



Реформы госзакупок: для увеличения прозрачности и эффективности

ВТО

Новая редакция Соглашения по правительственным закупкам и коррупция

СТРАНЫ ВЕКЦА

Присоединение стран ВЕКЦА к Соглашению ВТО по правительственным закупкам

УКРАИНА

Государственные закупки в Украине: что изменилось и каких изменений ожидать

КИТАЙ

Внешнеторговая либерализация рынка госзакупок: Китай и СПЗ ВТО



International Centre for Trade
and Sustainable Development



МОСТЫ

ВЫПУСК 7 – ОКТЯБРЬ 2014

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская,

Ольга Понизова,

Ирина Половец

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch

ВТО

4 Новая редакция Соглашения по правительственным закупкам и коррупция

Криста Надакавукарен Шефер

СТРАНЫ ВЕКЦА

8 Присоединение стран ВЕКЦА к Соглашению ВТО по правительственным закупкам: обязательства и ожидания

Мария Анна Корвалья

УКРАИНА

12 Государственные закупки в Украине: что изменилось и каких изменений ожидать

Татьяна Херувимова

КИТАЙ

16 Внешнеторговая либерализация рынка государственных закупок: Китай и СПЗ ВТО

Ольга Пономарева

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

21 Особенности регулирования правительственных закупок в соглашениях о свободной торговле

Виталий Пономарев и Александр Лысенко

УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ

24 Роль торговли в решении проблем развивающихся стран, не имеющих выхода к морю

Рауль А. Торрес

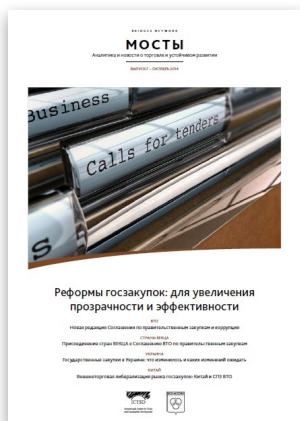
КЫРГЫЗСТАН

29 Перспективы присоединения Кыргызстана к Соглашению ВТО по правительственным закупкам

Эдиль Калашев

32 Публикации и ресурсы

Реформы госзакупок: для увеличения прозрачности и эффективности



Правительственные закупки, которые по данным ВТО в среднем составляют 10-15% ВВП экономики, являются важным сектором рынка и мировой торговли. С одной стороны, правительства заинтересованы в приобретении товаров и услуг по лучшим ценам. Однако, с другой стороны, они также могут стремиться поддержать национальных производителей путем закупки их товаров. Основной целью многостороннего регулирования госзакупок является предоставление одинаковых конкурентных возможностей национальным и иностранным поставщикам.

Обеспечить недискриминацию между поставщиками призвано плурилатеральное Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ), требующее, в частности, соблюдения национального режима и режима наибольшего благоприятствования, обеспечения прозрачности в госзакупках и возможности пересмотра результатов тендеров. На данный момент единственной страной ВЕКЦА, присоединившейся к Соглашению, является Армения. О перспективах членства в Соглашении других стран региона читайте в статье Марии Анны Корвальи на стр. 8.

Украина, которая приняла обязательство присоединиться к СПЗ при вступлении в ВТО, сейчас находится на стадии реформирования национального законодательства о госзакупках. Важную роль в этом процессе также может сыграть Соглашение об ассоциации с Евросоюзом. Статья Татьяны Херувимовой на стр. 12 освещает регулирование закупок в Украине.

Переговоры о присоединении к СПЗ Китая ведутся уже 5 лет. Подробнее о ситуации с госзакупками в Поднебесной читайте в статье Ольги Пономаревой на стр. 16.

В апреле 2014 г. вступила в силу новая редакция СПЗ, в которой содержатся положения о предотвращении коррупции при проведении госзакупок. Этому вопросу посвящен материал Кристины Надакавукарен Шефер на стр. 4.

Либерализация доступа на рынки правительственных закупок происходит не только на многостороннем, но и на региональном уровне. С основными подходами в отношении госзакупок в соглашениях о свободной торговле можно ознакомиться в статье Виталия Пономарева и Александра Лысенко на стр. 20.

Будущее Соглашения по упрощению процедур торговли является сейчас одной из наиболее обсуждаемых тем. Особую важность упрощение процедур торговли имеет для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. Предлагаем Вашему вниманию материал на эту тему на стр. 24.

ВТО

Новая редакция Соглашения по правительственным закупкам и коррупция

Криста Надакавукарен Шефер

Принятие новой редакции Соглашения ВТО по правительственным закупкам стало важным шагом, ознаменовавшим возрастающее согласие международного сообщества о проблеме коррупции и ее негативном влиянии на международную торговлю.

Вступление в силу новой редакции Соглашения по правительственным закупкам (НРСПЗ) 6 апреля 2014 г. стало важным событием для членов Всемирной торговой организации (ВТО) по нескольким причинам. Во-первых, НРСЗ позволит ежегодно проводить либерализацию потенциальных рынков на более чем 80 млрд долл. США, предоставляя компаниям сторон Соглашения возможность участвовать в тендерах на правительственные закупки. Учитывая, что стоимость государственных контрактов по всему миру превышает 1 трлн долл. США,¹ выгоды от торговли в этой сфере будут продолжать расти по мере присоединения членов ВТО к новой редакции Соглашения.²

Не менее важен и эффект принятия членами ВТО торгового соглашения, в котором содержится прямое указание на «коррупционную практику». Это не только символично, так как впервые текст соглашения ВТО включает в себя недвусмысленные формулировки, касающиеся коррупции, но и, возможно, будет иметь практические последствия. Члены ВТО, участвующие в НРСЗ, взяли на себя обязательство не только признать важность недопущения проявлений коррупции (согласно преамбуле Соглашения), но и осуществлять правительственные закупки в своих странах, «предотвращая коррупционные практики». Последняя формулировка содержится в тексте Соглашения и является общим обязательным принципом.

И хотя было бы слишком оптимистично надеяться на то, что НРСЗ сможет остановить коррупцию в секторе, который известен как источник многомиллиардных злоупотреблений, это Соглашение является очень большим следующим шагом в искоренении коррупции в области правительственных закупок.

В следующих параграфах сначала кратко описываются отношения между правительственными закупками и либерализацией торговли с одной стороны и коррупцией с другой, а затем рассматриваются наиболее примечательные аспекты НРСЗ, которые касаются борьбы с коррупцией.

Правительственные закупки и либерализация торговли

Государственные закупки – это приобретение товаров и услуг правительственными организациями для собственного использования. Хотя многие правительства сами производят некоторые необходимые им товары и поставляют некоторые необходимые им услуги, практически все правительства по крайней мере частично полагаются на частные организации для поставки всего остального. В результате промышленно развитые экономики, такие как Европейский союз, тратят на госзакупки около 16% своего бюджета, а некоторые страны с развивающейся экономикой – до 25-30%. Оценки расходов России на правительственные закупки значительно расходятся: от скромных 6-8% от ВВП (по расчетам Всемирного банка) до, вероятно, более точного показателя в размере 30% от ВВП (по данным других источников).³ Однако все согласны с тем, что абсолютные цифры, как ожидается, будут продолжать расти в будущем.

Участники новой редакции Соглашения по правительственным закупкам: Гонконг (Китай), Евросоюз, Израиль, Исландия, Канада, Китайский Тайбэй, Лихтенштейн, Норвегия, Сингапур, США и Япония.

В связи с тем, что закупки осуществляются за счет государственного бюджета, правительства традиционно полагаются на национальных поставщиков. Тем не менее, исключительное использование отечественных компаний может увеличить стоимость товаров и услуг таким же способом, как и на неконкурентных рынках: поставщики, не испытывающие конкуренции, могут устанавливать более высокую цену и/или снижать стоимость поставляемого товара или оказываемой услуги. Ни один из этих результатов не является оптимальным для налогоплательщиков.

Теория либерализации торговли не делает различия между потребителями-правительствами и потребителями-гражданами. Она говорит о том, что любой потребитель выиграет, если национальные производители сталкиваются с конкуренцией со стороны всех производителей, вне зависимости от местоположения последних. Для того чтобы получить эту «наилучшую стоимость», правительства должны не только разрешить иностранным поставщикам участвовать в тендерных закупках, но и предоставлять зарубежным заявкам режим не менее благоприятный, чем режим, применяемый к заявкам из любой другой страны, в том числе собственной.

Эта теория применялась в национальном контексте для обеспечения недискриминации среди субнациональных участников закупок и легла в основу первоначального Соглашения по правительственным закупкам (СПЗ). Любой член ВТО, подписавший СПЗ, дал согласие на открытие доступа для другой стороны этого Соглашения к своему рынку правительственных закупок в определенных сферах и с учетом установленных стоимостных пороговых значений. Договаривающиеся стороны также обязуются не дискриминировать предложения поставщиков.

Правительственные закупки и коррупция

Однако проблема либерализации торговли в области правительственных закупок заключается в том, что конкуренция среди поставщиков (которая развивается благодаря либерализации) может искажаться подкупом ответственных за закупки чиновников, проявлениями фаворитизма или другим поведением, вызывающим присуждение контракта участнику, не предлагающему наилучшее соотношение качества и цены. То, что коррупция искажает торговлю, является общепризнанным фактом: из-за коррупции ежегодный объем завышения платежей при осуществлении правительственных закупок измеряется в миллиардах. А некоторые наблюдатели полагают, что до одной трети от общего бюджета госзакупок связано с нелегальными операциями.

Процессы осуществления правительственных закупок по своему характеру являются привлекательными для коррупционных практик, так как они обычно сочетают характеристики, способствующие коррупции и усложняющие ее обнаружение или пресечение. Во-первых, как уже упоминалось, они связаны с большими суммами денег. Во-вторых, контракты, являющиеся предметом торгов, зачастую носят сложный характер и иногда делятся на многочисленные связанные контракты. В-третьих, многие закупки допускают (и, возможно, даже требуют) значительного уровня свободы действий ответственного за закупку чиновника в течение всего процесса. И наконец, в сочетании с остальными элементами, непрозрачность тендерного процесса и отбора представленных заявок часто характеризуют системы закупок правительств с высоким уровнем коррупции.

Несмотря на то, что членам ВТО давно известно о тесной связи между коррупцией и закупками, открытое обсуждение коррупции избегалось, а вместо этого любые попытки решить эту проблему оставались в кулуарах переговоров. По мере того как мировое давление, направленное на борьбу с коррупцией, усилилось в течение 1990-х и 2000-х годов, полемика относительно рамок принятия решений правительствами была использована для минимизации возможностей незаконного поведения. Усиливающееся внимание к прозрачности в других областях госуправления достигло и СПЗ. В 1997 г. Рабочая группа по прозрачности

в правительственных закупках начала проводить исследования в отношении аспектов прозрачности, которые можно было бы включить в правила ВТО, и во время Министерской конференции в Дохе в 2001 г. члены ВТО подтвердили свою заинтересованность в большей прозрачности в области правительственных закупок. Действительно, дополнительные обязательства по прозрачности помогли бы справиться с наиболее очевидными формами коррупции в этой области, однако даже такая косвенная констатация проблемы стала неприемлемой для членов ВТО. Работа над многосторонним соглашением о прозрачности правительственных закупок – соглашения, которое не требовало бы принятия каких-либо обязательств по доступу на рынок, – была приостановлена в августе 2004 г., когда Генеральный совет ВТО решил убрать эти переговоры из Дохийской рабочей программы.

