

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Під державними закупівлями або державним замовленням (англ. *government procurement*) розуміється придбання органами влади та підпорядкованими їм структурами різноманітних видів товарів і послуг, призначених для власного споживання або для використання в процесі виробництва. Майже в усіх країнах світу державні органи є покупцями істотних обсягів товарів і послуг. В економіці багатьох країн на державні закупівлі в середньому припадає від 10 до 15% від валового національного продукту [1, с.297]. Загалом у світі спостерігається неухильна тенденція до зростання загальних обсягів державних закупівель, які в наш час дорівнюють кільком мільярдам доларів США [1, с.297].

Як свідчить світова економічна теорія і практика, державні закупівлі (за умов їх ефективної організації) спроможні значною мірою сприяти збільшенню обсягів виробництва національної продукції (тобто товарів і послуг) та підвищенню рівня її конкурентоздатності як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Закупівлі товарів і послуг для державних потреб збільшують рівень сукупного попиту на них, створюючи відповідним підприємствам додаткові стимули для розширення виробництва. У цьому плані роль державних закупівель є тим більш важливою з огляду на ефект мультиплікатора, суть якого, як відомо, зводиться до того, що навіть невелике збільшення витрат з метою розширення обсягу споживання вітчизняної продукції може сприяти багатократному зростанню чистого національного продукту. З іншого боку, сприяючи зростанню сукупного попиту на певні види продукції, державне замовлення зумовлює збільшення прибутків її виробників. Розширюються також їх можливості щодо поліпшення якісних характеристик та інших параметрів конкурентоздатності зазначених товарів та послуг. Такі характерні риси державного замовлення дають змогу використовувати його як дієвий інструмент захисту і підтримки національного виробника.

Вищенаведені міркування в поєднанні з тим фактом, що закупівлі продукції для державних потреб здійснюються за рахунок бюджетних коштів, обумовлюють дуже обережне ставлення більшості країн світу до питань лібералізації цієї сфери

господарчо-правових відносин у плані створення умов вільної конкуренції між національними та іноземними товарами / послугами. Саме із цих причин положення статті III (§8, п. «а») Генеральної угоди з тарифів і торгівлі, яка, як відомо, була укладена в 1947 р., передбачають, що національний режим не поширюється на закупівлю товарів для державних потреб [2, с.442]. До завершення Токійського раунду багатосторонніх торговельних переговорів договірні сторони ГАТТ, відповідно до цих положень, у процесі здійснення всіх без винятку державних закупівель мали право встановлювати режим поставок для національних товарів сприятливіший, ніж режим поставок для імпортованих товарів.

Процес лібералізації національних систем державних закупівель країн-членів системи ГАТТ/СОТ розпочався після завершення Токійського раунду переговорів (1979 р.) у результаті укладення Угоди про державні закупівлі. Її положення стосувались лише торгівлі товарами. Текст цієї Угоди був значною мірою переглянутий і доповнений протягом Уругвайського раунду (1986—1993) з метою поширення її дії також на державні закупівлі певного кола послуг. Таким чином, перші кроки на шляху лібералізації національних ринків державних закупівель країн-членів ГАТТ/СОТ були здійснені в галузі торгівлі товарами та послугами через десятки років після укладення ГАТТ.

В Україні система закупівель товарів і послуг для державних потреб розвивається в діаметрально протилежному напрямі і, на превеликий жаль, характеризується не тільки необґрунтованими спробами проведення широкомасштабної лібералізації, а й багатьма помилковими рішеннями, прийняття яких є неприпустимим з погляду стратегічних інтересів держави. Ці тенденції в поєднанні з браком бюджетних коштів призвели до неухильного скорочення обсягів державного замовлення протягом останніх років. Так, реальний обсяг державного замовлення в цінах 1995 р. становив у 1998 р. 0,85 млрд. грн. проти 1,97 млрд. грн. у 1996 р. [3, с.13]. Питання формування, розміщення і організації виконання державного замовлення, а також взаємовідносини між замовниками і виконавцями в цій сфері регулюються Законом України від 22 грудня 1995 р. «Про поставки продукції для державних потреб» [4, с. 9—11] та Законом України від 3 березня 1999 р. «Про державне оборонне замовлення» [5, с. 3—6]. У березні 1999 р. до Верховної Ради України був поданий проект Закону «Про закупівлю товарів,

