

О. Л. ЮДИЦЬКИЙ. ЗАХИСТ ВІТЧИЗНЯНОГО ТОВАРОВИРОБНИКА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Систематизовані знання щодо зарубіжного досвіду здійснення захисту вітчизняного товаровиробника при здійсненні державних закупівель. Проаналізовані основні елементи протекціонізму в США, Великобританії, Швейцарії, Італії, Ізраїлі. Висловлені пропозиції щодо особливостей впровадження їх у вітчизняних реаліях.

Ключові слова: товари вітчизняного виробництва, протекціонізм, державні закупівлі, тендерна документація, тендерне замовлення, квота.

Систематизированные знания относительно зарубежного опыта реализации защиты отечественного товаропроизводителя при осуществлении государственных закупок. Проанализированы основные элементы протекционизма в США, Великобритании, Швейцарии, Италии, Израиле. Сформулированы предложения относительно особенностей внедрения их в отечественных реалиях.

Ключевые слова: товары отечественного производства, протекционизм, государственные закупки, тендерная документация, тендерная заявка, квота.

In the articles systematized of knowledge in relation to foreign experience of realization of defence of domestic commodity producer during realization of the public purchasing. An analysis of basic elements of protectionism in the USA, Great Britain, Switzerland, Italy, Israel. Suggestions are expressed in relation to the features of introduction of them in domestic realities are detailed.

Key words: domestic products, protectionism, protective measures, public purchases, tender documents, tender bid, quota.

Більшість країн світу на сьогоднішній день накопили великий досвід в проведенні протекціоністської політики та захисті свого товаровиробника. Інструменти сучасної протекціоністської політики є вельми різноманітні та продовжують удосконалюватися і збагачуватися новими підходами. У цьому контексті актуальним є вивчення наявного міжнародного досвіду для вироблення адекватних і дієвих механізмів захисту вітчизняного виробника. Особливої актуальності це питання набуло в умовах світової економічної кризи та загальної тенденції посилення протекціонізму у світі.

Причому навіть в докризових умовах глобалізації, коли ринки ставали все більш відкритими для можливих учасників, залишалися ринкові ніші, у яких принципи відкритості не були визначальними. В зв'язку з цим можна розглядати два види ринків: *відкриті (традиційні) і закриті (спеціалізовані)*. До останніх належить, зокрема, і ринок державних закупівель. Цей ринок є специфічним внаслідок того, що закупівля товарів і послуг на ньому здійснюється за рахунок державних коштів, які повинні використовуватися цільовим чином, суто за призначенням. Тому у світі домінує принцип, згідно з яким бюджетні *кошти не мають виходити з країни в результаті операцій з іноземними компаніями*. Винятки можливі лише в особливих випадках, які строго регламентуються правовими нормами. Наслідком такої господарської і правової архітектури є суттєво обмежений доступ іноземних учасників на ринок державних закупівель, у зв'язку з чим цей ринок підпадає під категорію закритих ринків.

Щоб визначити можливості України в справі сприяння вітчизняному вироб-

никові по каналу державних закупівель без конфлікту з нормами міжнародного права (зокрема, після вступу до СОТ) необхідно проаналізувати і систематизувати зарубіжний досвід у сфері протекціоністських засобів на ринку державних закупівель, та з'ясувати можливість його адаптації до вітчизняних реалій. При цьому слід мати на увазі, що заходів підтримки можуть потребувати виробники будь-яких країн в різні проміжки часу. Інколи така потреба загострюється, іноді – зовсім зникає. Відповідно і правова система має бути гнучкою: коли потреба в захисті зростає – протекціоністські норми «включаються», коли потреба зникає, то захисні правові механізми «відключаються». Слід також розуміти важливу дилему: чи слід витратити бюджетні гроші на закупівлю іноземного устаткування, яке за всіма параметрами істотно перевершує вітчизняні аналоги і чи можна витратити велику частину бюджетних коштів на закупівлю такого імпортного устаткування¹. В будь-якому разі необхідним є вивчення можливостей підвищення дієвості засобів захисту вітчизняного товаровиробника.