Поэтому НРСПЗ, принятая вне Повестки дня переговоров раунда Доха, является важным достижением. Будучи плюрилатеральным по своей природе, Соглашение обязательно только для принявших его членов ВТО, однако остается надежда на то, что и остальные многочисленные члены организации присоединятся к его текущим 11 участникам.

Обязательства в новой редакции СПЗ

Содержание Соглашения похоже на первоначальную версию СПЗ с точки зрения обязательств по предоставлению доступа на рынки и недискриминации, а также требований к тендерной процедуре. Как и в ранней версии СПЗ, каждая договаривающаяся сторона предоставляет перечень правительственных органов, которые обязаны применять положения Соглашения. Обязательства могут включать закупку товаров и/или услуг, а также отдельные виды строительных услуг. Контракт должен достигать установленной минимальной суммы, прежде чем в отношении него возникнут обязательства, однако процедуры определения стоимости контракта ограничивают возможность правительства уклоняться от выполнения условий Соглашения посредством дробления большого контракта на несколько частей.

Договаривающиеся стороны также должны предоставлять иностранным заявителям из стран-участниц НРСПЗ режим не менее благоприятный, чем режим, применяемый к заявкам из любой другой страны. Обязательства относительно режима наибольшего благоприятствования и национального режима охватывают весь процесс осуществления правительственных закупок.

Регулирование тендерного процесса нацелено на создание наибольшей возможности для существования конкуренции. Именно здесь можно увидеть непрямую поддержку антикоррупционного идеала. Объявления о проведении тендеров должны публиковаться (чтобы проинформировать потенциальных участников), в них должен указываться конечный результат, а не технологии, которые будут использоваться для его достижения (чтобы круг участников был как можно шире), а проведение закрытых тендеров должно быть ограниченным и оправданным.

Новшеством антикоррупционного элемента НРСПЗ является то, что, помимо подразумеваемой антикоррупционной повестки, его текст также содержит конкретные и обязательные формулировки, направленные на борьбу с коррупцией. В преамбуле Соглашения четко указана позиция членов ВТО по вопросу коррупции: «Признавая важность... избегания... коррупционных практик в соответствии с применимыми международными инструментами, такими как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции». Это ставит НРСПЗ в международный антикоррупционный контекст и, следовательно, повышает легитимность предложенных действий. Несмотря на технически необязательный характер преамбулы, ссылка в ней на Конвенцию ООН может сделать стандарты этого инструмента обязательными в рамках ВТО.

Более важными являются антикоррупционные положения в основном тексте НРСПЗ. Параграф 4 статьи IV (Общие принципы) предусматривает:

«Закупочная организация должна осуществлять закупки, на которые распространяется действие Соглашения, прозрачным и непредвзятым способом, который:

- a. соответствует настоящему Соглашению, ...;
- b. избегает конфликта интересов; и
- c. предотвращает коррупционные практики».

Эта формулировка обязательства представляет интерес, так как от договаривающихся сторон требуется больше, чем избегание коррупционных практик или воздержание от поддержки коррупционных проявлений. В Соглашении используется фраза «способом, который... предотвращает коррупционные практики». Это обязательство требует более активной роли в предотвращении коррупции, чем если бы стороны опирались исключительно на правила прозрачности при осуществлении госзакупок. В отличие от любого более раннего соглашения ВТО, НРСПЗ четко заявляет о борьбе с коррупцией. Таким образом, оно является (по крайней мере частично) антикоррупционным инструментом.

Однако вопрос о том, насколько эффективно Соглашение будет справляться со своей антикоррупционной задачей, остается открытым. Во-первых, текст НРСПЗ не дает определения термину «коррупционная практика», что оставляет возможность для дискуссий относительно того, какая практика является «коррупционной». Это несколько ослабляет нормативную силу рассматриваемого обязательства. Во-вторых, в той степени, в которой статья 4 представляет собой обязательство поведения, а не результата, доказать, что договаривающаяся сторона не приложила достаточных усилий для предотвращения коррупции, будет сложно. Подобным образом можно поставить под вопрос и способность Соглашения обеспечивать выполнение антикоррупционных обязательств конкретными чиновниками. И наконец, Соглашение не распространяется на те аспекты закупок, в которых коррупция проявляется наиболее сильно: первоначальное решение о проведении госзакупки и полное выполнение контракта.

Предстоит многое сделать, чтобы остановить коррупцию в правительственных закупках. Тем не менее, НРСПЗ является еще одним шагом, подчеркивающим растущее согласие международного сообщества по проблеме и негативным последствиям коррупции. ВТО заслуживает похвалы за такое достижение.

- ❶ По оценкам Европейской комиссии, 1 трлн евро, <http://bit.ly/1wiSgri>.
- ❷ НРСПЗ, как и оригинальная версия Соглашения, является одним из плюрилатеральных соглашений ВТО. Это означает, что НРСПЗ обязательно для выполнения только теми членами ВТО, которые являются сторонами этого Соглашения.
- ❸ Julie Bechtold, The Russian State Procurement System, Swiss Business Hub Russia, April 2011, <http://bit.ly/1t1xSfp>.



**Криста Надакавукарен
Шефер**

Доктор наук, профессор
юридического факультета
Базельского университета

СТРАНЫ ВЕКЦА

Присоединение стран ВЕКЦА к Соглашению ВТО по правительственным закупкам: обязательства и ожидания

Мария Анна Корвалья

В течение нескольких последних лет многие бывшие советские республики взяли на себя международные обязательства и начали процесс модернизации своих национальных систем правительственных закупок. Исследование освещает статус переговоров и некоторые важные аспекты процесса присоединения стран ВЕКЦА к СПЗ.

С недавнего времени правительственные закупки стали важным экономическим и политическим инструментом экономического роста государств. В странах ВЕКЦА они составляют значительную долю ВВП (от 5 до 15%, согласно аналитическим докладам Всемирного банка о торговых операциях стран), однако их стратегическое использование в качестве инструмента политической экономии вызывает много вопросов. Среди них – недостаток прозрачности в планировании бюджета и закупок, необходимость создания потенциала и независимости институтов, занимающихся закупками, недостаточное регулирование вопросов конфликта интересов, мошенничества и коррупции в законодательстве о правительственных закупках.

Растущая важность госзакупок как инструмента рыночного регулирования привела к возникновению различных международных подходов, касающихся минимальных стандартов регулирования и надлежащего управления международным рынком правительственных закупок. Самым важным примером этого является Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ), измененное в 2012 г. и вступившее в силу в 2014 году.

СПЗ – это наиболее значимое плюрилатеральное соглашение, которое касается государственных закупок, и представляет собой мощный инструмент для развития международной конкуренции и надлежащего управления. Важнейшим аспектом СПЗ является достижение международных стандартов прозрачности, недискриминации и эффективности в сфере правительственных закупок, охваченных Соглашением и определенных странами-членами СПЗ.

Присоединение к СПЗ сулит договаривающимся сторонам неоспоримые конкретные выгоды с точки зрения получения беспрепятственного доступа к рынку закупок другого участника СПЗ, а также разнообразных преимуществ, являющихся результатом улучшения единства, прозрачности и эффективности управления своими собственными системами закупок.¹ Однако в ходе присоединения к СПЗ страны сталкиваются со значительными проблемами и несут существенные расходы на приведение своего национального законодательства о госзакупках в соответствие со стандартами, установленными СПЗ.

Помимо прямых издержек, связанных с любыми сложными торговыми переговорами, в ситуации с госзакупками также очень высоки другие сопутствующие расходы, причем как для развивающихся, так и для развитых стран. В частности, речь идет о затратах на приведение законодательства в соответствие с положениями СПЗ, внедрение Соглашения, расширение необходимых институциональных и правовых реформ, имплементируемых через законодательный процесс, а также о расходах, связанных с влиянием этих реформ на местную промышленность и работников.² Именно по этим причинам многие члены ВТО по-прежнему очень негативно относятся к членству в СПЗ, ведь они

Действие Соглашения распространяется на 43 члена ВТО: Армению, Арубу, Гонконг, Израиль, Исландию, Канаду, Китай, Китайский Тайбэй, Лихтенштейн, Норвегию, Сингапур, США, Швейцарию, Южную Корею, Японию и 28 стран-членов ЕС. Двадцать семь членов ВТО имеют статус наблюдателя в Комитете ВТО по правительственным закупкам.

испытывают проблемы с оценкой преимуществ и влияния недискриминационных правил СПЗ на свою политику госзакупок.

Сегодня споры относительно присоединения к СПЗ стали очень актуальными для стран ВЕКЦА, особенно в свете пересмотра СПЗ, который завершился в 2012 году. В течение нескольких последних лет многие бывшие республики СССР активно стараются присоединиться к СПЗ, и ряд стран, в том числе Россия и Таджикистан, оговорили обязательства, касающиеся правительственных закупок, в своих Докладах Рабочих групп по присоединению к ВТО.

В этой статье описываются некоторые важные аспекты процесса присоединения к СПЗ и ход переговоров в странах ВЕКЦА. В частности, подчеркивается роль типового закона ЮНСИТРАЛ в процессе реформирования законодательства о правительственных закупках и успехах модернизации, уже проведенной в этом регионе.

СПЗ и процедура присоединения к Соглашению

Перед тем как проводить отдельный анализ по странам ВЕКЦА, важно кратко рассмотреть основные обязательства СПЗ и правовые аспекты процедуры присоединения к нему. СПЗ является главным нормативным документом в области государственных закупок в рамках ВТО, одним из плюрилатеральных соглашений ВТО и, формально, Приложением 4 к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО. Таким образом, СПЗ находится вне системы «единого пакета» и является обязательным только для его подписантов, а не всех членов ВТО.

Текст СПЗ содержит два вида правовых обязательств для его участников. Это общий принцип недискриминации, а также ряд детальных правил, касающихся прозрачности процедуры присуждения контрактов. Регулирование госзакупок в рамках СПЗ основано на обязательстве каждой стороны *«предоставлять немедленно и безусловно не менее благоприятный режим продуктам, услугам и поставщикам других сторон, предлагающих продукцию или услуги сторон Соглашения»* (ст. III СПЗ в версии 1994 г.). Кроме того, нарушение обязательств, налагаемых СПЗ, можно оспаривать в механизме разрешения споров ВТО (ст. XX СПЗ).

Со времен Кодекса о правительственных закупках 1988 г., принятого в рамках Токийского раунда, протекционизм и отрицательное отношение к регулированию правительственных закупок со стороны правительств развивающихся и развитых стран стало нормой. В результате, несмотря на широкие возможности, которые появились в финальной версии СПЗ, участие в нем всегда было ограниченным.

Присоединение к СПЗ происходит «на условиях, согласованных» между присоединяющимся государством и участниками Соглашения, посредством осуществления предусмотренной в статье XXII.2 процедуры. Процесс присоединения к СПЗ состоит из трех основных элементов: 1) принятие предложения по охвату соглашения от присоединяющейся стороны, которое обсуждается во время двухсторонних и многосторонних консультаций с участниками СПЗ; 2) проверка соответствия национального законодательства о госзакупках нормам СПЗ; 3) достижение соглашения о возможных переходных мерах, необходимых для имплементации обязательств.