робіт і послуг для державних потреб» (далі — Законопроект), який у червні цього ж року був прийнятий у першому читанні. Остаточне прийняття цього Закону означатиме (де-юре та де-факто) проведення всебічної лібералізації вітчизняного ринку державних закупівель та неухильне зростання на ньому конкуренції з боку іноземної продукції, оскільки часто вона виявляється конкурентоспроможнішою за вітчизняні аналоги.

Порівняльний аналіз положень зазначеного Законопроекту з відповідними нормами міжнародного торговельного права та практикою державних закупівель країн-членів Світової організації торгівлі (СОТ) дає змогу висвітлити цілу низку його недоліків і запропонувати рекомендації щодо вдосконалення його положень.

Застосування запропонованих положень Законопроекту щодо захисту внутрішнього ринку є досить проблематичним. Справа в тому, що вони стосуються вітчизняних виконавців, а не товарів і послуг. При цьому під виконавцем (або постачальником) розуміється суб'єкт господарської діяльності, який підтвердив намір взяти участь у процедурі закупівлі та подає чи збирається подати тендерну пропозицію. Таким чином, під визначення «вітчизняний виконавець» підпадають підприємства торговельно-збутової мережі і підприємства-посередники, що функціонують у сфері послуг, діяльність яких, зокрема, спрямована на реалізацію на території України іноземних товарів і послуг. Це, у свою чергу, у разі остаточного ухвалення Законопроекту, істотно ускладнюватиме, а в деяких випадках може зробити майже повністю неможливим використання навіть передбачених ним інструментів захисту продуцентів українських товарів і послуг. До цього слід додати, що розглянутий недолік притаманний і чинному законодавству України. З метою виправлення такої негативної ситуації доцільно внести в Законопроект зміни і доповнення, які б визначали, що в процесі застосування процедур державних закупівель, які ґрунтуються на засадах конкуренції між вітчизняною та імпортною продукцією, компетентні органи України мають вибирати: які товари / послуги — національні чи іноземні — вони придбають, а не які виконавці — українські чи іноземні — братимуть участь у вищезгаданих процедурах.

З іншого боку, положення Законопроекту, спрямовані на захист національного виробника, є недостатніми з точки зору повного та всебічного врахування інтересів останнього. Загалом Законопроект передбачає створення значно ліберальнішої моделі держзамовлення, ніж того вимагають норми Угоди про державні

закупівлі (далі — Угода) Уругвайського раунду. Так, Угода передбачає поширення національного режиму тільки на закупівлі, що здійснюються замовниками (державні органи та підпорядковані їм структури), яких кожна з її сторін визначає на свій розсуд. Таким чином, забезпечується істотне обмеження дії національного режиму у сфері державних закупівель. Водночас у Законопроекті ці норми Угоди не відображені. Інакше кажучи, положення Законопроекту передбачають поширення національного режиму на діяльність всіх замовників.

Незважаючи на те, що дія Угоди майже повністю поширюється на закупівлю товарів, лібералізація у сфері державних закупівель послуг, як уже зазначалось, перебуває сьогодні лише на початкових стадіях. Що стосується Законопроекту, то його положення (ст. 2) чітко визначають, що він має застосовуватися до всіх закупівель товарів і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів. Єдиним винятком із цієї норми є закупівлі, що становлять державну таємницю.

