

УДК 339.92:35.073.53

Міняйло О.І.¹, Міняйло В.П.²

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

Державні закупівлі є важливим елементом у системі чинників розвитку та удосконалення світової торгівлі. У статті обґрунтовано роль і значення державних закупівель в умовах глобалізації та інтеграції України до світового ринку. Визначено інституційні обмеженнями інтеграції ринку державних закупівель України до світової торговельної системи. Розглянуто особливості систем державних закупівель окремих країн-учасниць СОТ, проаналізовано світовий досвід проведення політики протекціонізму у сфері державних закупівель. У статті розглянуто різноманітні способи та можливості застосування преференцій у системі державних закупівель.

Підготовка та впровадження зони вільної торгівлі у контексті державних закупівель між Україною та світом є потужним за своїм впливом процесом, який торкатиметься інтересів багатьох суб'єктів економіки. Насамперед необхідна адаптація вітчизняного законодавства до країн-учасниць міжнародної торгівлі, нарощування обсягів виробництва та виготовлення продукції належної якості з метою утворення повноцінного конкурентного середовища на міжнародній арені.

Ключові слова: державні закупівлі, світова торгівля, конкурентне середовище, преференції, протекціонізм, Європейський Союз, міжнародна конкуренція, глобалізація.

¹ к.е.н., доцент кафедри економічної теорії та конкурентної політики Київського національного торговельно-економічного університету

² к.е.н., асистент кафедри фінансового аналізу і контролю Київського національного торговельно-економічного університету

Public procurement is an important element in the system of development and improvement of world trade. The article proves role and importance of public procurement in the context of globalization and the integration of Ukraine into the global market. It also defines the institutional constraints of integration of public procurement market of Ukraine to the world trading system. The article considers the features of public procurement of certain member countries of the WTO and analyzes the international experience of protectionism in public procurement. Also the article discusses various ways and possibilities of preferences in public procurement.

Article has determined that it is important to take into account the trading experience of the leading countries in the international market for government procurement and its adaptation in Ukraine. Preparation and implementation of a free trade area in the context of public procurement between Ukraine and the world is a powerful process that will affect the interests of many economic actors. First of all domestic legislation should be adapted to the countries participating in international trade. The country needs to increase production and manufacture of products of good quality to form a fully competitive environment in the international arena.

Keywords: *public procurement, world trade, competitive environment, preferences, protectionism, the European Union, the international competition, globalization.*

Государственные закупки являются важным элементом в системе факторов развития и совершенствования мировой торговли. В статье обоснована роль и значение государственных закупок в условиях глобализации и интеграции Украины к мировому рынку. Определены институциональные ограничения интеграции рынка государственных закупок Украины к мировой торговой системы. Рассмотрены особенности

систем государственных закупок отдельных стран-участниц ВТО, проанализирован мировой опыт проведения политики протекционизма в сфере государственных закупок. В статье рассмотрены различные способы и возможности применения преференций в системе государственных закупок.

Подготовка и внедрение зоны свободной торговли в контексте государственных закупок между Украиной и миром является мощным по своему воздействию процессом, который будет касаться интересов многих субъектов экономики. Прежде всего необходима адаптация отечественного законодательства стран-участниц международной торговли, наращивания объемов производства и изготовления продукции надлежащего качества с целью создания полноценной конкурентной среды на международной арене.

Ключевые слова: *государственные закупки, мировая торговля, конкурентная среда, преференции, протекционизм, Европейский Союз, международная конкуренция, глобализация.*

Постановка проблеми. Національний ринок державних закупівель є важливою складовою світової торгівлі. Здійснення державних закупівель на міжнародному рівні забезпечує більшу прозорість закупівельних процедур, сприяє розвитку конкурентного середовища національної економіки, підвищує ефективність витрачання державних коштів. Здійснення державних закупівель на міжнародному рівні передбачає дотримання певних принципів. Це, зокрема, правила національного режиму та відсутність дискримінації відносно іноземних постачальників; гармонізація законодавчої бази різних країн-учасниць; відповідність технічних та технологічних стандартів, розвиток міжнародної конкуренції тощо.

Мета статті. Проаналізувати сучасну систему державних закупівель України у контексті глобалізаційних викликів, виявити перспективи і напрями її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження проблем функціонування системи державних закупівель у національній економіці висвітлені у працях таких зарубіжних вчених як Дж. Кейнс, Дж. Стігліц, Дж. Гелбрейт, Дж. Б'юкенен, А. Томпсон, К. Кузнецов, Б. Райзберг, І. Ансофф, В. Ойкен, В. Петті, А. Пігу, Дж. Робінсон, Р. Харрод, Е. Хансен, Дж. Хікс та інших.