Переговоры относительно охвата действия СПЗ по участникам и пороговым значениям часто приводят к сложному и долгому процессу обмена предложениями между страной-кандидатом и сторонами СПЗ. Более того, необходимое изменение национального законодательства о закупках, предусматриваемое в «Контрольном списке вопросов», представляет собой долгую и затратную процедуру, часто требующую технической помощи от Секретариата ВТО и других международных организаций.

Роль типового закона ЮНСИТРАЛ

В свете этих сложностей, традиционно связанных с присоединением к СПЗ, другие международные нормативные инструменты позволили странам с развивающейся и переходной экономикой достичь необходимой гибкости для модернизации своих национальных систем закупок. Самый важный нормативный документ относительно реформы внутренней системы закупок – это типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг, принятый в 1994 г. и измененный в 2011 году.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ представляет собой ясно сформулированный шаблон, помогающий странам модернизировать и совершенствовать национальные системы госзакупок с целью достижения наилучшей стоимости, эффективности и конкурентоспособности. Типовой закон не является обязательным соглашением, а служит в качестве традиционного инструмента «мягкого» права, который стороны могут полностью или частично соблюдать при реформировании национального законодательства. По этой причине типовой закон ЮНСИТРАЛ является мощным инструментом для постепенного реформирования национальных правил. Он предоставляет современные и эффективные нормативные решения и предлагает широкие возможности выбора методов закупок. Поэтому типовой закон повсеместно признан «мировым стандартом» в сфере надлежащего управления в регулировании госзакупок.

После распада СССР и появления новых независимых государств принятие и модернизация национальных законов о правительственных закупках в странах ВЕКЦА главным образом основывались на типовом законе ЮНСИТРАЛ, принятом в 1994 году. По данным аналитических докладов Всемирного банка о торговых операциях в Армении (СРАР 2009/06/29) и Грузии (СРАР 2002/06/30), в Украине, Молдове и Беларуси, а также в кавказских государствах (Азербайджане, Армении и Грузии) введение первого современного закона о правительственных закупках состоялось в начале 2000-х годов. В странах Центральной Азии процесс модернизации начался еще позже, однако всегда основывался на типовом законе ЮНСИТРАЛ. Например, в Таджикистане первый закон о правительственных закупках был принят в 2006 г., а минимальные международные стандарты, основанные на типовом законе ЮНСИТРАЛ, были внесены в него в 2012 г., что подтверждается оценкой Всемирного банка (СРАР 2013/05/01).

По этим причинам постепенная интеграция типового закона ЮНСИТРАЛ являлась важным шагом для создания современных национальных систем госзакупок, соответствующих минимальным международным стандартам, в странах ВЕКЦА.

Присоединение стран ВЕКЦА к СПЗ

Присоединение стран ВЕКЦА к СПЗ является логическим и естественным шагом в реформировании национальных законодательств о госзакупках. С этой точки зрения обновленное Соглашение, которое вступило в силу в апреле 2014 г., способствует увеличению количества его участников и масштаба действия среди стран региона. Новая версия СПЗ представляет собой улучшенный и простой для понимания правовой инструмент и является усовершенствованной базой для будущих переговоров по присоединению.

В настоящий момент, в соответствии с последними документами, распространенными в рамках Комитета ВТО по правительственным закупкам, страны ВЕКЦА можно разделить на четыре большие категории с точки зрения стадии переговоров по присоединению к СПЗ. В первую группу входят страны, которые все еще находятся в процессе вступления в ВТО и в отношении которых пока рано говорить, возьмут ли они на себя обязательства по присоединению к СПЗ. К этой группе относятся Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Узбекистан. Кроме того, Туркменистан еще не подал заявку на вступление в ВТО.

Во вторую группу входят страны ВЕКЦА, которые начали переговоры по присоединению к СПЗ и имеют формальный статус наблюдателей. К этой группе относятся Грузия (наблюдатель с 5 октября 1999 г.), Кыргызстан (с 5 октября 1999 г.), Молдова (с 29 сентября 2000 г.) и Украина (с 25 февраля 2009 г.). Необходимо отметить, что процесс присоединения Молдовы и Украины к Соглашению значительно ускорился благодаря работе по пересмотру СПЗ. В 2011 г. Украина подала заявку на присоединение к СПЗ и первоначальное предложение по охвату действия соглашения, а Молдова, запросившая членство в 2002 г., направила на рассмотрение сторон СПЗ вторую редакцию своего предложения в 2012 году.⁴

Третья группа представлена кандидатами на присоединение к СПЗ, которые взяли на себя обязательства по правительственным закупкам в контексте Докладов Рабочих групп по присоединению к ВТО. В эту группу входят Таджикистан и Россия.

Особого внимания заслуживает Армения, единолично представляющая четвертую группу и являющаяся единственной страной ВЕКЦА, участвующей в СПЗ. Армения инициировала процедуру присоединения в 2009 г. и стала стороной СПЗ в сентябре 2011 года. Своевременное завершение этой процедуры имеет ключевое значение для всех остальных стран-кандидатов в регионе.

Приветствуя достижение этой страны, бывший Генеральный директор ВТО Паскаль Лами заявил, что Армения доказала, что «участие в СПЗ принесет реальную пользу не только с точки зрения доступа на рынки закупок товаров, услуг и работ других сторон, но и с точки зрения повышения конкуренции и прозрачности на внутреннем рынке стороны Соглашения». Преимущества по доступу на рынки, а также политические и юридические обязательства относительно надлежащего управления и прозрачности, достигнутые Правительством Армении всего за три года, стали важной вехой, стимулирующей другие страны с переходной и развивающейся экономикой задуматься над присоединением к СПЗ.

Вывод

Соглашение ВТО по правительственным закупкам является важным инструментом для развития международной конкуренции и надлежащего управления на рынках госзакупок. Многие страны ВЕКЦА инициировали процесс присоединения к СПЗ и начали необходимые реформы своих национальных систем закупок. Краткий анализ, представленный в настоящей статье, демонстрирует, что взаимодействие различных международных инструментов регулирования, таких как типовой закон ЮНСИТРАЛ и СПЗ, показали свою эффективность для постепенной модернизации национального законодательства и приведения его в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. Недавняя реформа СПЗ в сочетании с быстрым присоединением к Соглашению Армении могут дать дополнительный стимул процессу реформ системы госзакупок в регионе и способствовать присоединению к СПЗ других стран ВЕКЦА.

¹ Robert Anderson and Kodjo Osei-Lah, "Forging a more global procurement market: issues concerning accession to the Agreement on Government Procurement" in *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, ed. Anderson Robert and Arrowsmith Sue (Cambridge: Cambridge University press, 2011) pp. 61-91.

² Robert D. Anderson and others, Assessing the value of future accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): some new data sources, provisional estimates and an evaluative framework for individual WTO members considering the accession (2011) стр. 4-35.

³ Annet Blank, and Gabrielle Marceau, "The History of Government Procurement Negotiations since 1945," *Public Procurement Law Review*, Vol. 5 (1996), стр. 77-118.

⁴ Отчет Комитета по правительственным закупкам (2013 г.), ВТО. WTO/GPA/121, 24 октября 2013 г.



Мария Анна Корвалья
Доктор наук, исследователь в
Институте мировой торговли
Университета Берна

УКРАИНА

Государственные закупки в Украине: что изменилось и каких изменений ожидать

Татьяна Херувимова

В данной статье приведен обзор нормативно-правового регулирования государственных закупок в Украине, а также ожидаемых изменений, связанных с подписанием Соглашения об ассоциации с ЕС и предстоящим присоединением Украины к Соглашению ВТО по правительственным закупкам.

Сегодня политика в сфере государственных закупок занимает ведущее место в планах реформирования во многих странах независимо от уровня их экономического развития. Возросший интерес к внедрению эффективной политики в сфере государственных закупок в Украине вызван целым рядом причин. Это и острая потребность в инвестициях, и предотвращение распыления ограниченных бюджетных ресурсов, и необходимость быстрого преодоления последствий кризиса, а также обеспечение свободы конкуренции при заключении государственных договоров. Помимо экономических предпосылок, Украина после присоединения к ВТО и ратификации Соглашения об ассоциации с ЕС приняла обязательства сделать свой рынок открытым, а процедуру государственных закупок – прозрачной.

Сотрудничество Украины и ЕС в сфере государственных закупок

Парламент Украины и Европейский парламент 16 сентября 2014 г. синхронно ратифицировали Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС. Латвия, Румыния, Литва и Словакия уже выполнили внутренние ратификационные процедуры в отношении этой договоренности, но большинству стран-членов ЕС это еще только предстоит сделать. Что касается имплементации этого Соглашения, то введение зоны свободной торговли стороны отложили до 31 декабря 2015 года.

Вопрос государственных закупок товаров, работ и услуг регулируется как национальным правом, так и международными договорами, в которых Украина является стороной, в том числе Главой 8 Раздела IV Соглашения об ассоциации с ЕС. Согласно национальному законодательству, процедура государственных закупок применяется к закупкам товаров, работ и услуг, которые полностью или частично осуществляются за счет государственных средств, если стоимость предмета закупки товаров равна или превышает приблизительно 100 тыс. гривен (6 тыс. евро) (в строительстве – 300 тыс. гривен (18 250 евро), а работ – 1 млн гривен (60 830 евро). В свою очередь, в Приложении XX-Р к Соглашению об ассоциации с ЕС ценовые пороговые значения для закупок товаров, работ или услуг за бюджетные средства варьируются от 133 тыс. евро до 5,150 тыс. евро.

Если бы украинским поставщикам открыли доступ на рынки государственных закупок стран ЕС уже сегодня, их ожидали бы трудности, вызванные отсутствием опыта участия в международных тендерах, недостаточным знанием законодательства и судебной практики ЕС и языковыми барьерами. С целью повышения сравнительно ограниченного потенциала национальных компаний в области конкуренции на внешних рынках Соглашением об ассоциации предусмотрено поэтапное сближение украинского законодательства с положениями директив ЕС и практикой их применения. Имплементация будет осуществляться на протяжении 8 лет со дня вступления Соглашения об ассоциации в силу в соответствии с согласованной «дорожной картой». Предполагается, что первые 6 месяцев будет происходить переформатирование национального правового поля в соответствии с принципами недискриминации, прозрачности и пропорциональности. На сближение законодательства Украины с базовыми европейскими директивами отведено приблизительно 3-4 года, а с прочими

Acquis communautaire –

Одна из основополагающих концепций правового порядка ЕС, согласно которой *acquis communautaire* представляет собой особую группу правовых норм – «право Сообщества» или «правовое достояние Сообщества».

Источник: Капустин А. Я. *Европейский союз: интеграция и право*. М., 2000. С. 235.

элементами директив – около 6–8 лет. Таким образом, намеченный план позволяет Украине не форсировать внедрение сложных подходов *acquis communautaire*, а вводить их в действие по мере готовности национального рынка и его участников.

