

Угода СОТ про державні закупівлі як інструмент інтеграції галузей економіки України до світового господарства

У статті розглянуто сутність та основні положення багатосторонньої Угоди СОТ про державні закупівлі. Проаналізовано прогрес реформування системи державних закупівель в Україні на шляху до повноцінного запровадження відповідних норм і правил СОТ. Визначено потенційні можливості активізації зовнішньоторговельної діяльності вітчизняних експортерів унаслідок приєднання України до Угоди про державні закупівлі. Запропоновано заходи, що сприятимуть пришвидшенню входження України на міжнародний ринок державних закупівель у рамках СОТ.

Ключові слова: державні закупівлі, Світова організація торгівлі (СОТ), конкуренція, прозорість процедур торгівлі, державні фінанси.

Соглашение ВТО о государственных закупках как инструмент интеграции отраслей экономики Украины в мировое хозяйство

В статье рассмотрены суть и основные положения многостороннего Договора ВТО о государственных закупках. Проанализирован прогресс реформирования системы государственных закупок в Украине на пути к полноценному внедрению соответствующих норм и правил ВТО. Определены потенциальные возможности активизации внешнеторговой деятельности отечественных экспортеров в результате присоединения Украины к Договору о государственных закупках. Предложены меры, способствующие ускорению вхождения Украины на международный рынок государственных закупок в рамках ВТО.

Ключевые слова: государственные закупки, Всемирная торговая организация (ВТО), конкуренция, прозрачность процедур торговли, государственные финансы.

WTO Agreement on Government Procurement as a tool for integration of Ukraine's industries into the world economy

The article deals with the essence and the basic provisions of the multilateral WTO Agreement on Government Procurement. The progress of Ukraine's government procurement reforming towards full implementation of the relevant WTO rules and regulations is analyzed. The potential of foreign trade intensification by domestic exporters as a result of Ukraine's accession to the Government Procurement Agreement is determined. The measures that will help accelerate the entry of Ukraine into the international market of government procurement under the WTO are suggested.

Keywords: government procurement, World Trade Organization (WTO), competition, transparency of trade, public finance.

Постановка проблеми. Державна закупівля являє собою придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 [1]. Ключовою проблемою державних закупівель у вітчизняній та світовій практиці залишається велика схильність до корупції. Результати досліджень свідчать про те, що навіть у країнах – членах ЄС майже 20–25% вартості контрактів у державних закупівлях втрачаються через корупцію, що становить близько 120 млрд. євро на рік [2]. Тому основним завданням держави у реформуванні сфери державних закупівель на сучасному етапі є побудова прозорої, відкритої та конкурентної системи державних закупівель, що відповідатиме міжнародним стандартам. Для України одним з пріоритетних механізмів виконання даного завдання є приєднання до Угоди СОТ про державні закупівлі (Government Procurement Agreement – GPA). Більше того, приєднання України до GPA забезпечить відкриття ринків державних закупівель країн – членів Угоди СОТ про державні закупівлі, що сприятиме створенню додаткових можливостей для інтеграції вітчизняних суб'єктів господарської діяльності у світову економіку. Отже, розгляд

положень GPA та аналіз потенційного впливу цього механізму на активізацію зовнішньоторговельної діяльності України набуває значної актуальності в нинішніх умовах наростання викликів стабільному розвитку вітчизняної економіки.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми ефективної організації державних закупівель в Україні присвячено низку публікацій визнаних вітчизняних вчених, зокрема Л.М. Письмаченко [3], О.С. Мельникова [4], В.П. Горина [5], Л.Ю. Гальчинського [6], С.В. Нагачевського [7], Н.Б. Ткаченко [8] та ін. Результати досліджень зазначених вчених зробили вагомий внесок для забезпечення належної оцінки ефективності державних закупівель, виявлення найбільш доцільних форм їх проведення за різних обставин, вивчення передового іноземного досвіду щодо організації процесу державних закупівель тощо. Однак недостатньо приділеною в існуючих наукових роботах залишається увага до міжнародного аспекту здійснення державних закупівель і, відповідно, багатосторонній Угоді СОТ про державні закупівлі. Це зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цій сфері.