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних вчених з питань вдосконалення системи державних закупівель з використанням світового досвіду слід відзначити праці: О. Василика, В. Гейця, Т. Затонацької, Є. Крикавського, В. Лагутіна, І. Луніної, А. Мазаракі, В. Морозова, В. Смиричинського, Н. Ткаченко, Ю. Уманціва, О. Шатковського та інших.

Основні результати дослідження. Процедури державних закупівель у розвинених країнах не тільки законодавчо відрегульовані та забезпечені розвиненою інформаційною інфраструктурою, але й активно здійснюються на основі використання технологій електронної торгівлі. Насамперед слід зазначити, що світовий ринок державних закупівель має складну та розгалужену структуру, тому дати точну оцінку обсягу цього ринку важко, хоча недавній аналіз, проведений Організацією економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР), свідчить, що загальні видатки центральних урядів країн-членів ОЕСР (за винятком військових витрат і заробітної плати державних службовців) у 1998 році становили майже \$ 2 трлн. Цей же показник, розрахований щодо 106 країн, які не входять до ОЕСР, але сукупні витрати становлять 90% ВВП країн, що розвиваються, тобто близько \$ 0,3 трлн. Попередні дослідження виявили, що на частку державних органів влади районів і провінцій припадає приблизно половина

сукупних видатків урядів на закупівлю товарів і послуг, що збільшує обсяг світового ринку державних закупівель до рівня понад \$ 3 трлн. [2, с. 32-33].

Сьогочасні тенденції є такими, що в умовах глобалізації всі ринки стають більш відкритими для потенційних учасників, і будь-яке централізоване обмеження доступу економічних агентів на той чи інший ринок вважається негативним явищем. Існує два види ринків: відкриті (традиційні) і закриті (спеціалізовані). Розвинені країни намагаються знімати всілякі бар'єри доступу на звичайні (традиційні) ринки, у той час як спеціалізовані вони намагаються відгородити від зовнішніх впливів. При цьому залишаються ринкові ніші, на які практично не поширюється принцип відкритості, – до таких належить спеціалізований ринок державних закупівель.

У більшості країнах світу домінує принцип, відповідно до якого бюджетні гроші не повинні покидати країну в результаті укладення угод з іноземними компаніями. Відмова від даного принципу можлива лише в особливих, виняткових випадках, які чітко регламентуються правовими системами більшості держав світу. Обсяг цього ринку майже в усіх країнах становить значну частину ВВП (наприклад, у країнах Європейського Союзу його частка дорівнює 15%), правові норми більшості із них передбачають купівлю товарів переважно національного виробництва, якщо вона фінансується державою або проводиться державними організаціями. У Великобританії, де частка імпорту становить 22% від загального обсягу товарів, державні закупівлі в закордонних постачальників – це лише 0,4% від усіх закупівель. Аналогічні співвідношення характерні для Італії, Бельгії та Франції, і тільки в Німеччині частка закордонних постачальників у держзакупівлях становить 3,8% при обсязі імпорту в 22% [3, с. 9-10]. Варто відзначити той факт, що така тенденція тісно пов'язана з міжнародною фінансовою системою. Так, всі основні міжнародні банки розвитку – Всесвітній Банк, Африканський,

Азіатський і Міжамериканський банк розвитку, Європейський банк реконструкції і розвитку – прийняли правила закупівель, що вживаються відносно проектів, котрі фінансуються за їх рахунок. Для того, щоб використовувати засоби в рамках отриманих кредитів, позичальники повинні слідувати наказаним правилам. Ці правила закупівель сформульовані в окремому документі – Правилах закупівель в проектах, що фінансуються Європейським банком реконструкції і розвитку. Можна сказати, що способи закупівель, котрі використовуються міжнародними фінансовими інститутами, а також процедури в рамках проведених ними проектів багато в чому схожі з правилами і процедурами, описаними Типовим законом ЮНСІТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг».

Прийнятий у червні 2010 року Закон України «Про здійснення державних закупівель» зробив привабливим участь у конкурсних торгах іноземних компаній, зникли бар'єри входження на національний ринок, не використовується система преференцій. Українські та іноземні компанії на рівних умовах братимуть участь у конкурсних торгах [7, с. 43]. З одного боку це позитивно позначиться на внутрішньому ринку, оскільки створить додаткову конкуренцію: стабілізуються ціни, збільшиться асортимент, покращиться якість, зростаюча глобалізація виробництва спонукатимуть країну до залучення іноземних інвестицій, зокрема у науково-дослідних та дослідно-конструкторських роботах, сприятимуть участі у глобальних технологічних ланцюжках нарощення вартості [10, с. 24]. З іншого – призведе до часткового відтоку фінансових ресурсів з країни, що у перспективі негативно позначиться на інвестиційній політиці держави.

