



МИРОВОЕ ХОЗЯЙСТВО И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ

Д.В. СЫРОПУЩИНСКИЙ

СОГЛАШЕНИЕ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИКИ: ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ И РОЛЬ

В настоящее время значение государственного сектора в развитых и в развивающихся странах возрастает. Так, государственные закупки в странах Европейского союза составляют в среднем 10—15 % от ВВП [1].

Данный сектор долгое время не рассматривался в рамках Всемирной Торговой Организации (ВТО), а его регулирование осуществлялось путем соглашений между отдельными странами или многосторонних договоров в рамках международных торговых блоков. Таким образом, основная цель данной статьи — изучение развития регулирования сектора государственных закупок в рамках ВТО и роли Соглашения о государственных закупках в системе международной экономики.

В научной литературе можно встретить различные определения понятия “государственные закупки”. Так, в Российском Институте экономики переходного периода используется определение: “под государственными закупками понимается весь процесс организации поставки товаров, работ и услуг для выполнения своих функций государственными заказчиками и другими уполномоченными организациями” [2, 361]. В работе Г.Я. Телешук есть два понятия — государственный заказ и прокьюремент. При этом под государственным (общественным) заказом понимается продукция (товары), работы, услуги, закупаемые органами государственной власти и местного управления в целях решения задач в сфере социального, культурного, экономического, экологического развития государства, реализации социально-экономических программ за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов. Прокьюремент же определяется как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов [1].

Такое разграничение понятий нецелесообразно, так как фактически понятие “прокьюремент” заимствовано из зарубежной терминологии. Наиболее подходящим, на наш взгляд, является определение, данное в типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг. Под государственными закупками, согласно ему, понимается приобретение товаров, работ и услуг любыми государственными организациями, органами, ведомствами и другими государственными единицами, а также их подразделениями [3].

Денис Валерьевич СЫРОПУЩИНСКИЙ, аспирант кафедры международного бизнеса Белорусского государственного экономического университета.

Практически во всех документах, регулирующих государственные закупки в разных странах, отмечается, что основное отличие государственных закупок от закупок, проводимых коммерческим сектором и частными лицами, в том, что их делают не на собственные средства покупателя, а на деньги налогоплательщиков. В отличие от частного сектора, который действует в личных интересах, в случае государственных закупок на средства налогоплательщиков третья сторона — государственные служащие — приобретают и используют товары и услуги для пользы налогоплательщиков, поэтому возникает большая вероятность неэффективности и злоупотреблений при осуществлении данного процесса. Следовательно, при организации процесса государственных закупок должны действовать особые требования. Большинство используемых в разных странах механизмов закупок явно или неявно направлено на борьбу с этой проблемой.

Первоначально соглашение ГАТТ исключало государственные закупки из требования о национальном режиме (статья 3(8)), а также предусматривало особый режим для государственных предприятий (статья 17) [4]. В рамках ГАТТ не существовало конкретных обязательств и требований к государственным учреждениям по закупкам товаров из других стран. Обычная практика государственного сектора — использование возможностей спроса как инструмента экономической политики, направленного на поддержку национальных предприятий с различными целями: гарантировать их существование, обеспечить рост занятости или развивать новые национальные отрасли в стратегических или высокотехнологичных секторах. Законность такого использования государственных закупок постоянно обсуждается, но полное освобождение государственного сектора от обязательств ГАТТ безусловно, чрезмерно, так как при этом не выполняется экономический принцип закупки товаров у наиболее выгодного поставщика. Кроме того, исключение поставщиков из других стран из сферы государственных закупок ограничивает международную торговлю.

Хотя участие иностранных предприятий в государственных закупках явно не запрещено, в действительности, процедуры, используемые государственным сектором, позволяют исключать иностранные предприятия. Эти процедуры могут заключаться во введении требований о национальном происхождении товаров или применении стандартов, которые могут выполнить только национальные предприятия, использовании ограниченных систем оповещения о проведении конкурсов, установлении сроков, которые не могут выполнить иностранные поставщики, или просто в прямом указании на участие только национальных предприятий. Экономическая значимость этого рынка и отсутствие международных обязательств были теми определяющими факторами, благодаря которым эти вопросы были включены в программу Токийского раунда. Достигнутое на нем Соглашение вступило в силу с января 1981 г. в 20 подписавших его странах. С тех пор оно было пересмотрено 2 раза: в 1987 г. и на Уругвайском раунде. Последнее изменение вступило в силу в 1996 г. и было подписано 25 странами. Оба пересмотра имели целью расширение сферы государственных закупок, закрепленной в Соглашении, а также списка тех государственных учреждений, которые должны его применять. Последний вариант сохранил статус международного соглашения, однако достигнутая либерализация в отношении доступа к государственным закупкам ограничивается только теми странами, которые подписали Соглашение.