Соглашение предусматривает, что стороны будут предоставлять взаимный доступ к процедурам приобретения товаров, работ и услуг для нужд государства в зависимости от степени открытости рынка государственных закупок. Решение о начале следующего этапа открытия рынка принимается на основании оценки качества принятого законодательства и, что немаловажно, его практического применения. Такая оценка будет регулярно осуществляться Комитетом по вопросам торговли (Committee meeting in Trade configuration). После завершения переходного периода Украина и ЕС получат взаимный доступ на рынки государственных закупок в полном объеме.

Украина и ВТО

Украинские компании смогут участвовать в государственных конкурсах и закупках на международном рынке даже раньше в случае, если Украина присоединится к Соглашению по правительственным закупкам в рамках ВТО (далее – СПЗ). Ожидается, что присоединение к СПЗ приведет к развитию бизнеса, вызванного ростом конкуренции на внутреннем рынке; иностранные фирмы, нуждаясь в услугах местных предприятий, будут привлекать их на условиях субподряда, а местные компании будут перенимать иностранный опыт и технологии.

Учитывая, что странам-участницам СПЗ разрешается проводить дискриминационную политику в отношении компаний из стран, которые не являются договаривающимися сторонами СПЗ (например, согласно концепции «огороженного сада» госорганам США запрещено производить закупки у компаний из стран, не являющихся участницами СПЗ), присоединение Украины может способствовать преодолению такого дискриминационного отношения.

Участие в СПЗ должно дать украинским компаниям доступ на рынки государственных закупок 43 стран, в том числе США, где объем операций при участии иностранных организаций оценивается более чем в 178 млрд долл. США, ЕС – 352 млрд долл. США и Японии – 27 млрд долл. США.

Работа по подготовке к присоединению Украины к СПЗ началась в 2008 году. Согласно пункту 358 Доклада Рабочей группы по присоединению Украины к ВТО, Украина приняла обязательство начать переговоры о членстве в СПЗ сразу после вступления в ВТО. Начало соответствующих переговоров было включено в План первоочередных мероприятий по выполнению обязательств Украины в рамках членства в ВТО, утвержденный Распоряжением Кабинета Министров Украины № 1570-р от 17 декабря 2008 года. В 2009 г. Украина получила статус наблюдателя, что позволило ей официально участвовать во всех мероприятиях, которые проводит Комитет ВТО по правительственным закупкам.

В феврале 2011 г. Украина подала заявку на присоединение к СПЗ и представила обзор национальной системы государственных закупок. Таким образом, первый шаг в направлении членства в СПЗ – оценка национального законодательства о государственных закупках на предмет соответствия процедурным и техническим требованиям СПЗ – был выполнен. По результатам проведенных в октябре 2013 г. переговоров Украина подготовила обновленное предложение. Согласно заявлению Министерства экономического развития и торговли Украины, последние изменения касались приведения структуры документа в соответствие с требованиями СПЗ, а не расширения доступа иностранных компаний на украинский рынок государственных закупок.

Известно, что сегодня страны-участницы СПЗ активно ведут переговоры с Украиной. В частности, украинская делегация встречалась с рядом государств (США (GPA/ACC/UKR/10), Китаем, ЕС, Японией (GPA/ACC/UKR/12), Канадой и

другими членами ВТО) и обсуждала ценовые пороговые значения по госзакупкам товаров, работ или услуг, на которые распространяется СПЗ, и исключения из действия этой договоренности. Основным предметом переговоров Украины с каждой из стран-участниц СПЗ являются категории товаров, работ и услуг, в отношении которых будет применяться это Соглашение.

Национальное законодательство Украины

В рамках подготовки к подписанию Соглашения об ассоциации с ЕС и присоединению к СПЗ Парламент Украины принял Закон № 1197 от 10 апреля 2014 г. «Об осуществлении государственных закупок» (далее – Закон). По заявлениям экспертов, Закон принимался как «пожарный» вариант с той целью, чтобы уже зимой текущего года разработать и принять абсолютно новую редакцию, которая упростит проведение государственных закупок и внедрит электронные торги. Об этом свидетельствует и тот факт, что в июле 2014 г. была создана рабочая группа по реформированию сферы государственных закупок, в состав которой вошли ведущие эксперты Украины и Грузии.

Принятый Закон максимально приближен к требованиям СПЗ. В частности, предусматривается обязательность применения принципа недискриминации: любой иностранный поставщик участвует в процедурах государственных закупок на равных условиях с национальным поставщиком, а заказчикам запрещается устанавливать дискриминационные требования, в том числе по признаку национальной принадлежности поставщиков. Статья 5 Закона устанавливает, что отечественные и иностранные компании принимают участие в процедурах закупок на равных условиях.

Другим важным положением СПЗ является повышение прозрачности, которое должно достигаться посредством публикации законов, судебных решений, административных процедур и других правил и статистических данных, касающихся правительственных закупок, охваченных Соглашением. Украина уже предпринимает шаги для выполнения этого требования. Законом установлено, что, если ожидаемая стоимость закупки превышает определенные размеры (200, 300 и 500 тыс. евро при закупке товаров, услуг и работ соответственно), объявления о проведении и результатах процедуры такой закупки должны в обязательном порядке дополнительно размещаться в международном информационном издании по вопросам государственных закупок. В то же время сроки опубликования объявлений четко не определены Законом, и, как следствие, заказчики могут легко избегать прозрачности при проведении закупок, что существенно снижает количество иностранных участников.

Как свидетельствует практика, подавляющее большинство договоров о госзакупке в Украине заключается с отечественными участниками: 99,82% приходится на договоры с национальными компаниями и только 0,18% – на договоры с иностранными поставщиками. Причем уровень конкуренции при проведении процедур закупок остается низким: среднее количество участвующих компаний составляет 2,8 участника на процедуру, что обусловлено недоверием субъектов хозяйствования к сфере государственных закупок. Уровень применения неконкурентных процедур по-прежнему остается высоким. В 2012 г. доля процедур закупок у одного участника составляла 30% от общего количества процедур и более 50% от их общей стоимости. Отчасти такая ситуация обусловлена необходимостью госзакупки коммунальных услуг у монополистов.

В то время как Украина имеет всеобъемлющую законодательную базу для здоровой системы государственных закупок, фактическое выполнение Закона имеет несколько недостатков. Например, Закон запрещает участникам тендерных заговоров участвовать в государственных торгах на протяжении 3 лет с момента установления факта участия в заговоре и предусматривает создание специального Реестра недобросовестных поставщиков, однако на практике эти положения не работают. Поскольку соответствующие решения принимаются территориальными

отделениями Антимонопольного комитета Украины, было бы целесообразно, чтобы он создал соответствующий реестр на своем сайте. В свою очередь, в разъяснительном письме Антимонопольный комитет Украины уже сообщал, что законодательство не возложило на него функцию по ведению подобного реестра, и подчеркивал, что все его решения направляются ответчикам, поэтому заказчик может запрашивать соответствующую информацию непосредственно у участников государственных закупок.

Также Закон ограничил доступ к административной процедуре обжалования, сократив срок подачи жалобы с 14 до 10 дней и оставив в силе денежную преграду для обращения за защитой нарушенных прав – госпошлину в размере 5 и 15 тыс. гривен (около 300 и 900 евро соответственно), которая не возвращается заявителю вне зависимости от результата рассмотрения жалобы. Вместо этого следовало бы предусмотреть возврат уплаченного сбора, если решение даже частично принято в пользу субъекта обжалования или если заказчик полностью или частично согласился с доводами заявителя или отменил торги (признал их несостоявшимися) на стадии рассмотрения жалобы, а также уменьшить срок рассмотрения жалобы Антимонопольным комитетом с 30 до 10 рабочих дней. Указанные меры позволят обеспечить эффективную реализацию права на обжалование при закупках на небольшие суммы, в которых плата 5 тыс. гривен является ощутимой издержкой для предпринимателя. Устранение этих дефектов Закона внесет существенный вклад в приведение национального законодательства в соответствие с требованиями СПЗ о прозрачности.

Существенным преимуществом Закона является постепенный переход с бумажной на электронную систему ведения торгов по государственным закупкам. Однако, несмотря на присутствие в Законе возможности проведения электронных торгов, эта система не работает. Так, за первое полугодие 2014 г. из государственного бюджета Украины было потрачено на закупки товаров и услуг 64 млрд гривен. При этом закупки через процедуру электронных торгов составили всего 63 млн гривен. Согласно Концепции ввода электронных торгов в систему государственных закупок в Украине, для предупреждения и борьбы с коррупцией в планах Правительства увеличить количество электронных торгов до 10% от общего числа конкурсов по государственным закупкам до конца года. С целью обеспечения постепенного и безболезненного перехода к электронным закупкам они станут обязательными только с 1 января 2016 г., а в течение 2015 г. будут обязательными только в отдельных случаях.

Заключение

Реформирование системы государственных закупок в Украине сегодня должно проходить под лозунгом «все видят все», за счет чего открывшаяся информация потеряет коррупционную ценность. К сожалению, несовершенная практика применения соответствующей правовой базы привела к тому, что, по данным Службы безопасности Украины, около 75% бюджетных ассигнований, которые выделялись на государственные закупки, использовались с грубыми нарушениями. Иными словами, приблизительно 150 млрд гривен ежегодно использовались не по назначению. Таким образом, только при наличии воли и контроля государственных органов за внедрением усовершенствованной процедуры государственных закупок открытие рынка в рамках ассоциации с ЕС будет способствовать привлечению к этому процессу представителей малого и среднего бизнеса, поможет украинскому обществу быстрее преодолеть коррупцию, а бизнесу выйти на международные рынки.



Татьяна Херувимова
Старший консультант КПМГ в
Украине

КИТАЙ

Внешнеторговая либерализация рынка государственных закупок: Китай и СПЗ ВТО

Ольга Пономарева

Вот уже более пяти лет ведутся переговоры о присоединении Китая к СПЗ, однако, по мнению сторон этого Соглашения, его предложения по доступу на рынок все еще недостаточно либеральны, что отражает сомнения Пекина в получении реальных и взаимных выгод.

Переговоры о присоединении Китая к Соглашению ВТО по правительственным закупкам (СПЗ) идут с 2008 года. Страна представила несколько предложений по либерализации рынка госзакупок, но со стороны государств-участников СПЗ продолжает звучать критика.

Еще в ходе процедуры присоединения Китая к ВТО несколько членов организации настаивали на том, чтобы Китай присоединился к плюрилатеральной договоренности по правительственным закупкам. Государственные закупки в этой стране, по оценкам Торговой палаты ЕС в Китае, представляют значительную долю ВВП – 20% или более 1 трлн долл. США.¹ Такой внушительный по своим объемам рынок является привлекательным для компаний из многих стран мира – США, ЕС, Японии, Южной Кореи, стран Юго-Восточной Азии и других торговых партнеров Китая. Для членов СПЗ важно не только расширение доступа иностранных компаний в сферу госзаказа Китая, но и распространение на новые рынки лучших практик регулирования и предусмотренных в Соглашении правил и процедур проведения закупок государственными органами и учреждениями. В конечном итоге в рамках переговоров об условиях членства в ВТО Китай согласился взять на себя обязательство получить статус обозревателя в СПЗ на момент присоединения к организации и инициировать переговоры об участии в Соглашении как можно скорее. Это обязательство зафиксировано в пунктах 341 и 342 Доклада Рабочей группы по присоединению Китая к ВТО.

