

*Єжель О. Л.,
аспірант III року навчання кафедри господарського права та процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ ПОТРЕБ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена вирішенню питання розмежування поняття «державне замовлення» та «державні потреби» та тлумачить поняття «державні потреби» в сфері державного замовлення.

Ключові слова: державне замовлення, державні потреби, інтерес, публічний інтерес, публічні потреби.

Постановка проблеми. Державне замовлення може бути визначено як система відносин між державою (державними замовниками) та суб'єктами господарювання усіх форм власності (виконавцями державного замовлення), пов'язаних з плануванням, формуванням, розміщенням та виконанням планового акту на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг шляхом укладення державного контракту у зазначених межах для задоволення державних потреб за рахунок бюджетного та іншого джерела фінансування. Основною метою процесу реалізації державного замовлення є задоволення державних потреб.

Легальне визначення поняття державних потреб передбачено Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року [1], в якому під пріоритетними державними потребами розуміють потреби України в товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок Державного бюджету України.

Головним вважається те, що законодавче визначення поняття «пріоритетні державні потреби» має важливе значення для визначення специфіки державного замовлення як засобу державного регулювання сфери господарювання [2, с. 82]. Але, незважаючи на легальне визначення даного поняття, існують науковці, які отождолюють поняття «державні потреби» та «державне замовлення» та недостатньо правильно тлумачать поняття «державні потреби» в сфері державного замовлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану проблематику щодо визначення державних потреб розглядала невелика кількість науковців. Серед них можна визначити таких українських вчених, як С. М. Чистов та В. В. Добровольська, а також російських вчених - Л. М. Давлетшина, К. В. Кичик, Л. Каратанова та М. О. Курц. Але у зв'язку зі зміною ролі держави у сучасній економіці та державного впливу на обґрунтованість та

ефективність бюджетних видатків ці дослідження мають бути переглянуті та актуалізовані. Саме тому метою статті є розмежування понять «державне замовлення» та «державні потреби» та тлумачення поняття «державні потреби» в сфері державного замовлення.

Окремі автори стверджують, що поняття «державне замовлення» вужче, ніж поняття «державні потреби». Зокрема, Л. М. Давлетшина вважає, що досить часто поняття держзамовлення трактується як потреби чи потреба органів державного управління в товарах, роботах або послугах, або як сукупність укладення державного контракту на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг за рахунок державного бюджету, тобто зміщуються терміни держзамовлення, державні потреби і держзакупівлі. Тому поняття державні потреби формально дещо ширше, ніж поняття державне замовлення, оскільки і в широкому, і у вузькому сенсі цього слова держзамовлення є належним чином узагальненим і оформленим виразом державних потреб [3, с. 13].

Прихильниками даного твердження також є К. В. Кичик, Л. Каратанової та М. О. Курц. Але, розглядаючи дану позицію науковців, потрібно стверджувати, що не слід отождолювати вищевказані поняття. Адже «державне замовлення» і «державні потреби» – це два різнопорядкові поняття. Державне замовлення є системою відносин між державою та суб'єктами господарювання усіх форм власності для реалізації основної мети – задоволення державних потреб.

Виклад основного матеріалу дослідження. На основі державних потреб формується державне замовлення, що поширюється на всі сфери правовідносин за участю не тільки державних органів, а й інших одержувачів бюджетних коштів, що повинні визначатися та затверджуватися у відповідності із законодавчою базою в сфері державного замовлення.

Під поняттям «державні потреби» слід розуміти потреби держави в повному об'ємі цього слова, а не потреби органів державної влади чи суб'єкта господарювання, індивіда.

Прикладом цього є винесена Постанова Вищого господарського суду України від 26 квітня 2007 року по справі № 31/449 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Олександрівська фабрика діаграмних носіїв технічної інформації» до Державного підприємства матеріально-технічного забезпечення залізничного транспорту України «Укрзалізничпостач» про стягнення заборгованості у сумі 28 868,40 грн., яка виникла в результаті неналежного виконання відповідачем взятих на себе зобов'язань за договором щодо оплати поставленої позивачем продукції.

Згідно з цією постановою, Вищий господарський суд України залишив в силі рішення Господарського суду міста Києва та скасував постанову Київського апеляційного господарського суду тому, що апеляційний господарський суд посилався на те, що відповідачем є державне підприємство «Укрзалізничпостач», і тому договір поставки спрямований на задоволення державних потреб. Апеляційний господарський суд не вказав, за яких підстав він визначив, що спірний договір між сторонами спрямований на задоволення державних потреб. Оскільки державні потреби і потреби державного підприємства не співпадають, діяльність Державного підприємства не була пов'язана з виконанням державних замовлень та задоволення державних потреб, тому умови договору мають бути обов'язковими для виконання.