І, нарешті, норми Угоди чітко передбачають те, що її об'єктом є контракти на державні закупівлі, вартість (тобто сума, на яку укладається контракт) яких перевищує визначені в Додатку І граничні величини. Що стосується контрактів, вартість яких є меншою за ці величини або дорівнює їм, то на них вимоги національного режиму не поширюються. У ст. 8 Законопроекту здійснена спроба використати аналогічні підходи шляхом установлення граничних величин — 200 тис. євро для товарів, 300 тис. і 4 млн євро відповідно для послуг і робіт (різновиду послуг, який у Законопроекті виділяється окремо). Однак Законопроект не містить будь-яких положень стосовно того, за яким валютним курсом буде здійснюватися переведення гривні або іншої валюти відповідної угоди про державну закупівлю в євро та за якою методикою буде провадитися коригування цих граничних величин на інфляцію. Це, у свою чергу, робить практичне застосування зазначених норм Законопроекту проблематичним.

До сказаного слід додати, що на Угоду про державні закупівлі, як і на Угоду про торгівлю цивільною авіатехнікою, Міжнародну угоду про торгівлю молочними продуктами та Міжнародну угоду про торгівлю яловичиною, не поширюється дія норми «єдності зобов'язань», під яку підпадають всі інші багатосторонні договори, укладені в рамках системи ГАТТ/СОТ [6, с.178]. Як відомо, суть зазначеної норми зводиться до того, що однією з

найголовніших умов вступу будь-якої країни до Світової організації торгівлі є приєднання до всіх угод ГАТТ/СОТ, на які поширюється дія цієї норми. Інакше кажучи, Угода про державні закупівлі належить до багатосторонніх торговельних договорів, участь в яких для країн-членів системи ГАТТ/СОТ є не обов'язковою (так звані «*plurilateral agreements*»). Учасниками цієї Угоди є, переважно, розвинені країни. Що стосується країн/регіонів, що розвиваються, то поки що лише 2 з них — Гонконг та Республіка Корея — приєдналися до зазначеної Угоди [1, с.296]. Практично всі інші країни-члени СОТ, що розвиваються, у сфері державних закупівель проводять політику поступової підготовки свого народного господарства до приєднання до Угоди, враховуючи при цьому той факт, що різке здійснення лібералізації національних ринків державних закупівель може обернутися істотними негативними результатами. Законодавство переважної більшості цих країн містить вимоги, які передбачають, що замовники, здійснюючи державні закупівлі, зобов'язані дотримуватися процедур оголошення торгів та укладання угод про закупівлю, аналогічних тим, що визначені в Угоді. Тобто практика організації державного замовлення в цих країнах приведена у відповідність до процедурних положень Угоди. Однак політика більшості країн-членів СОТ, що розвиваються, стосовно надання національного режиму іноземним товарам і послугам у процесі здійснення державних закупівель принципово відрізняється від політики розвинених країн-членів СОТ у цій сфері, яка повністю базується на нормах Угоди. Відмітимо основні особливості такої політики в країнах-членах СОТ, що розвиваються. По-перше, вони залишають за своїми компетентними владними структурами право прийняття в кожному конкретному випадку рішення щодо необхідності формування держзамовлення із заохоченням іноземних товарів чи послуг. По-друге, у разі цієї необхідності, замовники зазначених країн, згідно із чинним законодавством останніх, мають застосовувати цінові преференції на користь вітчизняної продукції, за умов наявності національного виробництва відповідного товару / послуги.

При цьому під встановленням цінової преференції (або преференційної поправки) розуміється надання пільгового режиму поставок для вітчизняних товарів чи послуг, який передбачає визначення на законодавчому рівні максимальної величини перевищення цін імпортової продукції над цінами її національних аналогів. Така гранична величина, як правило,

встановлюється у відсотках від ціни відповідної національної продукції. Якщо різниця між цінами відповідної продукції національного та іноземного походження є меншою за вищезгадану граничну величину або дорівнює їй, замовники повинні надавати перевагу вітчизняному товару чи послугі. Коли ж зазначена різниця перевищує цю величину, замовники мають право вибору між національною та імпортною продукцією.