Китай присоединился к ВТО в декабре 2001 г., но свою заявку об участии в СПЗ и первоначальные предложения по тем областям госзакупок, которые он готов открыть для иностранного участия, (так называемое Приложение 1 к СПЗ) представил в Комитет ВТО по правительственным закупкам лишь в конце 2007 года. Этот шаг был встречен сторонами СПЗ с большим одобрением, но после подробного рассмотрения конкретных положений документа делегации высказались о его содержании крайне негативно. Охват государственных учреждений, на закупки которых предлагалось распространить сферу действия СПЗ, по мнению делегаций, был крайне ограниченным, а пороговые значения существенно выше аналогичных значений других стран-членов СПЗ.² Последующие предложения Китая, представленные в 2011 и 2012 гг., также подверглись резкой критике по причине недостаточного масштаба либерализации.

В СПЗ участвуют 15 договаривающихся сторон (ЕС представляет 28 стран – членов), причем наибольшую активность в обсуждении китайских предложений проявляют ЕС, Канада, Норвегия, Сингапур, США, Швейцария, Южная Корея и Япония. Дискуссии по либерализации китайского рынка госзакупок ведутся не только в ходе заседаний Комитета ВТО по правительственным закупкам, но и в других форматах. В частности, в декабре прошлого года на ежегодной сессии Совместной комиссии США и Китая по вопросам коммерции и торговли была достигнута договоренность о предоставлении китайской стороной обновленного предложения по государственным закупкам, которое было бы соизмеримым с обязательствами других сторон СПЗ и учитывало бы их замечания. Пятое предложение Китая по расширению доступа иностранных компаний на китайский

В общем объеме госзакупок стран-членов ВТО, заинтересованных в участии в СПЗ, приблизительно 32% составляют госзакупки стран, ведущих переговоры об условиях членства в СПЗ, и 4% – госзакупки стран, взявших обязательства присоединиться к этому Соглашению в своих Протоколах о присоединении к ВТО.

рынок государственных закупок поступило в Секретариат ВТО в начале 2014 года. Детали представленного Китаем документа не разглашаются, и, соответственно, остается неясной судьба предложения и вероятность скорого присоединения страны к этому Соглашению.

Возможные выгоды от членства в СПЗ и сомнения Китая

Китай нацелен на то, чтобы присоединиться к СПЗ, но сделает это только при условии уверенности в получении максимальных выгод. Преимущества членства в СПЗ включают в себя следующее:

- получение доступа на рынки госзакупок всех стран-партнеров по СПЗ, совокупный объем которых в 2008 г. оценивался в 1,6 трлн долл. США. По данным ВТО, после вступления в силу пересмотренного текста СПЗ и новых обязательств по доступу на рынки, закупки, регулируемые Соглашением, увеличились примерно на 80-100 млрд долл. США в год;
- более жесткая конкуренция способствует снижению государственных расходов в связи с возможностью приобретения товаров с более выгодным соотношением цены и качества;
- либерализация нивелирует имеющиеся у национальных, зачастую неэффективных компаний привилегии, что заставляет их снижать издержки, совершенствовать производство и маркетинговую стратегию;
- возможность реформирования механизма госзакупок и создания прозрачной и эффективной системы госзаказа, в которой снижается влияние внутренних политических процессов и личных интересов.

Некоторые сомнения Пекина относительно реализации этих выгод на практике являются существенным препятствием для формирования предложения, способного удовлетворить требования стран-членов СПЗ.

Однако некоторые сомнения Пекина относительно реализации этих выгод на практике являются существенным препятствием для формирования предложения, способного удовлетворить требования стран-членов СПЗ. Во-первых, отношение экспортеров КНР к расширению доступа на рынки государственных закупок других стран неоднозначно. Китайские производители уже обладают таким доступом и ведут широкую деятельность на рынках сторон СПЗ. Во-вторых, сомнительным остается выигрыш государственных предприятий, представляющих большую долю рынка КНР. Их экспорт сосредоточен в основном на развивающихся странах Азии и Африки, которые не являются членами Соглашения. В-третьих, ограничения в доступе к государственным закупкам – это не единственный барьер в международной торговле. Китайские власти обеспокоены тем, что таможенные тарифы, антидемпинговые меры и компенсационные пошлины не позволяют национальным производителям в полной мере пользоваться доступом на рынки госзакупок стран-партнеров. Например, по данным Секретариата ВТО на 1 июня 2014 г., ЕС применяет 51 антидемпинговую меру в отношении китайского импорта и 7 аналогичных мер находятся на стадии рассмотрения, что негативно влияет на поставки китайских товаров.

Ограничения в отношении иностранных поставщиков

После вступления в ВТО Китай законодательно закрепил правомочность предоставления преференций национальным поставщикам в рамках госзаказа. Статья 10 Закона о государственных закупках КНР, вступившего в силу в 2003 г., устанавливает преференции по отношению к отечественным товарам.

Особое значение несут в себе многочисленные детали, направленные на ограничение доступа на китайский рынок правительственных закупок. Например, Закон предусматривает, какой товар считается отечественным, а какой импортным, и что подразумевает под собой термин «разумные коммерческие условия». Под импортным товаром понимается продукт, у которого менее 50% добавленной стоимости было произведено на территории Китая. Что касается второго вопроса, то на практике государственные организации должны учитывать ценовую преференциальную разницу, которая установлена на уровне 20%. То есть закупки иностранной продукции могут быть осуществлены при превышении цены отечественного товара над ценой импортного на 20%. В других странах аналогичный показатель значительно ниже: например, в Мексике ценовая преференция составляет 15%, а в Сингапуре и странах Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива она установлена на уровне 10%.

Долгое время в Китае действовали ограничения на доступ компаний с иностранным капиталом в сферу госзаказа. В 2010 г. эти ограничения были сняты, однако продукция, произведенная организациями, которые принадлежат только китайским собственникам, все равно обладает преимуществом.❶

Что касается импортных товаров и услуг, то в 2007 г. Министерство финансов Китая решило реализовать Мере по государственным закупкам импортной продукции (Measure on Government Procurement of Imported Products). Согласно данной Мере, товары и услуги иностранного производства могут приобретаться только с одобрения компетентных органов власти в соответствии с определенными требованиями и экспертной оценкой, а преференции могут предоставляться продукции тех иностранных поставщиков, которые предлагают дополнительные выгодные условия (например, передачу технологии).❷

Государственные закупки в Китае служат инструментом поддержки ряда отраслей экономики, а также каналом реализации других специфических мер. В 2006 г. была официально провозглашена политика поддержки национальной инновационной продукции (НИП), в рамках которой действуют жесткие требования и система квалификации продукта как НИП с целью включения его в специальный каталог. Действующие меры существенно ограничивают поставки импортной высокотехнологичной продукции на рынок государственных закупок Китая. Так, в каталоге Шанхая зарегистрированы только две компании с иностранным участием, при этом китайская доля превалирует в обоих случаях, а реестры экономических организаций Нанкина и Пекина включают только одну такую компанию.

Государственные закупки в Китае служат инструментом поддержки ряда отраслей экономики, а также каналом реализации других специфических мер.

Среди других мер можно отметить политику государственных закупок энергоэффективной и экологически безопасной продукции. В рамках ее реализации был сформирован так называемый «зеленый» список госзакупок, в который вошли энергосберегающие товары и продукция, безопасная для окружающей среды.❸ Товары, указанные в этих перечнях, имеют преимущество

в процессе госзакупок. Казалось бы, такое нововведение должно быть на руку именно иностранным предприятиям, следующим более жестким экологическим стандартам по сравнению с китайскими компаниями. Однако на практике получение подтверждения о соответствии того или иного товара позициям «зеленого» списка становится тяжелым и долгим бюрократическим процессом, где национальные компании находятся в выигрыше, так как они знакомы с действующими правилами и процедурами гораздо лучше иностранных конкурентов, особенно только пришедших на китайский рынок. Большую роль здесь играет и процветающая в бюрократическом аппарате Китая коррупция.

Дальнейшие перспективы

Все перечисленные выше меры вызывают вопросы у стран-членов ВТО из-за их несоответствия ключевым положениям СПЗ, которое базируется на фундаментальных принципах самой ВТО: предоставлении национального режима и обеспечении прозрачности. Следует отметить, что Китай предпринимает шаги, направленные на улучшение режима государственных закупок. Так, настойчивая и продолжительная критика связи политики развития НИП с государственными закупками со стороны ведущих торговых партнеров, особенно США и ЕС, привела к тому, что Китай отказался от таких ограничительных мер. Сейчас идет процесс имплементации рекомендаций Правительства на местном уровне, и во многих провинциях уже официально свернули поддержку отечественных инноваций через госзаказ. Однако существенными остаются системные недостатки проведения государственных тендеров: проблема коррупции, низкий уровень транспарентности, противоречия в законодательстве, отсутствие стандартных и четких процедур, а также механизма контроля и надзора.

В соответствии со стратегией постепенной внешнеэкономической либерализации, которой Китай придерживался с самого начала реформ, шаги в направлении открытия рынка госзакупок также были незначительны. На данный момент существенные факторы для изменения такой стратегии отсутствуют, а следовательно, есть все основания полагать, что новое предложение Китая не будет содержать существенных уступок, которые могли бы удовлетворить большие запросы сторон СПЗ.

-
- ❶ [WTO Staff Working Paper ERSD 2011-15](#), as of 6 October 2011, p. 9.
 - ❷ Xinquan T. Organizational aspects of China's GPA accession, negotiation and their implications. Research center for Chinese politics and business, Indiana University, Working Paper 6, 2011. P. 8.
 - ❸ Jason Matechak & Brett Gerson, [Can China's Government Procurement Market Be Cracked?](#) China Business Review, 2010.
 - ❹ Wang P. [China's Accession to WTO's Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation](#). P. 10.
 - ❺ Qiao Y., Wang C. China Green Public Procurement Program: Issues and Challenges in Its Implementation. 4th International Public Procurement Conference, 2009. P.10.



Ольга Пономарева
Аспирант НИУ ВШЭ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

Особенности регулирования правительственных закупок в соглашениях о свободной торговле

Виталий Пономарев и Александр Лысенко

Либерализация доступа на рынки правительственных закупок становится одним из наиболее часто обсуждаемых вопросов в рамках переговоров по соглашениям о свободной торговле, в том числе проводимых странами-членами Таможенного союза.

По оценкам Секретариата ВТО, на правительственные закупки в среднем приходится 10-15% ВВП государства. В развитых странах мира этот показатель достигает 20%. Политика государств в этой области может на практике приводить к существенным искажениям конкуренции и, как следствие, оказывать негативное влияние на внутреннюю и международную торговлю. Противостоять дискриминационной политике стран в этой области призваны как Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ), присоединение к которому не обязательно при вступлении в ВТО, так и соглашения о свободной торговле, в которые договаривающиеся стороны включают положения о госзакупках.

Согласно данным ВТО, сегодня около 100 соглашений о свободной торговле, то есть чуть меньше половины всех действующих таких соглашений, содержат положения по правительственным закупкам. Лидером по количеству таких соглашений является ЕАСТ (18), за которой следуют Чили (15), ЕС (11), Япония (11), Турция (9), США (7) и другие страны. Включение в преференциальные соглашения положений по правительственным закупкам, наряду с такими вопросами, как правила определения страны происхождения товаров, санитарные и фитосанитарные меры, техническое регулирование и конкурентная политика, отражает современный комплексный подход государств к заключению подобного рода соглашений и позволяет максимально точно их «настроить» под задачи партнеров.