Насамперед слід проаналізувати міжнародні норми регулювання ринку державних закупівель. Взагалі, система державних закупівель є великим ринком збуту товарів і послуг вітчизняного і зарубіжного виробництва. Їх об'єм складає значну частину ВВП у всіх країнах з ринковою економікою. Так, у країнах Європейського Союзу їх величина сягає 15% ВВП, а щорічна загальна контрактна вартість перевищує 750 млрд. USD.

Державні закупівлі узаконені в правових системах США, країн Західної Європи, Японії. Правові норми більшості країн передбачають перевагу щодо закупівлі товарів національного виробництва якщо операція фінансується державою або проводиться державними організаціями.

Під час переговорів Уругвайського раунду в рамках ГАТТ 15 квітня 1994 року підписали угоду про державних закупівлях (Agreement on Government Procurement), яка набула чинності з 01 січня 1996 року. У 1995 році було підписано Марракешську угоду відповідно до якої створювалася Світова організація торгівлі (СОТ), встановлені її сфера діяльності, структура, функції та принципи взаємин між членами організації та з іншими країнами. Основні принципи додатку №4 угоди СОТ полягають в тому, що державні закупівлі повинні здійснюватися на основі правил про національний режим і відсутність дискримінації. Це означає, що у сфері державних закупівель країни-учасниці угоди зобов'язані надавати постачальникам будь-якої іншої країни-учасниці режим «не менш сприятливий», ніж для вітчизняних постачальників. Проте угода СОТ про державні закупівлі не є обов'язковою для всіх членів СОТ, а тільки для тих, які її підписали. Ще одним важливим моментом даної угоди є те, що вона не розповсюджується на такі галузі, як оборона і телекомунікація, що є стратегічними для будь-якої держави. Крім того, країни-учасниці мають право самі вибирати галузі, в яких допускається участь іноземних компаній в державних закупівлях. Багато країн виключили з цього списку такі галузі як енергетика, водопостачання і транспорт. Таким чином, *навіть СОТ не надто обмежує можливості національних урядів захищати інтереси місцевих виробників на ринку державних закупівель*. Тим самим СОТ, жорстко регулюючи стосунки на відкритих (традиційних) ринках товарів і послуг, залишає великий простір в регулюванні відносин на таких закритих (специфічних) ринках, як ринок державних закупівель.

Існують й інші напрямки захисту вітчизняного виробника, які пов'язані з функціонуванням системи регламентації державних закупівель. По-перше, *це*

офіційні розпорядження органів державної влади, що встановлюють дискримінаційний режим у сфері цін для іноземних виробників і експортерів. По-друге, негласні адміністративні розпорядження, що визначають, в яких випадках державна організація зобов'язана купувати товари національного виробництва, а також коли і за яких умов замовлення може бути видане іноземному постачальникові².

Участь імпорتنних товарів в тендерах, що проводяться на основі державних замовлень, пов'язана з подоланням двох бар'єрів. Перший бар'єр пов'язаний з перетином товаром державного кордону і його легалізацією на території країни-імпортера. Проникненню товарів зарубіжного виробництва на територію країни можуть перешкодити валютно-митне регулювання, антидемпінгова політика, вимоги державних стандартів якості, квотування. Так, наприклад, ринки розвинених країн добре захищені технічними бар'єрами специфікацій, що виключає можливість рівнозначної участі в торгах всіх країн-учасниць угоди. Цілим рядом європейських інститутів – європейським Комітетом стандартизації (CEN), європейським Електротехнічним комітетом нормалізації (Cenelec), Європейськими Нормами (EN), Європейським Інститутом телекомунікаційних стандартів (ETS) – встановлюються норми і технічні розпорядження, що пред'являються до продукції. Очевидно, що продукція країн, що розвиваються, повинна відповідати цим вимогам, які навряд чи можливо задовольнити без відповідного розвитку технологій³.