Мета статті – здійснити аналіз Угоди СОТ про державні закупівлі, визначити роль, значення та можливі наслідки від

приєднання України до даної Угоди для активізації її зовнішньоторговельної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Довгий час державні закупівлі знаходилися поза сферою дії СОТ. Уперше переговори з цього питання відбулися під час Токійського раунду, внаслідок чого було прийнято відповідну угоду, яка уточнювалася й розширювалася у рамках подальших перемовин. Оригінальна версія Угоди була прийнята в 1996 році. У 2011 році був створений оновлений текст Угоди з урахуванням сучасних умов ринку державних закупівель. Нова GPA вступила в силу в квітні 2014 року. Це був результат переговорів між існуючими сторонами Угоди, що тривали майже десять років. Згідно з підрахунками СОТ переглянуті положення GPA дають змогу країнам-учасникам отримати додаткові можливості по закупівлях у розмірі близько \$100 млрд. Нова Угода розширила рамки закупівель по GPA для надання постачальникам товарів та послуг нових можливостей щодо участі у закупівлях на центральному й регіональному рівні в інших країнах GPA. Також нова Угода значно доопрацювала положення, які наразі дійсно відображають існуючі практики закупівель та чіткіше прописують зобов'язання всіх сторін.

Таким чином, дана багатостороння Угода СОТ регламентує процес закупівлі товарів та послуг державними організаціями країн – членів СОТ. GPA створює правові основи для регулювання державних контрактів, що, за експертними оцінками, становить більше 15% ВВП у багатьох країнах і сприяє розвитку здорової конкуренції, а також дотриманню належних норм управління в процесі закупівель. Основна мета GPA полягає в тому, щоб системи державних закупівель стали відкритими для міжнародної конкуренції. Членство в GPA надає широкі можливості доступу на ринок, загальна щорічна вартість якого оцінюється в \$1700 млрд. Один лише ринок державних закупівель Сполучених Штатів Америки, який наразі є закритий для вітчизняного бізнесу, допоки Україна не приєднається до GPA, оцінюється у \$180 млрд. на рік. Відтак GPA надає безпрецедентні можливості виходу на третій за обсягами найбільший ринок світу.

На даному етапі Угода про державні закупівлі є міжнародним, юридично обов'язковим для виконання договором у сфері державних закупівель, який стає дедалі важливішим елементом системи всесвітньої торгівлі. Члени СОТ приєднуються до Угоди про державні закупівлі за вибором і шляхом переговорів. До GPA долучилося 44 країни – члени СОТ, включаючи 28 країн – членів ЄС. Щодо інших країн, то це: Сполучені Штати Америки, Японія, Корея, Гонконг, Тайвань, Сінгапур, Канада, Ізраїль, Нова Зеландія, Вірменія, Чорногорія, Швейцарія, Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн та Королівство Нідерландів [9].

За визначенням ЄБРР, GPA – це найефективніший інструмент реформування національного законодавства про державні закупівлі, членство в GPA є свого роду «знаком якості» для іноземних інвесторів, що сприяє залученню прямих міжнародних інвестицій. Приблизниками відкриття ринку національних державних закупівель виступають також Канада, Японія, США, ЄС, на думку яких, такий крок призведе до збільшення ринкових можливостей для своїх компаній, дозволить взяти участь у торгах на іноземних державних ринках. У той же час для країн, що розвиваються, існує небезпека, що відкриття ринку державних закупівель може погіршити мож-

ливості для розвитку національних галузей економіки, що, своєю чергою, матиме наслідком зростання безробіття і проблеми з платіжним балансом. Адже в разі приєднання до GPA країни таким чином зобов'язуються зменшити свій рівень захисту внутрішнього ринку від імпорту товарів іноземного походження. Внаслідок цього посилюється конкурентний тиск та виникає небезпека зростання в імпорті частки як продовольчих, так і непродовольчих товарів.