Долучення до національного ринку державних закупівель певної країни здійснюється, долаючи два бар'єри. Перший бар'єр пов'язаний із перетинанням товару державного кордону і його легалізацією на території країни-імпортера. Потраплянню товарів закордонного виробництва на територію країни можуть завадити валютно-митне регулювання,

антидемпінгова політика, вимоги державних стандартів якості, квотування, технічні бар'єри специфікацій. Очевидно, навряд чи можливо задовольнити ці вимоги без відповідного рівня розвитку технологій.

Подолавши перший бар'єр, імпорتنі товари одразу зіштовхуються з інституціональними обмеженнями їхньої участі в державних закупівлях, які визначає національне законодавство. Це може бути пов'язане з порядком проведення процедур закупівель відповідно до офіційних розпоряджень державної влади.

Ставши менш прозорою й більш розгалуженою, система обмеження доступу іноземних учасників при цьому не стає менш жорсткою й менш дієвою. У країнах Євросоюзу ключовими критеріями допуску товарів іноземного виробництва на внутрішній ринок є членство в ЄС. Формально дискримінація іноземних постачальників відсутня, однак через потужне промислове лобі державні замовлення одержують національні компанії. В останні роки частка контрактів, укладених іноземними компаніями в результаті перемоги на конкурсних торгах, не перевищувала 3%. Таким чином держава, володіючи і розпоряджаючись таким колосальним фінансовим ресурсом, застосовує його як регуляторний засіб для стимулювання внутрішнього попиту, досягнення цілей переструктурування економіки, розвитку тих виробництв та видів діяльності, що орієнтовані на внутрішній ринок споживчих та інвестиційних товарів при одночасному введенні відповідних обмежень на придбання аналогічної продукції іноземного походження [5, с. 37].

Правові відносини з іноземними постачальниками, зареєстрованими в інших країнах ЄС, регулюються законодавством Європейського Союзу про державні закупівлі та законодавством кожної країни, яке також має містити поєднані з системою національного права директиви ЄС. Постачальникам із країн-членів ЄС забезпечується повний доступ до ринку

держзакупівель усіх інших країн Європейського Союзу, незважаючи на те, до якого типу вони належать.

Найпоширенішими заходами у світовому досвіді захисту вітчизняного виробника є цінові преференції, що надаються організацією, яка закуповує, постачальнику вітчизняних товарів. Це означає, що за інших рівних умов, коли ціна іноземного постачальника товарів буде нижчою ціни вітчизняного постачальника товарів, перевага все одно буде надаватися вітчизняним товарам. Зазвичай це практикується в державах, які не входять у міжнародні торговельні блоки. Однак на сьогодні не передбачені законодавством різні модифікації територіальних преференцій. Більше того, встановлення подібних обмежень замовниками буде розглядатися як порушення норм антимонопольного законодавства й може спричинити притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Одним із різновидів преференції за відсотком участі є преференція за обсягом закупівель. Вона передбачається, зокрема, для такої категорії учасників, як суб'єкти малого підприємництва. Ще один спосіб преференційних переваг – застосування преференційних коефіцієнтів, котрий полягає в тому, що держава встановлює процентну диференціальну надбавку, яка повинна додаватися до оцінної ціни пропозицій претендентів, на які не поширюються преференції. Таким чином, умовно всі переваги, що надаються замовниками, можна також розділити на три групи: цінові преференції (преференційні коефіцієнти), інформаційні преференції, процедурні преференції.

Незважаючи на досить різноманітні способи застосування преференції у системі державних закупівель, багато фахівців-аналітиків відзначають, що надання переваг для вітчизняних виробників не завжди призводить до позитивних результатів для економіки в цілому, тому що може не відшкодувати витрат, понесених суспільством і державою на

преференційні програми, іноді преференції перевантажують і спотворюють систему закупівель, приносячи інтереси національної економіки в жертву задля задоволення політичних. Так, екс-міністр Великобританії Найджел Лоусон вважає, що протекціонізм у сфері реалізації державних програм є неефективним та затратним [8, с. 19-20].