Порівнюючи вітчизняне законодавство із законодавством Російської Федерації в сфері державного замовлення Російської Федерації виділяють крім поняття державних потреб і поняття муніципальних потреб та потреб бюджетних установ, що передбачені ст. 3 Закону «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» [4] від 21 липня 2005 року № 94-ФЗ, сформоване шляхом визначення ознак потреб відповідних суб'єктів. Згідно Закону Російської Федерації «Про поставку продукції для федеральних державних потреб» від 13 грудня 1994 року 60-ФЗ державні потреби визначені як потреби Російської Федерації в продукції, необхідній для вирішення завдань життєзабезпечення, оборони і безпеки країни [5].

Отже, під державною потребою слід розуміти потребу, що спрямована на розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, реалізацію державних і міждержавних програм та функціонування суб'єктів державного замовлення за рахунок державного бюджету та інших джерел фінансування.

Існує наукова думка, що під державними потребами слід визначати особливі публічні інтереси, що задовольняються за допомогою спеціально розробленого правового механізму [6, с. 78]. Поняття «публічні інтереси» слід детально розглянути внаслідок актуальності розгляду державних потреб як публічні інтереси.

Під поняттям інтерес розуміється складне структурне явище, що базується на потребах. Інколи до складових будь-якого інтересу відносять власне потребу, способи та засоби її задоволення [7, с. 86], інколи – також блага та цінності, наявність яких сприяє задоволенню відповідної потреби [8, с. 12], існує об'єктивно, але в той самий час відображається в свідомості свого носія [9, с. 51].

Поняття «публічні інтереси» науковці трактують по-різному. Одні вчені розуміють публічні інтереси як визнані державою й забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує умовою й гарантією її існування й розвитку [10, с. 4-5], інші визначають публічний інтерес як життєво необхідний стан великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому), обов'язок щодо реалізації якого лежить на державі [11, с. 25] або як об'єктивно існуюче й охоронюване державою намагання досягти соціально значимого позитивного результату в рамках існуючих суспільних відносин [12, с. 35].

В. Чернадчук влучно визначає публічний інтерес як об'єктивну категорію, що за формою є суспільними відносинами, змістом яких є публічна потреба, що має соціальний характер, який і робить її публічним інтересом [13, с. 83]. Предметом публічного інтересу слугує те благо, яке необхідне для повноцінного функціонування і розвитку суспільства, окремих соціальних груп [14, с. 111].

Німецький вчений з державного права Отто Майєр зазначає, що категорію «публічний інтерес» слід розмежовувати від «державного інтересу» [15, с. 10]. Дану наукову думку підтримує Ю. Тихомиров та стверджує, що публічний інтерес є ширшим поняттям, ніж державний інтерес, оскільки публічний інтерес не можна розуміти лише як інтерес держави, відокремлено від інтересів громадян та суспільства. Публічний інтерес – це суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншого – забезпечити цілісність, стійкість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних верств, нарешті суспільства в цілому [10, с. 55]. О. М. Вінник зазначає про доцільність використання у нормативно-правових актах поняття «публічні інтереси» як більш універсального, ніж «державні інтереси», і, відповідно, – необхідність розширення повноважень прокурора шляхом закріплення за ним права подання позовів на захист усіх видів публічних інтересів, а також визнання його в цьому разі самостійною стороною в процесі [16, с. 5-6].

Деякі вітчизняні дослідники, розглядаючи категорію «інтерес» з об'єктивної сторони, визначають, що поняття «публічний інтерес» містить у собі поняття «суспільний інтерес» [17, с. 117]. К. Тот'єв стверджує, що публічність інтересу визначено через його суб'єкт (носії), яким виступає суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і у багатьох зумовлюються необхідністю соціального розвитку [18, с. 25].

При дослідженні публічного інтересу слід виходити з того, що основним елементом є важливі для суспільства потреби та блага. Тож, варто погодитися з М. Васильєвою, яка при визначенні поняття «публічні інтереси» стверджує про два рівні їх прояву. По-перше, державний – в тій частині, яка відображає інтереси суспільства в цілому. По-друге, суспільний як інтереси громадянського суспільства тією мірою, яка відповідає рівню їх пізнання і яка може бути забезпечена правовим захистом [19, с. 64].