Для забезпечення досягнення поставлених в GPA цілей ця міжнародна угода висуває низку вимог до законодавства країн, які прагнуть до неї долучитися. Основними серед таких вимог є:

- дотримання принципів недискримінації (забезпечення рівних умов для вітчизняних та іноземних учасників під час здійснення процедур закупівель);
- забезпечення загальних принципів відкритості та прозорості (вільний доступ усіх учасників до інформації про відповідні закупівлі);
- вимоги щодо присудження контрактів (застосування переважно конкурентних процедур, а переговорних процедур як винятку);
- вимоги стосовно технічних специфікацій (мають базуватись на міжнародних стандартах);
- встановлення загальних строків проведення процедур державних закупівель (у середньому не менше 40 днів, але може бути скорочено до 15 днів при електронних закупівлях);
- доступність інформації про переможця (учасники державних закупівель мають бути поінформовані про визначення переможця процедури);
- вимоги до національних систем оскарження (забезпечення вчасного, недискримінаційного, ефективного та відкритого процесу розгляду скарг) [9].

Таким чином, секції Угоди щодо надання інформації потенційним постачальникам, підписання контрактів, кваліфікації постачальників та інших елементів процесу закупівель надають рамкову базу забезпечення прозорих і недискримінаційних умов здорової конкуренції між постачальниками. Крім того, національні апеляційні положення Угоди вимагають від усіх учасників запроваджувати механізми забезпечення незалежного й об'єктивного перегляду скарг із боку постачальників. Ці положення також підпадають під правила вирішення спорів у рамках СОТ.

Відповідно до положень Протоколу про вступ України до СОТ, ратифікованого Законом України від 10.04.2008 №250-VI [10], передбачається, що Україна після вступу до цієї організації розпочне перемови стосовно приєднання до Угоди про державні закупівлі. Після вступу до СОТ Україна в лютому 2009 року стала спостерігачем Угоди СОТ про державні закупівлі. А у 2012 році згідно із зобов'язаннями, взятими Україною під час вступу до СОТ, розпочато перемовинний процес щодо повноправного приєднання нашої країни до GPA.

Необхідно зауважити, що приєднання до GPA для України є принциповим питанням, адже існуюче національне нормативно-правове середовище дозволяє іноземним компаніям брати участь у вітчизняних тендерах, пов'язаних з державними закупівлями, в той час як шлях на ринок державних закупівель в інших країнах поки залишається закритим для українських експортерів.

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

До найбільших поточних успіхів України на шляху до приєднання до GPA першою чергою належить забезпечення необхідної відповідності українського законодавства міжнародним стандартам у сфері державних закупівель, чому надзвичайно сприяла паралельність процесів приєднання України до GPA та підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Реформування вітчизняного законодавства втілюється в положення нової редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014, якими, зокрема, передбачено:

- новий підхід до визначення замовників, на яких розповсюджується дія закону, в основі якого лежить забезпечення потреб держави чи територіальної громади як основного критерію, що визначає необхідність застосування норм закону під час закупівлі товарів, робіт чи послуг;
- зменшення переліку виключень з-під дії закону (з 44 до 15);
- адаптування існуючої процедури закупівлі в одного учасника до переговорної процедури у відповідності з термінологією Директив ЄС та скорочено перелік підстав для застосування такої процедури;
- скорочення переліку підстав для застосування неконкурентної процедури;
- обов'язковість оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу всієї інформації про здійснення процедур державних закупівель, починаючи з розміщення річних планів і закінчуючи звітом про виконання договору про закупівлю, та відмінено необхідність публікації інформації про закупівлю в друкованих виданнях;
- надання можливості подання документів в електронному вигляді й використовувати електронні засоби під час проведення процедур закупівель;
- підвищення вартісної межі застосування процедури закупівлі запиту цінкових пропозицій до 300 тис. грн. (було 200 тис. грн.) і зменшення процедурних строків її проведення (до 7 робочих днів для подання цінкових пропозицій та до 3 робочих днів для права на укладення договору про закупівлю);
- запровадження нової можливості відмови участі в торгах, якщо учасник протягом останніх трьох років притягувався до відповідальності за порушення у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій (змов), що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів);
- введення положення щодо права замовника на відхилення пропозицій учасників, зареєстрованих в офшорних зонах;
- надання права громадськості бути присутніми при розкритті пропозицій конкурсних торгів та здійснювати фіксацію технічними засобами [1].