Спроби, які здійснюються задля лобювання інтересів українського виробника, натрапляють на серйозну протидію з боку владних структур. Це почасти пов'язано зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) і небажанням політичного керівництва країни провокувати міжнародне співтовариство своїми твердими протекціоністськими заходами. Тим часом низка галузей і виробництв країни, особливо у кризовий період, гостро потребує подібної підтримки. Більшість країн світу вже нагромадила великий досвід у проведенні протекціоністської політики й захисту свого виробника, інструменти сучасної політики захисту досить різноманітні. Незважаючи на це, вони продовжують удосконалюватися й збагачуватися новими підходами. Так, у США обмеження на конкуренцію з іноземними постачальниками (товарами) існує більше 150 років (1845 Appropriation Law, 28 Congress Session, signed by President Tyler). Найбільш відомим з обмежувальних законів став Buy American Act, який вимагає здійснювати постачання товарів (робіт, послуг) для суспільних потреб тільки від вітчизняних виробників.

Також, відкритим залишається питання чи є достатня кількість безпосередніх національних виробників на ринку України, які мають можливість забезпечити хоча б нагальну потребу в товарах та послугах загального вжитку відповідних суб'єктів функціонування системи державних закупівель. Крім цього, спільною проблемою як для замовників, так і для виробників учасників процедур закупівель буде відсутність механізму підтвердження факту відсутності в Україні виробництва відповідних товарів (зокрема автомобілів, комп'ютерів, оргтехніки, техніки

спеціального призначення, засобів зв'язку, інших товарів складного асортименту), а також переліку уповноважених органів (установ, організацій), які мають надавати відповідні висновки з цього питання. Складання такого переліку взагалі вважається проблематичним, оскільки відсутній єдиний орган, який би володів повною інформацією про виробництво продукції підприємствами України.

Висновки. Таким чином, на ринку державних закупівель України має бути побудована досить виважена система протекціонізму, котра буде відповідати насамперед принципам паритетності у відносинах з країнами-партнерами, економічної ефективності при витрачанні бюджетних коштів та надання преференцій та пріоритетності у розвитку національного виробництва. Передусім потрібна адаптація українського законодавства до країн-учасниць міжнародної торгівлі, нарощування обсягів виробництва та виготовлення продукції належної якості для утворення повноцінного конкурентного середовища на міжнародній арені. Немаловажним залишається також досвід торгівлі провідних країн на міжнародному ринку державних закупівель товарів і послуг та можливість його використання в Україні. Підготовка та впровадження зони вільної торгівлі у контексті державних закупівель між Україною та світом є потужним за своїм впливом процесом, який торкатиметься інтересів багатьох суб'єктів економіки.

Список використаних джерел:

1. Дуброва Я. Відповідальність у сфері державних закупівель: практичні аспекти / Я. Дуброва // Фінансовий контроль. – 2013. – № 3. – С. 19-22.
2. Евенет Саймон Дж. Багатосторонні правила державних закупівель / Дж. С. Евенет // Державні закупівлі України. – 2009. – №3. – С. 32-40.

3. Карасьова В. Загальні принципи регулювання доступу іноземних компаній на ринок держзакупівель / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2009. – №2. – С. 9-19.
4. Карасьова В. Правила допуску іноземних постачальників на ринок державних закупівель ЄС / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2009. – №3. – С. 13-18.
5. Кіндзерський Ю. Інститут державного замовлення в Україні: причини та наслідки функціональної деградації / Ю. Кіндзерський // Вісник КНТЕУ. – 2014. – №2 – С. 28-50.
6. Кирмач А. Исключения – препятствия для закона / А. Кирмач // Бизнес. – 2013. – № 9. – С.12-13.
7. Кузнецкий В. Не союзом единым / В. Кузнецкий // Український тиждень. 2010. – №48(161). – С. 42-45.
8. Лоусон Н. Неочевидно, что госпрограммы полезны для экономики / Н. Лоусон // Бизнес. – 2009. – №39. – С. 18-20.
9. Мазаракі А. А. Регуляторна політика у сфері зовнішньої торгівлі: монографія / А. А. Мазаракі, Т. М. Мельник. – К.: Київ.нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 470 с.
10. Федулова Л. І. Технологічна політика в системі стратегії економічного розвитку / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2010. – №1. – С. 20-37.
11. Шишков Ю. Государство в эпоху глобализации / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – №1. – С. 3-13.
12. Hoekman B. M. The WTO's agreement on government procurement: expanding disciplines, declining membership? / B. M. Hoekman, P. C. Mavroidis // Public procurement law review. – 1997. – № 4. – P. 63-69.
13. Wei S. J. Corruption in economic development: beneficial crease, minor annoyance, or major obstacle? – [Електронний ресурс] / S. J. Wei – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wei.pdf>.

14. <http://www.amc.gov.ua>
15. <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish>
16. <http://www.tender.net.ua>
17. <http://www.ukrstat.gov.ua>
18. <http://www.zakon.rada.gov.ua>