Викладене свідчить про необхідність всебічного відображення в Законопроекті правових норм, аналогічних тим, які використовують у сфері регулювання системи державних закупівель країни-члени СОТ, що розвиваються. Слід зазначити, що Угода про державні закупівлі передбачає надання сприятливішого торговельного та інформаційного режиму цим країнам порівняно з розвиненими країнами-членами СОТ. З іншого боку, економіка багатьох країн-членів СОТ, що розвиваються, перебуває сьогодні в значно кращому стані, ніж економіка України. Отже, норми Законопроекту мають бути навіть жорсткішими в плані захисту інтересів національного виробника та рівня вимог до останнього щодо поліпшення показників господарчої діяльності. Ці норми мають, насамперед, відображати такі моменти.

1. Право прийняття рішення щодо придбання національних чи іноземних товарів / послуг з метою задоволення споживчих або виробничих потреб держави належить виключно компетентним органам державної влади України.

2. У процесі прийняття таких рішень зазначені органи мають, у першу чергу, керуватися такими міркуваннями, як: наявність або відсутність виробництва вітчизняних товарів / послуг; різниця в цінах на продукцію вітчизняного та іноземного походження; різниця в якісних та споживчих характеристиках такої продукції, яка має визначатися на підставі порівняння показників надійності, довгочасності, технологічності, ергономічності, транспортабельності, стандартизації, уніфікації, безпеки, а також екологічних та економічних показників (наприклад, трудо-, енерго-, металомісткості продукції).

3. За національними компетентними органами також має бути закріплено право прийняття рішень щодо застосування цінових преференцій на користь вітчизняної продукції та визначення їх розміру у випадках, коли державні закупівлі здійснюються на засадах конкуренції між відповідними вітчизняними та іноземними товарами або послугами. Розмір преференційної поправки не слід обмежувати на законодавчому рівні будь-якими

максимальними граничними величинами (як це передбачає Законопроект). Його визначення потрібно здійснювати окремо в кожному конкретному випадку з адекватним урахуванням становища національного виробника відповідної продукції, якісних та споживчих характеристик цієї продукції, її собівартості та ціни реалізації, а також фінансових можливостей держави щодо проведення закупівлі із застосуванням певної цінової преференції тощо.

4. Надання переваги закупівлі національної продукції, ціна якої є вищою за ціни імпортованих аналогів, як і застосування в процесі державної закупівлі певного товару або послуги цінових преференцій являє собою не що інше, як інвестування державою в дещо прихованій формі підприємницької діяльності відповідних вітчизняних суб'єктів господарювання (тобто виконавців держзамовлення). Отже, основним критерієм ефективності протекціоністських заходів має бути отримання державою в результаті активізації підприємницької діяльності зазначених суб'єктів господарчо-правових відносин такого обсягу бюджетних надходжень, який окупить інвестовані таким чином кошти та забезпечить достатній рівень прибутку. Ураховуючи незадовільне господарче становище більшої частини секторів національної економіки та вкрай обмежені фінансові можливості держави, на законодавчому рівні доцільно визначити, що вітчизняні виробники товарів чи послуг, державна закупівля яких здійснюється на засадах міжнародної конкуренції із застосуванням цінових преференцій або без оголошення міжнародних торгів за цінами, що перевищують ціни їх іноземних аналогів, зобов'язані спрямовувати отримані в результаті виконання держзамовлення кошти на забезпечення інтенсивного розширеного відтворення на підставі використання ефективніших засобів виробництва та підвищення кваліфікації робочої сили. Застосування таких підходів сприятиме нарощуванню національними суб'єктами господарювання обсягів виробництва продукції та одночасному поліпшенню її якісних та споживчих характеристик. Крім того, це створить умови для скорочення витрат національних виробників у розрахунку на одиницю продукції та відповідно зменшення її собівартості і ціни. Лише на таких засадах бюджетні кошти, вкладені в національну економіку, можуть окупити себе, принести державі прибуток і забезпечити ефективний захист вітчизняного виробника та поліпшення показників його господарчої діяльності.