Рассмотрим содержание соглашения, достигнутого в Токио, чтобы затем детально проанализировать те изменения, которые были внесены в его вариант, подписанный на переговорах Уругвайского раунда.

В Токио были определены две цели:

1. Требование национального режима и недискриминации для государственных закупок;
2. Установление подробных правил для увеличения прозрачности тех процедур, которые каждая страна использует при проведении государственных закупок. Эти правила направлены на то, чтобы был гарантирован доступ компаний из стран, подписавших Соглашение.

Однако в Соглашении были установлены многочисленные ограничения, либерализована только часть государственных закупок. Так, оно применялось только в отношении:

- поставок товаров и/или услуг, связанных с поставками товаров. Оно не включало поставки услуг, а также поставки товаров военного или оборонного назначения;
- закупок или контрактов, превышающих определенную сумму. Эта сумма составляла 130 000 СДР;
- закупок, осуществляемых определенными государственными учреждениями, указанными в Приложении к Соглашению. Эти учреждения должны были соответствовать уровню национального правительства, т.е. исключались территориальные, региональные и местные государственные учреждения.

Кроме ограничений в сфере его применения, необходимо отметить такие связанные с ним проблемы, как необходимость использовать правила происхождения, поскольку это соглашение действительно только для стран, его подписавших. Страны по-прежнему могли устанавливать определенные требования для иностранных поставщиков (уступка лицензий на технологии, согласие инвестировать в страну и т. д.).

Таким образом, главным итогом Токийского раунда стало установление детальной и прозрачной процедуры участия в государственных закупках, однако в данной области продолжали действовать существенные ограничения, и пересмотр его содержания на Уругвайском раунде должен был продолжить либерализацию этого сектора: расширить список государственных закупок и число государственных учреждений.

Второй пересмотр Соглашения расширил список государственных закупок и число государственных учреждений, вовлеченных в них, а также существенно изменил схему его функционирования. Так, расширение государственных закупок на поставку услуг и на строительство было реализовано на основе взаимности, т.е. новые соглашения применяются только к подписавшим странам, которые осуществляют взаимные предложения в каждой из категорий поставок. Вследствие этого разработаны 2 списка. Первый — список общих услуг и услуг в строительстве, которые являются обязательными (положительный список). Второй — отрицательный список, в котором указываются все исключения к первому, которые применяются к каждой из подписавших стран, так как не было достигнуто согласие по взаимной торговле. Это усложняет реальную оценку расширения Соглашения, которое должно анализироваться с учетом каждого из достигнутых соглашений.

Соглашение применяется только к подписавшим его странам и поэтому продолжает оставаться исключением из национального режима для государственных закупок в ГАТТ и в ГАТС. Оно применяется ко всем законам, регламентам, процедурам и практикам, относящимся к контрактам, которые используют учреждения, обязанные выполнять Соглашение. Это:

- государственные учреждения уровня национального правительства, обозначенные в Приложении 1;
- государственные учреждения, подотчетные национальному правительству, указанные в Приложении 2;
- другие учреждения, которые включены в Соглашение и указаны в Приложении 3.

Закупки были расширены на услуги, указанные в Приложении 4, и в строительстве, указанные в Приложении 5.

Учитывая большое разнообразие видов услуг и количество затронутых учреждений (для этого оферты были сбалансированы и сделаны взаимными), была установлена полностью двусторонняя система реализации Соглашения. Каждая подписавшая сторона осуществляет оферты, детализируя их по виду услуг и вовлеченным государственным учреждениям. В случае когда они не эквивалентны для обеих сторон, вводится исключение для каждой страны и для каждого типа поставок. Если страна

решает расширить в дальнейшем, к примеру, услуги, закрепленные для местных государственных учреждений, и если эта услуга уже предлагалась другой подписавшей стороной, то эта другая сторона снимает исключение, применяемое к данной стране, так как считается, что новая oferta равноценна той, которую она предлагает.

В качестве примера можно привести отдельные исключения, применяемые Европейским союзом и являющиеся результатом того, что не были получены ответные уступки со стороны контрагентов в поставке этих услуг:

- контракты на поставку услуг, предлагаемых Канадой и США государственным учреждениям национального уровня.
- контракты на поставку водных услуг, предлагаемых Канадой и США государственным учреждениям.