Подолавши перший бар'єр, імпортні товари стикаються з інституційними обмеженнями їх участі в державних закупівлях, що встановлюються національним законодавством. Це може бути пов'язано з процедурою проведення закупівель. Наприклад, в Швейцарії передбачаються наступні процедури закупівель:

1. *Публічні або відкриті тендерні процедури*, що передбачають вільний доступ всіх бажаючих до торгів;

2. *Селективні, або обмежені, процедури*, коли всі зацікавлені постачальники можуть представити свої пропозиції, проте до участі в торгах буде допущено обмежене (відібране) число постачальників;

3. *Пряме укладення контракту*, можливо лише в спеціально обумовлених випадках в рамках Угоди про Урядовий Прокьюременте в рамках СОТ (WTO GPA);

4. *Процедура запрошення*, що передбачає пряме запрошення учасників (не менше 3) без публікації оголошення про тендер.

В цілому, аналіз чинного законодавства розвинених країн світу, регулюючих відносини зовнішньої торгівлі і організацію державних закупівель, показує, що допуск компаній-нерезидентів і товарів іноземного виробництва в систему державних закупівель визначаються характером міждержавних економіко-політичних відносин.

Загальною інтернаціональною межею моделей організації державних закупівель є прагнення держави не випускати фінансові ресурси за межі країни або, принаймні, частину з них перераховувати компаніям-нерезидентам, що представляють економічних і політичних союзників, щоби локалізувати фінансові ресурси в дружніх країнах.

Досвід показує, що ця мета може бути досягнута різними способами. На прикладах ряду держав розглянемо інструменти і механізми організації державних закупівель і заходи щодо захисту вітчизняного виробника.

У США протекціоністська тарифна політика тісно пов'язана з економічним циклом: коли у національній економіці поширюються кризові процеси, вводяться високі імпорتنі мита; коли ж американська економіка на підйомі, імпорتنі тарифи знижуються. Однією з важливих характеристик господарсько-правової системи США є *висока інституційна чутливість влади до проблем національного бізнесу, яка проявляється, зокрема, в доступності представників влади для американських виробників та в оперативності її реакції на виникаючі проблеми.*

Законодавство США, зокрема Закон про закупівлі товарів американського походження («Buy American Act»), обмежує постачання для державних потреб товарів зарубіжного виробництва. Всі без виключення державні закупівлі здійснюються на тендерній основі. Інформація про тендери, доступна на платній основі в мережі Інтернет і в 700 місцевих бібліотеках у всіх регіонах США. У випадках, коли національна правова база допускає участь в тендері іноземних виробників, імпорتنний товар має володіти явними перевагами перед продукцією американського виробництва (ціна з урахуванням всіх податків, мит і транспортних витрат, якість, відсутність власного виробництва або вади виробничих потужностей в США тощо). У разі надходження рівнозначних комерційних пропозицій від національних виробників і потенційних зарубіжних партнерів перевага завжди віддається американським суб'єктам господарювання. За винятком окремих випадків, законодавство зобов'язує використання в будівництві державних об'єктів на території США матеріалів лише американського виробництва. За певних умов контракт на замовлення продукції зарубіжного виробництва для державних потреб затверджується Управлінням безпеки ядерної енергетики Міністерства енергетики США.

Заходи захисту національного виробника в Ізраїлі включають механізми як тарифного, так і нетарифного регулювання. Дозвіл на імпорт товарів до Ізраїлю може бути загальним у вигляді опублікованих списків («Указ про вільний імпорт»), або особливим – на основі іменного дозволу виданого імпортеру на певний товар. Існує ряд указів, які містять суворі вимоги до маркування товарів, контролю надання послуг, а також особливі обмеження. Одним з чинників отримання дозволу на складні технічні товари, що ввозяться до Ізраїлю, є необхідність гарантування імпортером певних гарантій, зобов'язань щодо постачання запасних частин, програм гарантійного і сервісного обслуговування (в окремих випадках навіть підтверджені грошовими гарантіями).

Важливою особливістю тендерного законодавства ОАЕ є право участі в тендерах іноземних компаній лише в тому випадку, якщо вони представлені національним суб'єктом ОАЕ, місцевою компанією-агентом або спільним підприємством з часткою суб'єктів ОАЕ не менше 51%. Це положення не розповсюджується лише на специфічні поставки для потреб Збройних сил, а також на випадки, коли іноземний виробник забезпечує постачання продукції «рідкісної спеціалізації» безпосередньо за домовленістю з урядовими структурами.