Поняття «державні потреби» – це правове поняття, але «публічні інтереси» – більш широке поняття. Поняття державних потреб має за основу поняття публічних інтересів, що виступають як усвідомлені і визнані державою суспільні інтереси. За допомогою забезпечення державних потреб задовольняються потреби всього суспільства та держави взагалі. Потреби мають економічний та соціальний зміст. Тому найчастіше поняття «потреби» тісно зв'язано з поняттям «інтерес».

Внаслідок цього особливостями публічних потреб є: по-перше, їх загальність для суспільства, держави та, разом із тим, цінність до кожної особистості. По-друге, визначеність в нормативно-правовому акті. По-третє,

наявність засобів реалізації, які мають виключно правовий характер і зазначені в діяльності органів державної влади, що забезпечують публічний інтерес. По-четверте, фінансування з бюджетних і не бюджетних джерел, що спеціально залучаються для цих цілей.

Наявність публічного інтересу виключається за відсутності хоча б однієї з перелічених ознак, оскільки тільки відповідність всім згаданим критеріям здатна дійсно досягти безпосередніх цілей публічного інтересу – забезпечити оптимальне узгодження різноманітних конкуруючих, а часто й конфліктних інтересів, які реалізуються в приватноправових відносинах [20, с. 69].

Висновки. Отже, поняття «державне замовлення» і «державні потреби» – це два різнопорядкові поняття. Основною метою реалізації державного замовлення є задоволення державних потреб. Тому під державною потребою варто розуміти потребу, що спрямована на розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, реалізацію державних і міждержавних програм та функціонування суб'єктів державного замовлення за рахунок державного бюджету та інших джерел фінансування. Враховуючи тлумачення поняття «державні потреби» в сфері державного замовлення доцільно запропонувати замість терміна «державні потреби» вживати термін «публічні потреби», тобто внести зміни до ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб». Це дозволить наблизити визначення державних потреб до реальних економічних відносин (інтересів).

Література:

1. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – Стаття 9.
2. Господарське право : підручник / О. П. Подцерковний, О. О. Квасніцька, А. В. Смітюх та ін.; За ред. О. П. Подцерковного. – 2-ге вид., доп. і перероб. – Х. : Одиссей, 2011. – 640 с.
3. Давлетшина Л. М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан): дис. ... кандидата экон. наук : 08.00.05 / Давлетшина Лейсан Мидехатовна. – К., 2007. – 212 с.
4. Закон Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 21 липня 2005 року № 94-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecgz.ru/zakonodat.htm?razd=1>.
5. Закон Російської Федерації «Про поставки продукції для федеральних державних потреб» від 13 грудня 1994 року № 60-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.duma.gov.ru/>.
6. Добровольська В. В. Правове забезпечення державного регулювання економіки : моногр. / В. В. Добровольська. – Одеса : Фенікс, 2010. – 258 с.
7. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР. Правовые аспек-

- ты взаимоотношений / В. А. Патюлин. – М. : Наука, 1974. – 244с.
8. Степанян В. В. Социальные интересы и социалистическое право / В. В. Степанян – Ереван : Изд-во АН АрмССР. – 1980 – 137 с.
 9. Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве / В. П. Грибанов // Современное государство и право. – 1967. – № 1. – С. 51.
 10. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
 11. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 22-27.
 12. Маслаков А. В. Публичные интересы и их классификация / А. В. Маслаков // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 2 (50). – С. 33-37.
 13. Чернадчук В. До питання об'єкта бюджетних правовідносин / В. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 79-84.
 14. Кузьменко О. А. Публічний інтерес у міжбюджетних правовідносинах: характеристика та взаємозв'язок з об'єктом / О. А. Кузьменко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 4. – С. 110-114.
 15. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht / Otto Mayer.- Berlin: Duncker & Humblot., 1924. - S. 10.
 16. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарські товариствах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / О. М. Вінник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – С. 5-6.
 17. Мельничук О. Ф. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту / О. Ф. Мельничук // Публічне право. – 2011. – № 1. – С. 116-121.
 18. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 25.
 19. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
 20. Кубко А. До питання про публічний інтерес при регулюванні приватно-правових відносин / А. Кубко // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 64-70.

Ежелъ Е. Л. Толкование понятия государственных нужд в сфере государственного заказа

Аннотация. Статья посвящена решению вопроса разграничения понятия «государственный заказ» и «государственные нужды» и толкует понятие «государственные нужды» в сфере государственного заказа.

Ключевые слова: государственный заказ, государственные потребности, интерес, публичный интерес, публичные потребности.

Ezhel O. The interpretation of the concept of public needs in the area of public procurement

Summary. This article is devoted to solving issues distinction of «public order» and «public purpose» and interprets the term «public purpose» in the field of public procurement.

Key words: public order, public needs, interest, public interest, public needs.