

© 2020

Сергей Михневич

доктор экономических наук, руководитель Центра

Института экономики Национальной академии наук Беларуси

(г. Минск)

(e-mail: dr-siargei-mikhnevich@yandex.ru)

СОГЛАШЕНИЕ ВТО О ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ КАК ИНСТРУМЕНТ СОДЕЙСТВИЯ СПРАВЕДЛИВОЙ КОНКУРЕНЦИИ

В статье рассматриваются ключевые положения модернизированного Соглашения ВТО по правительственным закупкам, связанные с содействием справедливой конкуренции в сфере осуществления правительственных закупок. Особое внимание уделяется противодействию коррупционным проявлениям в процессе реализации государственных закупок. Отмечаются преимущества, которые открываются для страны в связи с её полноправным участием в Соглашении ВТО по правительственным закупкам.

Ключевые слова: Соглашение о правительственных закупках, многосторонняя торговая система, международные организации, справедливая конкуренция.

DOI: 10.31857/S020736760011346-9

Государственные (правительственные) закупки — это механизм решения ряда социально-экономических задач страны, которые находятся на особом контроле правительства. В процессе такого рода закупок приобретаются товары и услуги для нужд государственных организаций и учреждений.

Технология государственных закупок предполагает реализацию последовательного цикла действий, которые связаны между собой и являются взаимодополняющими. В перечень этих действий, в частности, входят оценка потребности в товаре или услуге, уточнение технических характеристик товара или услуги, организация и проведение тендера, определение победителя, контроль за реализацией контракта и целевым использованием финансовых средств.

Оптимизация процесса государственных закупок, целью которой является повышение эффективности расходования бюджетных ресурсов, составляет одну из приоритетных задач в реализации вышеупомянутой технологии. В этом контексте видится логичным и важным широко использовать достижения научно-технического прогресса, в частности, информационно-коммуникационные технологии, которые позволяют повысить прозрачность всей системы правительственных закупок, включая условия доступа на рынок и участия в тендерах. Цифровые технологии содействуют повышению конкуренции в процессе осуществления торгов, способствуют более эффективному управлению контрактами.

Согласно исследованиям ряда международных экономических организаций, развитые страны тратят на правительственные закупки около 20% своего бюджета, а страны с развивающейся экономикой — до 30%. По оценкам Европейской комиссии, объёмы государственных закупок в глобальном масштабе оцениваются почти в 3 трлн евро¹.

Государственные закупки являются также важным элементом экономических отношений между субъектами хозяйствования как внутри страны, так и за ее пределами. Принимаемые на уровне правительства решения в отношении госзаказа часто содействуют выполнению национальных программ развития, способствующих обеспечить экономический рост, развитие малого и среднего бизнеса, повышение стандартов ответственного предпринимательства.

В последние годы в контексте реализации концепций государственных закупок большое внимание уделяется решению экологических проблем. Другими словами, при осуществлении процедуры закупок государства всё активнее продвигают элементы природоохранной политики, включая в качестве условия проводимых торгов требование обеспечить соответствие закупаемых товаров (услуг) конкретным экологическим стандартам.

Поскольку государственные закупки финансируются из бюджета страны, правительства отдают предпочтение в осуществлении такого рода торговых операций национальным поставщикам. Однако данная практика часто противоречит рациональным подходам к обеспечению эффективного, с точки зрения рыночных отношений, управления государственными контрактами. Во-первых, использование в процедуре закупок исключительно отечественных компаний не всегда выгодно с экономической точки зрения, так как это может привести к росту цен на приобретаемые товары и услуги по причине отсутствия конкуренции. Во-вторых, национальным поставщикам может оказываться поддержка посредством установления разного рода преференций, в то время, как в отношении зарубежных поставщиков могут существовать определенные ограничения, а то и запреты, касающиеся участия в закупках. Такой подход к участникам торгов нарушает принципы справедливой конкуренции в рамках осуществления процедуры правительственных закупок. В этом контексте справедливым видится мнение, согласно которому установление для национальных и зарубежных поставщиков разных режимов доступа к правительственным закупкам является нетарифным ограничением в торговле.