Классификация соглашений о свободной торговле, охватывающих вопросы правительственных закупок

Условно можно выделить три категории соглашений о свободной торговле, включающих в себя положения по правительственным закупкам, в зависимости от участия его сторон в СПЗ.

К первой категории относятся соглашения, заключенные между государствами-сторонами СПЗ (например, соглашения США – Корея, ЕС – Корея, ЕАСТ – Канада, Япония – Швейцария). Договаривающиеся стороны этих соглашений предоставляют друг другу более либеральный режим, чем это предусматривается в СПЗ. Такой режим может устанавливаться как с помощью отдельных, более детальных процедурных положений, так и посредством расширения охвата соглашения за счет включения дополнительных товаров и услуг.

Вторая категория охватывает соглашения между государствами, участвующими в СПЗ, и странами, которые не являются сторонами этой договоренности. К этой группе относятся, в частности, соглашения ЕАСТ – Украина, ЕАСТ – Перу, Канада – Колумбия, США – Перу, ЕС – Грузия, ЕС – Украина. Как показывает практика, страны, которые взяли на себя обязательства по правительственным закупкам в рамках ВТО, стремятся распространить их на те государства, которые стороной СПЗ не являются, используя для этого региональные торговые соглашения. Степень включения положений СПЗ в двусторонние преференциальные соглашения

По данным ВТО, около 100 соглашений о свободной торговле содержат положения по правительственным закупкам. Лидером в этой области с 18 соглашениями является ЕАСТ.

между такими участниками зависит от договоренностей по всему соглашению и хода переговоров в целом. В частности, государства, которые не участвуют в СПЗ, могут согласиться на обязательства по правительственным закупкам, «разменяв» их на выгодные для себя положения по другим вопросам.

К третьей категории можно отнести соглашения между государствами, не являющимися участниками СПЗ, например, Чили – Колумбия, Чили – государства Центральной Америки (Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас и Никарагуа), Колумбия – Мексика. Отличительной чертой таких соглашений является то, что, хотя договаривающиеся стороны не связаны обязательствами в рамках СПЗ, разделы по правительственным закупкам в этих региональных договоренностях не ограничиваются декларативными положениями, а содержат конкретные обязательства. Причем такие обязательства основываются на механизмах, апробированных в СПЗ.

В этой связи возникает закономерный вопрос: зачем государства, не являющиеся участниками СПЗ, включают в свои региональные соглашения обязательства по госзакупкам? Главная причина состоит в том, что эти страны готовы предоставить друг другу более либеральные условия доступа на рынок правительственных закупок (исходя, в частности, из сопоставимых размеров такого рынка и схожих систем его регулирования), но не желают автоматически распространять подобный режим на другие государства.

Масштабные региональные соглашения

Тему правительственных закупок не обошли стороной переговоры по таким масштабным соглашениям, как Транс-Тихоокеанское партнерство (ТТП) и Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП).

Что касается ТТП, то в этом соглашении вопрос регулирования госзакупок является одним из ключевых. Это объясняется тем, что центростремительную силу данных переговоров представляют собой США, которые придают большую значимость вопросу правительственных закупок и включают его во все свои соглашения о свободной торговле. При этом, согласно некоторым оценкам, объем этого рынка всех партнеров США по ТТП в разы меньше аналогичного показателя для американского рынка (1 и 1,7 трлн долл. США соответственно). А если исключить те страны, с которыми США уже заключили соглашения о свободной торговле, то объем потенциального рынка правительственных закупок, к которому американские компании могут получить доступ посредством ТТП, сокращается до 72,2 млрд долл. США. Однако такие расчеты не останавливают США от включения данного вопроса в соглашение. Одной из причин для этого может служить желание США систематизировать ранее достигнутые договоренности в одном документе, и, воспользовавшись возможностью их пересмотра, дополнить положениями, которые могут разрешить вопросы, возникшие в рамках реализации предыдущих соглашений. Кроме того, огромную роль здесь играют американские компании, которые не только не боятся конкуренции на внутреннем рынке, но и чувствуют себя достаточно уверенно за его пределами, а самое главное – обладают значительным экспортным потенциалом, для реализации которого требуются новые рынки сбыта.

Большое внимание вопросам правительственных закупок также уделяется в ТТИП. В данном случае ЕС и США в равной степени заинтересованы во взаимном открытии рынков. При этом, по данным Еврокомиссии, рынок правительственных закупок ЕС по своему объему превосходит американский рынок и составляет приблизительно 2 трлн долл. США (16% от ВВП), что ставит партнеров по соглашению примерно на равные условия и стимулирует их к проведению взаимной либерализации.

270 млрд долл. США

Объем рынка
правительственных закупок
Таможенного союза

230 млрд долл. США

Объем рынка
правительственных закупок
России

Объем рынка
правительственных закупок
Таможенного союза уступает
ЕС и США, где рынки
оцениваются в 2 и 1,7 трлн
долл. США соответственно,
однако входит в число
мировых лидеров.

Наиболее распространенные положения по правительственным закупкам в соглашениях о свободной торговле

Наряду с фундаментальными принципами мировой торговой системы, такими как национальный режим (НР), режим наиболее благоприятствуемой нации (РНБ) и транспарентность, разделы по правительственным закупкам соглашений о свободной торговле содержат положения, характерные только для данной узкой тематики. При этом надо отметить, что РНБ практически не применяется в отношении обязательств по правительственным закупкам, а вместо него предпочтение отдается положению о проведении будущих переговоров (future negotiation clause).

К специфическим обязательствам, прежде всего, можно отнести положения, направленные на устранение различного рода дискриминации между компаниями-резидентами одного государства, например, на основе доли иностранного капитала в компании. Такие положения дополняют принцип НР и усиливают его эффект. Например, в Соглашении США – Сингапур запрещается при выборе компании для осуществления закупок отдавать предпочтение закупочной организации, в которой доля капитала принадлежит государству, в юрисдикции которого она была учреждена.

Другим важным механизмом устранения неравных условий доступа на рынок правительственных закупок является так называемый запрет компенсаций. Такие компенсации могут выражаться, в частности, в форме требования местного компонента (то есть обязательного использования местных товаров, услуг или рабочей силы) и лицензирования технологий. Положение о запрете компенсаций содержится в большинстве региональных торговых соглашений, за исключением отдельных договоренностей, например, ЕС – страны Карибского бассейна и Сингапур – Австралия. Вместе с тем существуют соглашения, которые в отдельных случаях допускают компенсации. Например, в соглашениях Мексики существуют положения, позволяющие применять требование местного компонента.

Наряду с положениями, направленными на устранение дискриминации, важную роль в обеспечении свободной торговли в области правительственных закупок играют механизмы, защищающие поставщиков от предъявляемых закупочными организациями излишних требований. К таким в первую очередь относятся квалификационные критерии, на основании которых компании допускаются к торгам. В этом отношении самым распространенным является обязательство ограничить квалификационные критерии требованиями обладать правом заключения договора, а также располагать определенными финансовыми средствами. Реже встречаются положения, запрещающие требовать с участника конкурса подтверждения о наличии одного или более заключенных им ранее контрактов. Некоторые соглашения содержат более детализированные положения, относящиеся к квалификационным критериям, такие как требование указывать в опубликованном извещении информацию о количественном ограничении поставщиков, которые могут быть допущены к тендеру, и о критериях, на основании которых будет проводиться такой отбор.

Отдельное внимание в разделах по правительственным закупкам соглашений о свободной торговле также уделяется критериям оценки, в соответствии с которыми определяется победитель. Так, соглашения включают два основных обязательства в отношении критериев оценки:

- запрет вносить изменения в документацию о закупках (в части критериев);
- запрет разрабатывать, принимать или применять технические требования (характеристики) или устанавливать любые процедуры оценки соответствия, которые создают или могут создать необоснованные барьеры в торговле.

Причем в отдельных соглашениях допускаются исключения из второго запрета в целях защиты окружающей среды. А в соглашениях Корея – США и США – Перу также содержатся исключения, позволяющее устанавливать дополнительные критерии, которые гарантируют соблюдение определенных трудовых стандартов при выполнении работ.

Регулирование правительственных закупок в соглашениях о свободной торговле стран-членов ТС

Рынок правительственных закупок России, по оценкам Минэкономразвития России, составляет 230 млрд долл. США, а Таможенного союза (ТС) в целом – около 270 млрд долл. США, что делает его весьма привлекательным для иностранных компаний. На настоящий момент среди государств-членов ТС только Россия является членом ВТО. В рамках переговорного процесса о вступлении в организацию Россия подтвердила свое намерение присоединиться к СПЗ, но переговоры по этому вопросу еще не начались. Кроме того, Казахстан находится на завершающей стадии присоединения к ВТО и, скорее всего, одним из его условий станет обязательство начать переговоры по присоединению к СПЗ. Однако, несмотря на то, что переговоры могут быть начаты, говорить об их успешном завершении как для России, так и для Казахстана можно только в долгосрочной перспективе. Обусловлено это, прежде всего, тем, что бизнесу государств ТС приходится адаптироваться к возросшей в результате вступления в ВТО конкуренции на внутреннем рынке. В данном случае рынок правительственных закупок является своего рода инструментом компенсации потерь, понесенных национальными компаниями, и его открытие для организаций стран-участниц СПЗ создаст еще более жесткие условия работы для отечественного бизнеса. В то же время полностью отказаться от возможности получить доступ на рынок правительственных закупок другого государства было бы неправильным. Выходом из сложившейся ситуации может стать развитие данного направления в рамках соглашений о свободной торговле, заключаемых ТС.

На сегодняшний день госзакупки являются одним из вопросов переговорной повестки ТС по соглашениям о свободной торговле с ЕАСТ и Вьетнамом. Что касается последнего, то положения по правительственным закупкам в этом соглашении в большей степени направлены на развитие сотрудничества и обмен информацией. Кроме того, они фиксируют намерение сторон в будущем начать предметные переговоры в этой сфере с обсуждением возможных условий доступа на рынки. Это в целом отражает сегодняшний осторожный подход государств-членов ТС к переговорам по данной тематике, однако не исключает возможность того, что он может быть пересмотрен по отношению к отдельным странам.

Следующими партнерами ТС по соглашениям о свободной торговле, скорее всего, станут Израиль и Индия. С большой долей вероятности можно прогнозировать включение в соглашения с данными странами отдельных разделов, посвященных правительственным закупкам, однако их охват будет зависеть от множества факторов, в том числе продвижения переговоров по присоединению стран-членов ТС к СПЗ, позиции бизнеса ТС и, конечно же, предложений партнеров по соглашению. Уже сейчас можно сказать, что наибольший интерес для организаций ТС мог бы представлять доступ на рынок услуг (прежде всего строительных), на котором эти компании достаточно конкурентоспособны.