Наразі делегація українських експертів продовжує консультації з країнами – членами GPA щодо умов приєднання України до цієї Угоди з урахуванням національних економічних інтересів. За результатами лютневого раунду консультацій 2015 року членами робочої групи СОР було позитивно відзначено оновлену позицію нашої держави щодо рівня охоплення дії Угоди, та було наголошено на позитивних кроках, що робить Україна в напрямку приєднання до Угоди. Так, за результатами перемовин було наголошено на реальній можливості приєднання України до Угоди СОР про державні закупівлі вже до кінця 2015 року [1].

29 червня 2015 року Україна поширила фінальну пропозицію своєї участі в GPA, ключовими характерними рисами якої стали такі:

– пропозиція складається з семи Додатків (Додатки 1–3 містять перелік суб'єктів, на яких поширюється дія Угоди; Додатки 4–6 формують перелік товарів, робіт та послуг, які підпадатимуть під дію Угоди; Додаток 7 містить загальні примітки і перелік винятків);

– пропозиція містить пороги застосування GPA;

– пропозиція ґрунтується на нормах національного законодавства у сфері державних закупівель, а тому включає лише тих суб'єктів, товари, роботи й послуги, які підпадають під дію Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Експерти вважають, що участь України в GPA зробить саму процедуру державних закупівель більш прозорою, адміністративні ж процедури щодо організації державних закупівель перестануть змінюватися настільки часто, як це спостерігалося раніш. Зменшаться можливості чиновників приймати рішення на користь окремих підприємств і структур. Передбачається, що участь в Угоді стимулюватиме внутрішніх товаровиробників виробляти більш конкурентоспроможну продукцію та послуги. Попри те що в умовах глобальної нестабільності економічного розвитку країни світу здебільшого намагаються завантажити, передусім, внутрішніх товаровиробників, з приєднанням до GPA для вітчизняних експортерів товарів та послуг відкривається можливість диверсифікувати ринки збуту. Завдяки приєднанню до Угоди про державні закупівлі Україна матиме змогу посилити конкуренцію на внутрішньому ринку, покращити управління і стримати корупцію шляхом збільшення прозорості у процедурах закупівель.

До інших переваг для України від Учасності в GPA слід віднести:

- GPA створюватиме сприятливі передумови для інвестування в Україну;
- проведення державних закупівель в Україні здійснюватиметься за міжнародними стандартами;
- вдосконалення вітчизняного законодавства, запровадження прозорої системи проведення державних закупівель і, як наслідок, розвиток ринкової економіки;
- забезпечення рівних можливостей участі вітчизняного бізнесу в міжнародних державних закупівлях;
- зростання ВВП через ефективну інтеграцію до ринків товарів та послуг країн – членів GPA [12].

Передбачається, що GPA захищатиме українські компанії від протекціонізму з боку інших сторін, що підписали GPA щодо відповідних закупівель. Угода убезпечить українські компанії на міжнародному ринку державних закупівель від дискримінації через те, що вони є іноземними постачальниками.

Водночас основними викликами для України в рамках приєднання до GPA є:

- недостатня поінформованість бізнесу та влади щодо Угоди СОР про державні закупівлі;
- корупція, як на державному рівні, так і в бізнес-середовищі, безконтрольне використання державних коштів у сфері державних закупівель, тощо;
- опір провадженню реформ.