Решением задачи по обеспечению условий справедливой конкуренции в сфере государственных закупок занимались и занимаются разные международные организации. Например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разрабатывает рекомендации для правительств

¹ Mode of access: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003/> Public Procurement Indicators 2017. Date of access: 25.06.2020.

по реформированию механизмов регулирования госзакупок², повышению транспарентности в процессе осуществления торгов, противодействию недобросовестной конкуренции.

Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) подготовила типовой закон о закупках товаров и услуг. Целью данного документа является установление гармонизированных правил осуществления правительственных закупок, повышение эффективности процедур закупок на международном уровне³.

История разработки и подписания соглашения о правительственных закупках в рамках многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО берет свое начало в середине 70-х годов прошлого столетия, когда в рамках переговоров «Токио раунда» (1973–1979 гг.) было согласовано и подписано Соглашение о режиме размещения правительственных закупок, требовавшее от стран-участниц создавать недискриминационный режим для зарубежных компаний при размещении государственных заказов. Данное соглашение вступило в силу в 1981 году.

Соглашение о режиме размещения правительственных закупок, как и еще восемь других соглашений «Токио раунда», было автономно с точки зрения круга участников и открыто для присоединения стран-членов Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ).

В ходе «Уругвайского раунда» многосторонних торговых переговоров (1986–1993 гг.) было разработано и подписано новое Соглашение о правительственных закупках. Данный документ был включен в Приложение 4 «уругвайского пакета» и отнесен к так называемым соглашениям с ограниченным кругом участников⁴. Соглашение вступило в силу 1 января 1996 года. Впоследствии стороны Соглашения инициировали переговоры по совершенствованию некоторых положений документа и расширению сферы его охвата, которые были завершены в декабре 2011 года. Для того, чтобы поправки к Соглашению вступили в силу, их должны были ратифицировать $\frac{2}{3}$ стран-участниц Соглашения. С 6 апреля 2014 г. правительственные закупки регулируются положениями усовершенствованного Соглашения.

В настоящее время договаривающимися сторонами Соглашения о правительственных закупках являются почти 50 стран-членов ВТО. Более 30 стран участвуют в работе Комитета ВТО по правительственным закупкам в качестве наблюдателей. Некоторые из стран-наблюдателей находятся в процессе присоединения к Соглашению.

В основу Соглашения о правительственных закупках положены юридически обязывающие принципы и правила, согласно которым договаривающиеся

² <https://legalinstruments.oecd.org>. Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок.

³ UNCITRAL Model Law on Public Procurement // United Nations, New York, 2014, 76 p.

⁴ Михневич С.И. 115 вопросов о многосторонней торговой системе ГАТТ/ВТО // Минск: Белсэнь, 2009. 71 с.

стороны должны обеспечивать прозрачные и справедливые условия конкуренции при осуществлении процедуры государственных закупок. Транспарентность информации о государственных закупках, её доступность для потенциальных участников торгов являются определяющими факторами обеспечения равных условий конкуренции.

Таким образом, страна, присоединившаяся к Соглашению о правительственных закупках, дает согласие на участие в торгах, проводимых в этой стране, других стран-участниц Соглашения, обеспечивая недискриминационный доступ к национальному рынку правительственных закупок в заранее согласованных секторах и с учетом согласованных пороговых значений по стоимости заказа.

Важно подчеркнуть, что в результате усовершенствования Соглашения о правительственных закупках удалось существенно расширить рамки обязательств Сторон по обеспечению доступа к рынкам, а также вмонтировать в документ «повестку дня» на будущее, благодаря которой процесс последовательного совершенствования Соглашения будет продолжаться.

Для достижения целей Соглашения в документе сформулированы принципы и процедуры, которым должны следовать страны, подписавшие Соглашение, при осуществлении государственных закупок, детально отражены технические аспекты осуществления закупок, относящиеся к тендерной документации, технической спецификации и т.п.

Существенным элементом Соглашения о правительственных закупках является усовершенствованный специальный и дифференцированный режим для развивающихся и наименее развитых стран. Наличие такого элемента повышает привлекательность документа для стран, не принявших окончательного решения по вопросу полноправного участия в Соглашении.