5. Якщо в Україні існує декілька виробників певного товару / послуги, державна закупівля якого (якої) здійснюється без заохочення поставок аналогічної продукції іноземного виробництва, українські компетентні органи мають організувати таку закупівлю шляхом проведення торгів на засадах внутрішньої конкуренції (тобто конкуренції між продукцією українських виробників). Це дасть змогу забезпечити результативний захист вітчизняного виробника при мінімально можливих витратах бюджетних коштів, оскільки така ситуація стимулюватиме вищезгаданих виробників до поліпшення різноманітних параметрів конкурентоздатності їх продукції (зменшення собівартості й цін, підвищення якості тощо).

6. У разі організації постачання певної продукції для державних потреб на засадах міжнародної конкуренції із застосуванням цінових преференцій на користь поставок відповідного українського товару чи послуги має бути забезпечена відкритість інформації про сам факт використання цих преференцій та про їх розмір. Найбільш оптимальним шляхом реалізації принципу відкритості є публікація такої інформації в національній пресі («Вісник державних закупівель») та у відповідних міжнародних виданнях.

7. Лібералізацію національної системи держзамовлення слід віднести до перспективних завдань ринкової трансформації в Україні. Її проведення має бути розпочато лише на етапі досягнення істотного прогресу в плані виведення народного господарства України з кризової ситуації. Збільшення рівня відкритості зазначеної системи має відбуватися відповідно до норм Угоди про державні закупівлі Уругвайського раунду, а також з урахуванням досвіду, накопиченого в цій галузі країнами-членами системи ГАТТ/СОР (насамперед країнами-членами цієї системи, що розвиваються), національних інтересів України і ситуації в її економіці на відповідному етапі.

Узагальнюючи викладене, акцентуємо увагу на тому, що вдосконалення тексту Законопроекту за вищерозглянутими напрямками та його остаточне ухвалення (при одночасному скасуванні дії чинного законодавства України з питань державних закупівель) дасть змогу створити сприятливі умови для перетворення держзамовлення в ефективний засіб захисту інтересів національного виробника, а також досягти мінімізації пов'язаних із цим бюджетних витрат та їх окупності з адекватним прибутком у перспективі.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Rege V.* Business Guide to the Uruguay Round. — Geneva: ITC/CS, 1995. — 426 p.
2. Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів: Тексти офіційних документів. — К.: Вимір, 1998. — 520 с.
3. *Шатковський О.* Державне замовлення — реалії та перспективи // Вісник державних закупівель. — 1999. — № 8. — С.10—15.
4. Про поставки продукції для державних потреб: Закон України від 22 груд. 1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 3. — С.9—11.
5. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 3 берез. 1999 р. // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 1999. — № 65—66. — С.3-6.
6. *Кавасс І., Скрынька Д.* Всемирная торговая организация и соглашения Уругвайского раунда // Зовнішня торгівля. — 1999. — № 1—2. — С. 172—185.

О. А. НЕСІН, аспірант

МАРКЕТИНГ У СТОМАТОЛОГІЇ

У сучасних ринкових умовах, навіть такому професіоналові як дантисту, бажано було б мати досвід та схильність до маркетингу стоматологічних послуг, використовуючи такі його інструменти, як реклама, зв'язки з громадськістю (англ. *public relations*, тому далі PR), продаж та менеджмент. Ці функції можна застосувати до практики будь-якого спеціаліста, але маркетингові можливості дантиста залежатимуть від оргструктури його практики та цільових маркетингових груп. Діяльність у цій сфері може бути спрямована на які-небудь конкретні групи, скажімо, індивідуальних клієнтів чи може штат своїх працівників.

Маркетингові функції. Оскільки названі вище маркетингові функції, за характером роботи з ними частково збігаються, цілком можливо, щоб спеціаліст, зайнятий в одній з цих сфер, працював би з трьома одразу. Тому ймовірно, що стоматолог буде залучений до підтримки просування здорового способу життя, зокрема здорових зубів, а отже і продажу своїх послуг.

Продаж. Стосунки між стоматологом та його клієнтом підтримуються частіше всього шляхом особистого контакту, тому саме в процесі цих взаємозв'язків лікар рекомендуватиме пацієнтові конкретні види лікування.