Все эти соглашения могут изменяться с течением времени, в этом смысле принято говорить об “открытом соглашении”. Исключения, как уже говорилось, могут быть сняты с того момента, как 2 или более сторон договорятся о взаимном поведении в отношении услуг, которые включены в соответствующие списки. Поэтому для того, чтобы можно было в любой момент получить информацию о текущем состоянии соглашений, была установлена так называемая система “изменяемых документов”. Когда происходят изменения в соглашениях, документ, который их регулировал, отзывается и заменяется новым.

Пределы или минимальный установленный импорт для государственных закупок, при которых обязательно открытие страны для поставщиков из подписавших стран, не были согласованы, за исключением поставок товаров, для которых осталась цифра, установленная в Токио (130 000 СДР), для учреждений национального правительства. В остальных случаях каждая страна устанавливает размеры и исходя из вовлеченных учреждений берет на себя обязательства.

Эти цифры, в общем случае одинаковы для всех подписавших стран, но с отдельными существенными различиями. Например, Япония установила предельный уровень для строительных работ, требуемый для управленческих учреждений субнационального уровня и других государственных учреждений в размере 15 млн СДР [2].

Принципы, на которых основывается Соглашение о государственных закупках, не были изменены: должен гарантироваться национальный режим и недискриминация в отношении иностранных компаний. Также для того, чтобы возможности различных экономических агентов были одинаковыми, установлены два дополнительных соглашения: прозрачность всех законов и регламентов, которые затрагивают государственные закупки, и общие правила для процедур участия в аукционе. Регулируется публичность, доступ поставщиков к квалификационной процедуре, сроки проведения торгов, общеизвестность технических условий, предоставляемых в такой форме, чтобы они были понятны участникам и не были причиной дискриминации при принятии решения. Кроме того, устанавливается, что тендер выигрывает тот поставщик, который представит offerту с минимальными ценами, или наиболее выгодную с точки зрения применения критериев оценки, указанных в условиях тендера.

Еще один важный аспект нового Соглашения — устранение каких-либо дополнительных требований, которые могут применяться к иностранному поставщику для того, чтобы он мог рассчитывать на положительный результат (передача лицензий на технологии, обязательство приобретать определенные товары национального производства и т.д.). Гарантируется таким образом полное применение национального режима. Однако развивающиеся страны могут во время присоединения к Соглашению обсуждать условия для использования этих требований, но только в отношении квалификации для участия в процессе заключения контрактов, а не как критерии для выявления победителя.

Противоречия, которые могут возникать при его применении, регулируются общим Соглашением об урегулировании споров. Однако оно содержит в этом отношении отдельные особенности:

- не позволяет приостанавливать уступки в Соглашении при нарушении других норм ВТО. Иначе, приостановить обязательства в сфере государственных закупок можно только при нарушении или невыполнении самого Соглашения;

- участники должны установить у себя в стране такую систему, которая позволит иностранным участникам тендера обращаться в суд, когда они считают, что итог тендера необоснован или не выполняет правила. Апелляция может быть представлена в суд или независимую организацию, созданную для этого. Решение по апелляции может стать причиной аннулирования процесса, устранения нарушения или компенсации поставщику за нанесенный ущерб.

Также кроме возможности изменить в любой момент соглашения подписавших сторон предусматривается, что члены ВТО постепенно присоединяться к Соглашению, предварительно проведя переговоры с его участниками.

В данный момент Соглашение подписали: Европейский союз и его 25 стран-членов, США, Канада, Япония, Корея, Гонконг, Израиль, Швейцария, Норвегия, Лихтенштейн, Сингапур, Нидерланды, Исландия. Статус наблюдателя имеют 20 стран, а также 4 международные организации (МВФ, ОБСЕ, ЮНКТАД и Центр Международной Торговли).

В настоящий момент ведут переговоры о вступлении страны: Албания, Болгария, Грузия, Иордания, Киргизия, Молдавия, Оман, Панама и Тайвань.

Также на первой Министерской конференции в Сингапуре в декабре 1996 г. страны ВТО решили создать рабочую группу по прозрачности государственных закупок. В специальном распоряжении постановили *создать рабочую группу, ответственную за проведение исследований о прозрачности практики государственных закупок, учитывая особенности национальной политики и, на основе этого исследования, выработать элементы для включения в соответствующее Соглашение*. Под прозрачностью подразумевается открытость и доступность информации о тех правилах и процедурах, которые регулируют государственные закупки (конкурсы, тендеры, др.), о существующих ограничениях для поставщиков из третьих стран, установленных преференциях для национальных производителей, и требованиях к иностранному производителю для квалификации для участия в конкурсах или тендерах.