Виталий Пономарев
Советник отдела товаров
Департамента торговой
политики Евразийской
экономической комиссии



Александр Лысенко
Начальник отдела доступа
на внешние рынки и
урегулирования торговых
споров Департамента
торговой политики
Евразийской экономической
комиссии

УПРОЩЕНИЕ ПРОЦЕДУР ТОРГОВЛИ

Роль торговли в решении проблем развивающихся стран, не имеющих выхода к морю

Рауль А. Торрес

Новая Алматинская программа действий должна содержать конкретные меры во всех сферах интересов развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, особенно в области международной торговли. Это поможет таким странам интегрироваться в многостороннюю торговую систему.

Основной проблемой для участия развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, (РСНВМ) в международной торговле являются высокие затраты на ведение торговли. При измерении торговых расходов посредством сравнения стоимости импорта и экспорта установлено, что общая средняя стоимость экспорта контейнера в РСНВМ составляет 2630 долл. США, а стоимость импорта контейнера достигает 3252 долл. США. Эти цифры выше, чем в наименее развитых странах (НРС), где стоимость экспорта и импорта контейнера достигает 1860 долл. США и 2294 долл. США соответственно.

Если изолировать влияние географического положения, то есть отсутствия выхода к морю, на стоимость торговой сделки, то можно увидеть, что НРС, которые не имеют выхода к морю, и страны, которые не являются наименее развитыми и не имеют выхода к морю, сталкиваются с большими издержками, чем НРС, находящиеся на морском побережье. Это свидетельствует о том, что главным фактором высоких торговых затрат является не уровень развития, а отсутствие выхода к морю. В этой связи внедрение мер по упрощению процедур торговли на таможенной границе имеет высокий потенциал для снижения издержек.

Время, затраченное на транзит товаров, также может выступать в качестве торгового барьера. Временные задержки и амортизационные расходы могут снизить торговые потоки значительно сильнее, чем таможенные пошлины. Каждый дополнительный день доставки груза обходится в 0,8% от стоимости промышленных товаров. Эти расходы еще больше при задержке на границе скоропортящихся продуктов (с маленьким сроком годности или требующих доставки в определенное время). Время экспорта и импорта в РСНВМ также выше, чем в других странах, и составляет в среднем 37 дней для экспорта и 42 дня для импорта.

Сравнительная таблица затрат РСНВМ и НРС на ведение торговли (на основе данных Всемирного банка за 2012 год)

	Стоимость экспорта одного контейнера (в долл. США)	Стоимость импорта одного контейнера (в долл. США)	Время экспорта (в днях)	Время импорта (в днях)
НРС, не имеющие выхода к морю	2977	3720	42	48
НРС, имеющие выход к морю	1244	1508	27	30
Все НРС	1860	2294	32	37
РСНВМ, которые не являются НРС	2015	2421	26	31
Все РСНВМ	2630	3252	37	42

Низкие показатели РСНВМ в этих категориях указывают на срочную необходимость и важность имплементации Соглашения по упрощению процедур торговли (СУПТ). Упрощение процедур торговли имеет большое значение для этих стран, так как оно снижает затраты на ведение торговли, повышает эффективность и конкурентоспособность, облегчает интеграцию в глобальные цепочки создания стоимости и снижает влияние времени как торгового барьера. Кроме того, больше внимания уделяется интеграции в местные, региональные и глобальные цепочки создания стоимости в промышленности и сельском хозяйстве.

Производственная цепочка, состоящая из производителей нескольких государств, позволяет развивающимся странам выйти на мировые рынки, даже если они не производят высокотехнологичные конечные продукты. Такая интеграция в региональные и глобальные цепочки создания стоимости сейчас рассматривается в качестве ключевого компонента экономического роста, основанного на торговле. В этом контексте признается, что для интеграции в глобальные цепочки создания стоимости эффективный импорт является не менее важным, чем экспорт. Неэффективность и сложность таможенных процедур значительно снижают возможность успешной интеграции в глобальные цепочки создания стоимости.

Соглашение по упрощению процедур торговли и РСНВМ

Решение министров торговли от 7 декабря 2013 г., принятое на Министерской конференции ВТО в Бали, завершило переговоры по СУПТ. Был создан Подготовительный комитет, который провел юридическую оценку Соглашения. К сожалению, дальнейший прогресс по имплементации СУПТ приостановлен в связи с озабоченностью некоторых развивающихся стран о том, что другие вопросы Повестки дня переговоров раунда Доха не будут урегулированы. В частности, Индия потребовала предусмотреть более постоянное исключение для государственного субсидирования создания запасов продовольствия в целях обеспечения продовольственной безопасности. (Подробнее читайте в статье «Провал Соглашения по упрощению процедур торговли: значение для будущего ВТО».)

В результате этого первый срок, 31 июля 2014 г., предусмотренный для принятия Протокола, который дополнит Марракешское соглашение по учреждению ВТО новой договоренностью, не был соблюден. Это, скорее всего, приведет к задержке внутреннего процесса ратификации, который члены ВТО должны пройти, чтобы СУПТ вступило в силу, что, согласно правилам ВТО, произойдет только в том случае, если две трети членов организации ратифицируют новое соглашение. Тем не менее, даже с этой задержкой СУПТ все еще может вступить в силу в определенную министрами дату – 31 июля 2015 года.

В СУПТ содержатся несколько положений, реализация которых будет выгодна РСНВМ. Одно из главных положений – это статья 11, касающаяся свободы транзита, в переговорах по которой активно участвовали РСНВМ. Статья 11 разъясняет и усиливает требования статьи V ГАТТ-1994, включая принцип недискриминации транзитных товаров. В соответствии со статьей 11, любые правила и формальности, касающиеся транзитных товаров, не должны поддерживаться, если они представляют собой скрытое ограничение торговли или являются более сложными, чем это необходимо. Транзитные перевозки не должны быть обусловлены уплатой сборов, за исключением случаев, когда эти сборы соразмерны с административными расходами, вызываемыми транзитом.

Статья 11 содержит положение о запрете ввода добровольных ограничений на транзитный трафик. Товары, разрешенные к транзиту, также не должны облагаться какими-либо последующими сборами, задерживаться, ограничиваться или становиться объектом технических барьеров. Гарантии транзита товаров должны быть ограничены выполнением транзитных требований и незамедлительно прекращать свое действие по завершении транзита. Гарантии могут также распространяться на несколько сделок и предусматривать возможность

возобновления действия гарантийных обязательств. Кроме того, таможенные органы обязаны обеспечить прозрачность процедур и публиковать всю информацию, которая используется для установления гарантий. И, наконец, статья устанавливает, что конвой или сопровождение грузов может требоваться только в случаях высокого риска. Статья 11 также содержит ряд декларативных положений, которые должны способствовать облегчению транзита товаров. Эти положения охватывают использование отдельной инфраструктуры, предназначенной для транзитных товаров, сотрудничество между таможенными властями, направленное на упрощение транзита, и назначение национального координатора транзита.

Определенные выгоды РСНВМ должны принести и другие положения СУПТ. Одно из них призывает к ускоренному таможенному оформлению товаров, перевозимых самолетами, а другое обязывает таможенные власти еще больше упрощать процедуры торговли посредством уменьшения количества документов и проверок, быстрого растаможивания и использования отсрочки платежей. СУПТ также поощряет процедуры «единого окна», то есть представления экспортной и импортной документации через единую электронную точку. Еще одна мера, которая должна помочь РСНВМ, – это более тесное сотрудничество между пограничными службами. Это положение должно обеспечить координацию между органами, ответственными за пограничный контроль, по таким вопросам, как сближение рабочих дней и часов, процедур и формальностей, проведение совместного контроля, совместное использование инфраструктуры и создание единых пограничных постов.

Принимая во внимание недостаток потенциала и имплементационные расходы, СУПТ содержит новационные положения по специальному и дифференцированному режиму для развивающихся стран. Эти нормы основываются на принципе, согласно которому масштаб и время имплементации Соглашения будут зависеть от потенциала каждого члена ВТО и не будут обязательными до тех пор, пока страна не достигнет достаточного потенциала. Таким образом, СУПТ позволяет развивающимся странам разделить обязательства на три категории в соответствии со своим потенциалом для их выполнения.

Категория “А” относится к положениям, которые необходимо выполнить при вступлении Соглашения в силу для развивающихся стран или в течение одного года после его вступления в силу для НРС. Категория “В” касается тех положений, которые будут выполняться после истечения переходного периода, определенного каждой страной, а Категория “С” охватывает положения, выполнение которых связано с использованием технической помощи и укреплением потенциала.

Кроме того, Соглашение содержит и другие механизмы гибкости для развивающихся стран, такие как перенос меры из категории “В” в категорию “С”, механизм раннего предупреждения в случае невозможности выполнения обязательства в установленный переходный период и отсрочка обжалования нарушений СУПТ в рамках механизма разрешения споров ВТО.

Таким образом, СУПТ является первым торговым соглашением, выполнение которого частично основывается на предоставлении помощи для развития. Для того чтобы обеспечить доступ к этой помощи для всех нуждающихся, ВТО создала Инструмент Соглашения по упрощению процедур торговли (ИСУПТ). Его основная цель – поддержать НРС и развивающиеся страны в оценке своих потребностей и определении возможных партнеров, которые могли бы помочь им удовлетворить эти нужды. Более того, для эффективной реализации Соглашения необходимо запланировать дополнительные действия по усовершенствованию транспортных коридоров и другой экономической инфраструктуры. Как показывает опыт, это имеет большую ценность для РСНВМ.

Другие преимущества Балийского пакета для РСНВМ

Для РСНВМ договоренность по упрощению процедур торговли является важным, но не единственным результатом встречи министров торговли в Бали. Члены ВТО также приняли решение об освобождении НРС от выполнения обязательств по услугам, что должно помочь РСНВМ, являющимся НРС, диверсифицировать свои экономики в тех сферах, которые не подвержены влиянию отсутствия выхода к морю. В июле 2014 г. группа НРС представила в ВТО коллективное предложение о введении дифференцированного режима для своих услуг и их поставщиков.

Другой вид торговли, наименее подверженный отрицательным последствиям отсутствия выхода к морю, – электронная коммерция – также стал предметом рассмотрения в Бали. Принятое Решение призывает к усилению Рабочей программы ВТО по вопросам электронной коммерции, особенно в рамках инициатив, принятых в отношении коммерческих вопросов, вопросов развития и технологий.

Программа «Помощь в целях развития торговли», особенно аспекты, направленные на упрощение процедур торговли, является еще одним элементом, который РСНВМ выделили в качестве важного в работе ВТО. Это связано с тем, что РСНВМ получают сравнительно меньше прямых иностранных инвестиций, чем государства, имеющие выход к морю. Товарная база и экспортные рынки РСНВМ менее диверсифицированы, поэтому их необходимо расширять, чтобы эти страны могли воспользоваться преимуществами доступа на рынки.

Во время Министерской конференции ВТО в Бали министры договорились о продолжении действия программы «Помощь в целях развития торговли» для развивающихся стран и, в частности, для РСНВМ. Декларация министров подтверждает приверженность членов ВТО этой программе, а также мандат Генерального директора ВТО на оказание поддержки этой инициативе. Кроме того, Декларация закладывает основу для новой Рабочей программы «Помощь в целях развития торговли» в рамках Повестки дня в области развития после 2015 года.