Законодавство Великобританії стосовно порядку здійснення державних закупівель базується на відповідних директивах Європейського Союзу. Процедура закупівель можуть бути чотирьох видів: відкрита процедура (open procedure), обмежена процедура (restricted procedure), діалогова процедура (competitive dialogue procedure) і переговорна процедура (negotiated procedure). Будь-які особливі податкові режими для комерційних операцій у сфері реалізації товарів і послуг в рамках державних закупівель у Великобританії не застосовуються. Певні права

на участь в тендерах з державних закупівель європейським і британським законодавством передбачаються лише для компаній, в яких працює понад 50% людей з обмеженими фізичними можливостями (supported factories and businesses)⁴.

Згідно з італійським законодавством (декрет Президента Італії від 25.01.2000 р. № 34 – так званий декрет Баргоне), для участі в публічних тендерах на території Італії на суму, що перевищує 150 тис. євро, компанії-кандидати мають відповідати ряду загальних і специфічних кваліфікаційних вимог.

Загальні вимоги: 1) мати громадянство Італії чи іншої країни Європейського Союзу; 2) відсутність поточного розгляду щодо застосування одного з превентивних заходів, передбачених ст. 3 закону від 27 грудня 1956 року № 1423, або однієї із заборонних підстав, передбачених ст.10 закону від 31 травня 1965 року №575; 3) відсутність обвинувачувальних вироків, що набули чинності, або висновків щодо застосування мір покарання, передбачених ст. 444 Карно-процесуального кодексу Італії стосовно власників, правових представників, директорів за злочини, що становлять шкоду професійній етиці; 4) відсутність підтверджених грубих порушень чинного законодавства про соціальне страхування Італії та країни реєстрації компанії; 5) відсутність підтверджених порушень в частині сплати податків і зборів за італійським законодавством і законодавством країни реєстрації компанії; 6) реєстрація в реєстрі компаній у відповідних торгово-промислових палатах, або в професійних реєстрах країни реєстрації, з вказівкою напрямків діяльності компанії; 7) відсутність передумов для банкрутства, ліквідації або припинення діяльності; 8) відсутність процедури банкрутства, угоди з кредиторами, контрольованого і надзвичайного управління; 9) відсутність грубих помилок при виконанні громадських робіт; 10) відсутність підтверджених грубих порушень норм попередження нещасних випадків і забезпечення техніки безпеки на робочому місці; 11) відсутність недостовірних відомостей щодо задоволення вимог по допуску до тендерів, а також про отримання кваліфікаційного атестата.

Крім загальних вимог до учасників тендерів застосовуються специфічні вимоги, що стосуються економічного і фінансового потенціалу (об'єм обороту, чистий об'єм власних засобів тощо), технічної і організаційної відповідності, оснащеності необхідним технологічним устаткуванням, необхідної чисельності персоналу.

Перераховані вимоги свідчать, що Італія нав'яже потенційним іноземним учасникам ринку державних закупівель зобов'язання, виконати які вельми проблематично.

У Аргентині єдиного порядку закупівель товарів для державних потреб, затвердженого національним законодавством не існує. Такі закупівлі здійснюються на рівні міністерств та місцевих органів виконавчої влади. На кожному рівні діють різні поєднання нормативних актів, інструкцій і методичних рекомендацій, які можуть носити як регламентуючий, так і рекомендаційний характер. Як правило, товари для державних потреб імпортуються у випадках, якщо необхідна продукція не виробляється в Аргентині. На більшість таких товарів імпортне мито відсутнє або мінімальне. Якщо здійснюються закупівлі, що мають важливе значення для розвитку національної економіки, інфраструктури і вирішення невідкладних соціальних завдань, імпортер має право звернутися в уряд для розгляду питання щодо звільнення від митних платежів.

