числі кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки та умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; недопустимість змінювати переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу»; доповнити Розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити особливості здійснення процедури закупівлі у цій формі, обов'язково врахувавши при цьому положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь у інноваційному партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитуваної замовником. У документації конкурсних торгів замовник має визначити потребу в інноваційному продукті, послугі або роботі, яку не можна задовольнити шляхом придбання доступних на ринку товарів, послуг чи робіт [19, с. 101]; 2) до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»: ст. 5 «Допустима державна допомога» доповнити ч. 2 такого змісту: «Державна допомога може бути визнана допустимою, якщо суб'єкт господарювання, який звернувся за її отриманням, відповідає хоча б одному з таких критеріїв: віднесений до підприємств, які мають стратегічно важливе значення або здійснюють діяльність у пріоритетних галузях економіки, та потребує фінансового оздоровлення або допомоги в усуненні техногенної катастрофи, яка може спричинити незадовільний екологічний стан у державі або її окремих регіонах, створити загрозу для економічного спаду; є підприємством, яке запроваджує інноваційні технології в різні сфери та галузі суспільного виробництва, виконання робіт або надання послуг, що сприяє підвищенню конкурентоздатності національної економіки, покращенню екологічної ситуації в країні або її окремих регіонах, або є інноваційним підприємством; здійснює виробництво соціально важливих товарів або надання послуг у соціальній сфері; належить до суб'єктів малого або середнього підприємництва на умовах та в порядку, визначеному Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва».

Список використаних джерел:

1. Петруненко Я.В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2013. 22 с.
2. Малолітнева В.К. Правове регулювання державних закупівель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2015. 21 с.
3. Петруненко Я.В. Правове регулювання державної підтримки суб'єктів господарювання: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство*. 2018. № 3-1. С. 132–138.
4. Крищенко О. Напрями вдосконалення системи державних закупівель в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 87–90.
5. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
6. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 27 березня 2017 р. у справі № 804/2015/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65514103>.
7. Постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 19 червня 2017 р. у справі № 819/829/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67281102>.
8. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 11 вересня 2017 року у справі № 826/6820/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68946168>.
9. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 16 травня 2017 р. у справі № 804/2015/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68262082>.
10. Бережний Я.В. Щодо стимулювання розвитку підприємництва шляхом удосконалення механізму державних закупівель : Аналітична записка. *Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1287>.
11. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 2. С. 133–139.
12. Запатріна І.В. Удосконалення моделі надання державної допомоги в Україні з урахуванням політики ЄС. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 4 (37). С. 26–33.
13. Князьков В. Шляхи вдосконалення правового регулювання надання державної фінансової підтримки суб'єктам підприємництва в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 183–189.
14. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1555-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1173. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.
15. Петруненко Я.В. Податкова пільга в системі господарсько-правових засобів: умови та підстави надання. *Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. Правознавство*. 2018. Т. 23. Вип. 2(33). С. 64–70. DOI: [https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.2\(33\).146966](https://doi.org/10.18524/2304-1587.2018.2(33).146966).
16. Петруненко Я.В. Податкова пільга як засіб державного регулювання господарської діяльності: порівняльно-правовий аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 93–100. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.32.149517>.
17. Дешко Л.М. Державне регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Донецьк, 2009. 243 с.
18. Чехова І.В. Удосконалення системи кредитування підприємств аграрного сектору економіки. *Економіка України*. 2014. № 9 (634). С. 74–82.
19. Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС: Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. *Збірник директив ЄС з питань державних закупівель*. 2015. 637 с.

Статья посвящена разработке отдельных предложений по направлениям совершенствования хозяйственного законодательства в сфере регулирования прямых и косвенных средств обеспечения эффективного использования государственных средств. Выявлены и охарактеризованы такие недостатки хозяйственного законодательства в исследуемой сфере, как недостаточная защита прав субъектов хозяйствования, отсутствие надлежащих организационных и институциональных условий применения отдельных хозяйственно-правовых средств и тому подобное. По результатам проведенного исследования разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в некоторые акты хозяйственного законодательства Украины.

Ключевые слова: хозяйственно-правовое средство, хозяйственное законодательство, государственные средства, эффективное использование.

The article is devoted to the development of separate proposals on the directions of improvement of economic legislation in the field of regulation of direct and indirect means of ensuring the effective use of public funds. The following shortcomings of the economic legislation in the investigated sphere were identified and characterized: insufficient protection of the rights of economic entities, lack of proper organizational and institutional conditions for the use of certain economic and legal means, etc. According to research results, proposals for amendments and additions to some acts of the economic legislation of Ukraine have been developed.

Key words: economic and legal means, economic legislation, public funds, effective use.