Среди основных вопросов, которые анализирует рабочая группа, можно выделить следующие: определение и значение государственных закупок; методы закупок, публикация информации о законодательстве и национальных процедурах; информация о возможностях закупок, предоставление заявок и квалификация; сроки; прозрачность решений в области квалификации; прозрачность решений в части присуждения контракта; национальная процедура подачи апелляции; другие вопросы, связанные с прозрачностью; поддержка судебных процедур; технологии информирования; борьба со взяточничеством и коррупцией; информация, которая должна предоставляться другим правительствам (извещения); процесс разрешения противоречий в ВТО; техническое сотрудничество и специальный режим для развивающихся стран.

Исследования данной рабочей группы показали, что согласия между странами по многим вопросам еще не достигнуто, и это необходимое условие того, чтобы выработанные правила можно было применить на многосторонней основе. Ожидается, что их обсуждение состоится в рамках следующего раунда переговоров.

Таким образом, Соглашение о государственных закупках — еще один шаг в процессе открытия стран для иностранной конкуренции, в данном случае в отношении государственного сектора. Однако, к сожалению, в данный момент можно говорить лишь об ограниченном процессе, основанном на взаимных уступках, путем которого международные организации по вопросам торговли пытаются установить равновесие между поддержанием контроля за политической властью, которой обладает государственный сектор путем управления спросом, и, с другой стороны, основываться при этом на принципах экономи-

ческой эффективности и конкуренции. Его ограниченное применение должно рассматриваться как отрицательный момент. Несмотря на то, что многие развитые страны (Евросоюз, США, Канада, Япония) подписали данное Соглашение, развивающиеся страны продолжают активно применять ограничительные меры в сфере государственных закупок (прямой запрет на участие иностранных компаний, ценовые преференциальные поправки, требования о содержании местных компонентов и ограничения на участие в конкурсах). В реальности сложно предположить, что развивающиеся страны могут принять соглашение подобного рода, которое ограничит их возможности экономической политики. Однако они увеличивают издержки государственного сектора, ограничивают конкуренцию, стимулируют коррупцию и препятствуют прямым иностранным инвестициям в сектор услуг. Возмозжно, если бы для них были установлены более широкие ограничения, то увеличилась бы прозрачность операций между поставщиками из развитых и развивающихся стран, что привело бы к более эффективным процедурам государственных закупок.

Для того чтобы данное Соглашение начало играть действительно значимую роль в международной торговле, на наш взгляд, необходимо:

- расширить его на все государственные учреждения;
- снять ограничения в виде взаимных списков услуг, в отношении которых применяется данное Соглашение;
- снизить минимальную сумму контрактов, в отношении которых применяется данное Соглашение;
- предоставить преференции развивающимся странам для переходного периода после подписания Соглашения для того, чтобы смягчить возможные последствия для них.

Однако, несмотря на эти недостатки, Соглашение о государственных закупках, безусловно, важный шаг на пути к либерализации международной торговли.

Что касается вопроса вступления Республики Беларусь в ВТО, то присоединение к Соглашению о государственных закупках не рассматривается белорусской стороной в качестве приоритета. Несомненно, это не может быть положительным моментом. Анализ статистики за 2006—2007 гг. показывает очень низкий процент участия иностранных поставщиков в торгах, проводимых государственными учреждениями Республики Беларусь. Также многие белорусские предприятия отмечают, что вероятность получения контрактов в рамках программ государственных закупок в зарубежных странах для них чрезвычайно мала. Присоединение к Соглашению могло бы, на наш взгляд, стать катализатором для активизации положительных процессов в данной сфере, что, несомненно, приведет к снижению издержек, повышению прозрачности и увеличению экспортных поступлений.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Телешук, Г.Я.* Конкурсные торги на поставку продукции для государственных нужд / Г.Я. Телешук. — Минск: Академия упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2002.
2. *Золотарева, А.Б.* Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд / А.Б. Золотарева, Б. Копейкин, А.Т. Катамадзе. — М.: Ин-т экономики переходного периода, 2003.
3. UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment // Комиссия ООН по праву международной торговли [Электронный ресурс]. — 1994. — Режим доступа: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>. — Дата доступа: 16.08. 2006.
4. WTO: Government procurement // Всемирная торговая организация [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm. — Дата доступа: 15.05. 2007.
5. *Кузнецов, К.В.* Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры / К.В. Кузнецов. — М.: Альпина Паблишер, 2003.