У зв'язку з тим, що в національному законодавстві відсутні норми щодо здійснення закупівель товарів для державних потреб, де-юре пріоритет національному виробнику в даній сфері не надається. Разом з тим, відповідно до регламен-

ту проведення тендерних торгів (декрет уряду № 908/2000) в Аргентині діє положення, згідно з яким у випадку, якщо кошторисна вартість проекту в аргентинського резидента перевищує аналогічний показник іноземного резидента на 5-10%, то перевага в тендері віддається місцевому суб'єктові господарювання. Як показує практика, іноземні компанії визнаються переможцями тендеру у виняткових випадках, коли мова йде про складні технологічні проекти, які місцеві суб'єкти господарювання не в змозі самостійно реалізувати.

Становлення національної промисловості в країнах Азії, відбувається в умовах, які корінним чином відрізняються від тих, в яких розвинуті країн створювали і захищали свою промисловість в XIX столітті. У зв'язку з цим, як свідчить досвід, оптимальним є застосування при протекціонізмі елементів вибірковості та широкого механізму адміністративного регулювання, який доповнює традиційні засоби протекціонізму, зокрема, митні збори⁵.

Поширеними знаряддями захисту молодого національної промисловості країн Азії є адвалорні митні збори. Разом з тим протекціоністська структура має вибірковий галузевий характер і безпосередньо пов'язана з планами розвитку економіки та зовнішньої торгівлі. Захисні заходи практикуються, перш за все, для щойно створених галузей та тих, які планується створити в рамках планів національного економічного розвитку.

У Таїланді засоби виробництва і сировина, що необхідна для промисловості, ввозяться, як правило, безмитно і навіть звільняються від стягування внутрішнього податку на підприємництво. При цьому визначено дві пріоритетні групи галузей залежно від важливості для національної економіки: група А (чорна металургія, виробництво олова, цинку, вольфраму, каустичної соди, добрив) і група Б (збірка виробів машинобудування, виробництво верстатів, суднобудування, паперова промисловість). Обидві групи звільняються від сплати мита: 100% в першому випадку і 50% – в другому.

Створивши на базі митних пільг певні галузі національної промисловості, уряди багатьох країн Азії, встановлювали на аналогічну імпорتنу продукцію високі митні збори, щоб забезпечити попит на місцеві товари. Так в Індії свого часу були підвищені мита на деякі види машин, чавун, сталь, автомобілі. Схожа практика здійснюється в Пакистані, Індонезії, Ірані і на Філіппінах.

На сьогодні в країнах Азії великого поширення набули такі різновиди нетарифних бар'єрів, як контингентування і ліцензування імпортних операцій, що дозволяють імпортним товарам доступ на внутрішній ринок або в строго визначених межах (контингенти, квоти), або з дозволу (іноді індивідуальному по кожній операції) уряду (ліцензування). Так, в Таїланді ліцензії потрібні в тому випадку, якщо товар заборонений до ввезення в країну з метою захисту внутрішньої промисловості. Ліцензії видаються департаментом зовнішньої торгівлі Міністерства економіки, причому термін їх дії диференціюється залежно від країни-експортера: для Західної півкулі, Австралії, Океанії і Європи – шість місяців з дня видачі; Сянгана, Малайзії, Бірми, Кампучії і Лаосу – два місяці; решти країн і територій – чотири місяці.

Таким чином, правові норми більшості країн світу передбачають більш сприятливі умови для національного виробника при здійсненні державних закупівель. Причому деякі з них, особливо ті, що реалізують відносно самостійну торгову політику, при розміщенні державних замовлень прямо зобов'язують іноземні компанії кооперуватися з підприємствами-резидентами у виробничому чи органі-

заційному плані. Хоча національне законодавство більшості держав формально не обмежує участь у тендерах з державних замовлень іноземних компаній, однак на практиці жорстко захищаються інтереси національного виробника.

1. *Никсон Д.* Как выиграть тендер, подготовив хорошее предложение. – М.: НІПРО, 2004. – С. 17-28. 2. *Храмкин А.* Международный опыт построения системы госзакупок // Бюджет. – 2008. – № 9. 3. *Максимов О.* Фактори ціни та якості в міжнародній практиці тендерних торгів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://e-tenders.com.ua/article/?article=215> 4. *Сидоренко І.* Великобританія: реформа закупівель будівельних робіт // Державні закупівлі України. – 2009. – № 8. 5. *Белова С.* Госзакупки за рубежом: общее и особенное // CRN/RE. – 2008. – № 6.