Для упрощения работы в рамках Соглашения и исключения разночтений в толковании тех или других правовых норм в Статье I даются формулировки наиболее часто употребляемых терминов и понятий.

Основными принципами, на которых базируется Соглашение о правительственных закупках, являются принцип национального режима, режима наибольшего благоприятствования, принцип недискриминации и принцип транспарентности.

В Статье IV Соглашения, в частности, указано на то, что «в отношении любой меры, касающейся охватываемых закупок, каждая Сторона, включая ее организации, осуществляющие закупки, незамедлительно и безоговорочно предоставляет товарам и услугам любой другой Стороны и поставщикам любой другой Стороны, предлагающим товары или услуги, режим, не менее благоприятный, чем режим, который эта Сторона предоставляет товарам и услугам любой другой Стороны.

В отношении мер, касающихся охватываемых закупок, Сторона, включая ее организации, осуществляющие закупки, не должна:

а) относиться к местному поставщику менее благосклонно, чем к другому местному поставщику, исходя из степени иностранной принадлежности или собственности; или

б) проводить дискриминацию в отношении местного поставщика на том основании, что товары или услуги, предлагаемые этим поставщиком для конкретной закупки, являются товарами или услугами любой другой Стороны»⁵.

Далее, в Статье IV говорится ещё об одном исключительно важном для обеспечения справедливой конкуренции аспекте. Речь идет о том, что при проведении закупок с помощью электронных средств закупающая Сторона обязана обеспечить условия, при которых закупки проводятся с использованием систем и программного обеспечения, которые доступны и совместимы с другими общедоступными системами и программным обеспечением для информационных технологий.

Следует отметить, что новая редакция Соглашения о правительственных закупках нацелена на противодействие коррупции и тем самым регулирует общественно значимый морально-правовой аспект данного вида экономической деятельности. Ведь либерализация сегмента правительственных закупок способствует не только справедливой конкуренции поставщиков, но и открывает широкие возможности борьбы с подкупом чиновников, ответственных за проведение тендеров.

В преамбуле документа говорится, о важности недопущения коррупционных практик посредством использования международнопризнанных инструментов, которые содержатся в Конвенции ООН против коррупции.

В тексте Соглашения имеются положения, направленные на противодействие коррупции в сфере правительственных закупок. В частности, в Статье IV сказано, что закупочная организация должна осуществлять закупки, на которые распространяется действие Соглашения, прозрачным и непредвзятым способом, который не допускает конфликта интересов и предотвращает коррупционные практики.

Как утверждает профессор Цюрихского университета Криста Шефер (Krista Schefer), из-за коррупции в сфере осуществления правительственных закупок ежегодный объем завышения стоимости товаров и услуг при проведении тендеров достигает десятков миллиардов долларов США⁶.

Коррупционная среда формируется в силу нескольких определяющих факторов:

- на закупки для нужд правительства выделяются огромные бюджетные средства;
- сложная и не всегда транспарентная процедура подготовки и проведения торгов;

⁵ Agreement on Government Procurement, Mode of access: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm, Date of access: 29.06.2020.

⁶ Mode of access: <https://www.ictsd.org/about-us/krista-nadakavukaren-schefer>, Date of access: 21.01.2020.

— умышленное искажение условий справедливой конкуренции среди поставщиков товаров и услуг.

О наличии коррупционных проявлений в процессе осуществления правительственных закупок известно давно, однако публичное обсуждение этой проблемы долгое время блокировалось. В начале 2000-х годов Рабочая группа ВТО по транспарентности в сфере правительственных закупок завершила исследование по проблемам коррупции при проведении торгов для правительственных потребностей. В ходе четвёртой Министерской конференции ВТО в Дохе (ноябрь, 2001 г.) страны-члены Организации недвусмысленно заявили о готовности добиваться большей прозрачности в сфере правительственных закупок.