Висновки

Відтак у контексті приєднання України до GPA урядові та бізнесу доречно врахувати пропоновані рекомендації, зокрема:

- визначення пріоритетних галузей та видів економічної діяльності України для участі в міжнародних державних заку-

півлях. Для цього потрібно змінити вітчизняне законодавство таким чином, щоб воно не просто було адаптоване до міжнародних стандартів, але й враховувало національні інтереси;

– вивчення міжнародного ринку державних закупівель і механізмів залучення українських компаній до закордонних тендерів;

– запровадження системи електронних закупівель в Україні (перевагами електронних закупівель стануть оптимізація процедур закупівель, підвищення рівня прозорості й відкритості здійснення закупівель, створення додаткових умов для подолання корупції у сфері державних закупівель);

– вивчення кращих світових практик організації міжнародних тендерів;

– навчання учасників та сприяння запровадження консультацій щодо виходу вітчизняного бізнесу на міжнародні ринки державних закупівель;

– започаткування ділової співпраці, зокрема з міжнародними донорами, бізнес-школами, консалтинговими організаціями стосовно допомоги виходу вітчизняного бізнесу на міжнародні ринки державних закупівель.

Необхідно започаткувати низку проектів технічної допомоги з метою поширення інформації щодо Угоди СОТ про державні закупівлі, зокрема про умови приєднання України до цієї Угоди, про існуючі переваги й виклики. Доречним вбачається забезпечення підготовки фахівців та перепідготовки глав тендерних комітетів для забезпечення якісної імплементації розглянутої Угоди у повсякденну ефективну практику вітчизняних органів влади і суб'єктів господарювання. Забезпечення такої підготовки та перепідготовки доцільно покласти на вищі навчальні заклади відповідної спеціальності, в яких працює колектив висококваліфікованих фахівців у сфері міжнародної економіки. До таких ВНЗ слід віднести, зокрема, Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі, відомий своєю багаторічною плідною науковою співпрацею з органами виконавчої влади України.

Список використаних джерел

1. Про здійснення державних закупівель. Закон України від 10.04.2014 №1197-VII [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

2. Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances / United Nations Office on Drugs and Crime. – Vienna: UNODC, 2013. – 54 p.

3. Письмаченко Л.М. Світовий досвід державного регулювання закупівель за бюджетні кошти / Л.М. Письмаченко, О.О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2010. – №1. – С. 69–74.

4. Мельников О.С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель / О.С. Мельников // Економіка України. – 2012. – №9. – С. 47–56.

5. Горин В. Фінансові аспекти системи державних закупівель / В. Горин // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2011. – №6. – С. 65–73.

6. Гальчинський Л.Ю. Імітаційна модель оцінки механізму державних закупівель з метою підвищення їх ефективності / Л.Ю. Гальчинський, С.О. Носок, А.А. Васильченко // Адаптивні системи автоматичного управління. – 2010. – №16. – С. 23–32.

7. Нагачевський С.В. Економіко-правова характеристика сфери державних закупівель товарів, робіт і послуг / С.В. Нагачевський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. – 2012. – Вип. 2. – С. 312–320.

8. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – №8. – С. 82–88.

9. Agreement on Government Procurement / World Trade Organization. – Mode of access: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gpa_02_e.htm.

10. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі. Закон України від 10.04.2008 №250-VI [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/250-17>

11. Україна приєднується до Угоди СОТ про державні закупівлі / Інформаційний бюлетень Інституту державних закупівель «Редукціон» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://procurement.in.ua/ru/pages/3415>

12. Приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі надасть можливість українським підприємцям брати участь у зарубіжних тендерах / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248215517

УДК 339.56

С.В. МАРИНИНА,
к.е.н., Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

Досвід та реалії становлення інституційної системи спільної торговельної політики Європейського Союзу

У статті визначені особливості виникнення і становлення інституційної системи спільної торговельної політики Європейського Союзу, посилення її комунітарного характеру та постійного удосконалення відповідного інструментарію. Здійснено оцінку впливу спільної торговельної політики Євросоюзу на гармонійний розвиток світової торгівлі.

Ключові слова: торговельна політика, внутрішня торгівля, спільна торговельна політика, спільний ринок, інтеграційна взаємодія, інституційна система.

С.В. МАРИНИНА,
к.э.н., Украинский государственный университет финансов и международной торговли

Опыт и реалии становления институциональной системы общей торговой политики Европейского Союза

В статье определены особенности возникновения и становления институциональной системы общей торговой политики Европейского Союза, усиление ее коммунитарного характера и постоянного совершенствования соответствующего инструментария.