Как уже упоминалось, целью усовершенствованного Соглашения ВТО о правительственных закупках является обеспечение справедливой конкуренции в сфере государственных закупок. В этой связи основным способом закупок должен быть открытый конкурс. Однако положениями Соглашения допускаются ситуации, при которых круг возможных участников торгов может быть ограничен. В то же время, согласно нормам статьи XIII, при осуществлении торгов с ограниченным участием нельзя допускать дискриминацию по отношению к поставщикам любой другой Стороны. Ограниченные торги проводятся, если:

- тендерные заявки не были представлены;
- участники торгов не выполнили условия тендера;
- имеет место сговор среди участников торгов;
- товары и услуги могут быть поставлены только конкретным поставщиком и не существует приемлемой альтернативы для замены товаров или услуг;
- контракт присуждается победителю конкурса на лучшую разработку.

Обязательства каждой из сторон Соглашения формируются в рамках имеющегося нормативно-правового механизма. Страна определяет пороговые значения стоимостного объема правительственной закупки (отдельно для товаров, услуг, уровней государственных учреждений), при превышении которого необходимо выполнять взятые на себя обязательства в рамках Соглашения, перечисляются виды товаров или услуг, на которые распространяется действие Соглашения, определяется орган государственного управления, который будет осуществлять закупочную деятельность.

Важным и эффективным инструментом содействия справедливой конкуренции при осуществлении правительственных закупок является организованный на постоянной основе беспристрастный мониторинг оценки результатов торгов. Для этих целей необходимо совершенствовать практику сбора объективной информации по ранее проведенным торгам и осуществленным закупкам, изучать конъюнктуру мирового рынка по закупаемой категории товара (услуги) с целью анализа ценовых и затратных факторов состоявшихся сделок. С учетом выводов, подготовленных по результатам мониторинга,

следует вносить коррективы в технологию осуществления правительственных закупок.

Органом, который призван оказывать содействие договаривающимся сторонам в реализации положений Соглашения, является Комитет по правительственным закупкам.

Сегодня в рамках многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО важной задачей является более глубокая интеграция сферы правительственных закупок в структуры рыночного регулирования и расширение количества стран-участниц, присоединившихся к Соглашению о правительственных закупках. Полноправное участие страны в данном Соглашении привлекательно в силу следующих факторов:

- во-первых, договаривающаяся сторона получает беспрепятственный доступ к рынку закупок других полноправных участников данного Соглашения;
- во-вторых, в стране будут созданы современные механизмы реализации процедур государственных закупок, позволяющие исключить элементы коррупции при осуществлении торговых операций;
- в-третьих, обеспечивается беспрекословное исполнение партнёрами по Соглашению основополагающих принципов функционирования многосторонней торговой системы ГАТТ/ВТО, таких как недискриминации, режима наибольшего благоприятствования, национального режима;
- в-четвертых, повышается прозрачность и эффективность управления национальной системой правительственных закупок.
- в-пятых, более широко используются этические стандарты в процессах реализации правительственных закупок, что позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на приобретение товаров и услуг для государственных учреждений;
- в-шестых, формируется среда, способствующая ускорению процесса устойчивого развития национальной экономики и расширению масштабов международного экономического сотрудничества.

К издержкам, связанным с присоединением к Соглашению о правительственных закупках, можно отнести расходы на приведение национального законодательства в области регулирования госзакупок в соответствие нормативно-правовыми нормами Соглашения, а также затраты на проведение необходимых институциональных реформ.

S.Mikhnevich (e-mail: dr-siargei-mikhnevich@yandex.ru)

Grand Ph.D. in Economics,

Head of the Center of the World Economy of the Institute of Economics
of the Belarus' National Academy of Sciences,

Minsk, Republic of Belarus

WTO AGREEMENT ON GOVERNMENT PROCUREMENT AS A TOOL FOR THE PROMOTION OF FAIR COMPETITION

The author scrutinizes the key provisions of the modernized WTO Agreement on Government Procurement, related to the promotion of fair competition in this field. Particular attention is paid to countering corruption in the process of implementing public procurement. The author notes the benefits provided to the country by its full participation in the WTO Agreement on Government Procurement.

Keywords: Government Procurement Agreement, multilateral trading system, international organizations, fair competition.

DOI: 10.31857/S020736760011346-9