Усилия ВТО, направленные на предоставление помощи в целях развития, должны осуществляться в соответствии с новой Рабочей программой на 2014–2015 гг., темой которой является «Снижение затрат на ведение торговли для инклюзивного и устойчивого роста». То, что вопросы торговых издержек являются ключевыми в новой Рабочей программе, говорит об имплементации Балийского пакета, особенно в контексте СУПТ, и о продолжении работы по включению развивающихся стран, в частности, РСНВМ, в цепочки создания стоимости.

Путь вперед

Алматинская программа действий помогла определить проблемы РСНВМ в области развития. Работа в этом направлении должна продолжаться в рамках каждой новой программы действий для РСНВМ. Кроме того, новая программа должна быть нацелена на достижение конкретных результатов во всех сферах интересов РСНВМ, в частности, в области международной торговли, которые помогут этим странам интегрироваться в многостороннюю торговую систему.

В области упрощения процедур торговли РСНВМ должны призывать к скорейшей ратификации СУПТ, чтобы оно вступило в силу в 2015 г., как и запланировано. РСНВМ также должны призвать развивающиеся страны, особенно транзитные, взять на себя как можно больше обязательств по Категории "А", особенно касающихся статьи 11 о свободе транзита. Следует также призвать доноров выделять необходимые средства с целью оказания технической помощи и создания потенциала для выполнения положений Категории "С" в РСНВМ и транзитных странах.

Что касается программы «Помощь в целях развития торговли», то РСНВМ должны продолжать призывать доноров брать на себя больше обязательств. Между этой программой и имплементацией СУПТ возможно достижение синергии. РСНВМ должны настаивать на выполнении интегрированных инфраструктурных и программных решений. Программное обеспечение является наиболее быстро внедряемой частью мер по упрощению процедур торговли, а развитие инфраструктуры должно принять форму инфраструктурных проектов, таких как создание транзитных коридоров, усовершенствование дорог и пунктов пересечения границы.

РСНВМ должны оставаться активными участниками переговоров в области услуг, подобно тому, как они участвовали в переговорах по упрощению процедур торговли. Они должны призывать к дальнейшей либерализации торговли услугами на многостороннем уровне. Этим странам также следует призывать к практическому применению решения об освобождении НРС от обязательств по услугам и рассмотреть возможность принятия подобных мер для всех РСНВМ. Работа в этой области должна подкрепляться дальнейшим анализом преимуществ электронной торговли для РСНВМ.

Эти страны должны также призвать ВТО запустить специальную рабочую программу для РСНВМ, подобную той, которая уже существует для малых экономик и НРС. Целью такой работы должны стать конкретные меры, направленные на интеграцию РСНВМ в многостороннюю торговую систему и преодоление связанных с торговлей проблем, создаваемых их географическим положением.

И наконец, программа действий для РСНВМ должна быть связана с Повесткой дня в области развития на период после 2015 года. Опыт, полученный в процессе реализации инициатив, направленных на достижение Целей развития тысячелетия и выполнение Алматинской программы действий, должен использоваться в работе по Повестке дня в области развития на период после 2015 г. и новой программе действий для РСНВМ. Эти страны должны совместно активно участвовать в переговорах ООН. Они должны ясно дать понять, что роль торговли в повестке дня на период после 2015 г. не должна сводиться исключительно к либерализации торговли. Скорее торговля должна служить инструментом политики развития. Для многосторонней торговой системы важно быть частью Повестки дня в области развития на период после 2015 года. Не менее важным является наличие ясных целей и показателей, с помощью которых будет измеряться возрастающее участие РСНВМ в международной торговле.



Рауль А. Торрес
Советник Отдела ВТО
по развитию

КЫРГЫЗСТАН

Перспективы присоединения Кыргызстана к Соглашению ВТО по правительственным закупкам

Эдиль Калашев

В процессе вступления в ВТО Кыргызстан взял на себя обязательство начать переговоры по присоединению к Соглашению по правительственным закупкам. Однако пока процесс развивается недостаточно динамично.

Правительство Кыргызстана не присоединилось к Соглашению ВТО по правительственным закупкам (СПЗ), поскольку принятие его положений не является обязательным условием для получения членства в этом международном торговом клубе. Однако в Докладе Рабочей группы по присоединению Кыргызстана к ВТО содержится обязательство начать процесс присоединения к этой плюрилатеральной договоренности после вступления в организацию. В 2001 г. в рамках Комитета ВТО по правительственным закупкам начался процесс изучения системы госзакупок Кыргызстана странами-участницами СПЗ. Состоялось несколько раундов переговоров, в ходе которых кыргызская делегация представила законы и подзаконные акты страны и статистические данные по государственным закупкам. Однако после этого представитель Кыргызстана обратился к странам-участницам СПЗ с просьбой отложить процесс присоединения на более поздний срок, так как правительство страны посчитало свою систему закупок недостаточно готовой к принятию требований СПЗ. Таким образом, с 2003 г. никаких действий по присоединению к Соглашению не предпринималось.

Текущее состояние госзакупок в Кыргызстане

Кыргызстан является небольшой экономикой по сравнению с другими членами СПЗ – наряду с Арменией, которая присоединилась к нему, но пока еще не ратифицировала новую редакцию СПЗ, которая вступила в силу в апреле 2014 года. Кыргызстан в основном импортирует фармацевтическую продукцию, изделия машиностроения, электронику, автомобили и машины, а также другие товары народного потребления, за исключением некоторых видов легкой и пищевой промышленности. Соответственно, в части защиты местного производителя речь может идти об узком сегменте в пищевой и легкой промышленности в отношении товаров и в значительной мере о предоставлении строительных услуг. В основном местные поставщики продают товары иностранных производителей и зарабатывают путем добавления к их стоимости дополнительных сумм, а также через предоставление услуг по установке и эксплуатации товаров иностранного происхождения.

Ежегодно через тендер закупаются товары, работы и услуги, на которые расходуется четверть бюджета страны. По данным Министерства финансов Кыргызстана, за 2012 г. зарегистрированы протоколы по тендерам на сумму 26,2 млрд кыргызских сомов (или 545 833 тыс. долл. США при среднем курсе за 2012 г. 48 сомов за 1 долл. США). В 2012 г. правительственные закупки оценивались в 24 834 939 тыс. сом, что составило около 8,16% от ВВП республики (304,4 млрд. сом). Министерство финансов Кыргызстана, ответственное за выработку государственной политики в сфере госзакупок, активно совершенствует процедуры тендеров. В частности, были проведены следующие работы:

В настоящее время в Кыргызстане насчитывается свыше 2000 закупочных организаций, включая министерства, ведомства, государственные и муниципальные предприятия, акционерные общества, в которых государство владеет более 50% акций, фонды, школы, больницы и сельские округа.

- с 2010 г. осуществляется переход всех закупочных организаций на электронные информационные ресурсы, такие как Интернет-портал по правительственным закупкам;
- создание независимых комиссий по присуждению договоров;
- в январе 2013 г. запущен новый портал правительственных закупок, адаптированный под проведение электронных государственных закупок и обратных аукционов. Данный портал обеспечивает открытость и прозрачность проведения тендеров, так как доступны все этапы их проведения;
- пересмотр законодательства в области государственных закупок;
- предоставление консультаций закупочным организациям по процедурам государственных закупок;
- рассмотрение обращений и жалоб поставщиков на действия закупочных организаций.

Согласно Стратегии развития государственных закупок на 2012-2014 гг., подготовлена новая редакция Закона «О государственных закупках», где основные изменения коснулись таких вопросов, как:

- пересмотр функций закупочных организаций и тендерных комиссий;
- поэтапный переход к электронным методам закупок;
- систематизация процедур по государственным закупкам;
- полное исключение согласовательных функций в части присуждения контрактов с уполномоченным государственным органом;
- улучшение и совершенствование процедур рассмотрения жалоб.

Наиболее распространенным методом закупок является конкурс с неограниченным количеством участников, но в случае если не превышает пороговый уровень, установленный в размере 500 тыс. сомов (приблизительно 9 300 долл. США), государственные и муниципальные учреждения могут приобретать товары из одного источника. В Таблице 1 представлены данные по методам и видам госзакупок.

Таблица 1: Методы и виды госзакупок в Кыргызстане

По методам закупок (в тыс. сом):		
Неограниченный торг	13 046 708,6 (82,6%)	21 936 319,1 (88,3%)
Ограниченный торг	69 676,9 (0,4%)	26 129,4 (0,11%)
Запрос котировок	1 947 927,4 (12,3%)	1 578 690,8 (6,3%)
Двухэтапные торги	49 355,3 (0,31)	43 227,0 (0,17%)
Метод из 1 источника	676 407,3 (4,2%)	1 249 572,5 (5%)
По видам закупок (тыс. сом), без учета закупок из одного источника:		
Товары	11 083 026,0 (70%)	13 339 760,5 (56,5%)
Работы	3 785 205,8 (24%)	5 622 884,6 (23,8%)
Услуги	921 892,7 (5,8%)	4 621 721,3 (19,6%)

Источник: данные Министерства финансов Кыргызстана

Согласно СПЗ, не все конкурсы, а только те, которые достигают или превышают установленные стоимостные пороговые уровни, подпадают под действие его положений. Достаточно даже быстрого взгляда на суммы, выделяемые Правительством Кыргызстана на закупки государственных учреждений, компаний и муниципалитетов, чтобы увидеть, что в большинстве случаев минимальный пороговый уровень (приблизительно 150 тыс. долл. США) не достигается, хотя закупки некоторых крупных компаний, приведенных в Таблице 2, могут вполне охватываться Соглашением.

Перспективы присоединения Кыргызстана к СПЗ

Для присоединения члена ВТО к СПЗ необходимо выполнение определенных условий, включая: (1) обеспечение прозрачности системы госзакупок,

(2) установление стоимостных пороговых уровней контрактов и (3) отсутствие дискриминации между отечественными и иностранными поставщиками в отношении товаров, услуг и работ, указанных в согласованных со странами-участницами СПЗ перечнях.

Таблица 2. Иллюстративная таблица тендеров, проведенных в 2012 г. крупными компаниями, в которых государство владеет свыше 50% акций

Закупочные организации:	Кол-во проведенных тендеров	Общая стоимость договоров (тыс. сом)	Товары (тыс. сом)	Услуги (тыс. сом)	Работы (тыс. сом)
ОАО «Электрические станции»	67	2 924 159,1	2 459 816,0	1 664,6	462 678,2
ГП «Национальная компания Кыргыз Темир Жолу» - Железная дорога Кыргызстана	173	1 502 992,5	1 447 088,0	21 854,7	39 049,8

На данный момент Правительство Кыргызстана ведет работу по совершенствованию национальной системы госзакупок. Установленные пороговые суммы могут достигаться (хотя и не часто), а дискриминация между иностранными и местными поставщиками отсутствует, хотя в Законе «О государственных закупках» и есть упоминание о приоритете кыргызских поставщиков над иностранными. Казалось, можно было бы начинать новый раунд переговорного процесса, но пока инициатива не находит одобрения в ведомствах, отвечающих за присоединение страны к СПЗ.

Есть и другие нюансы, которые так или иначе могут влиять на решение Правительства страны отложить процесс присоединения к СПЗ. В 2015 г. Кыргызстан намерен присоединиться к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС), который предусматривает регулирование передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы в пределах своих границ. Вероятно, перспективы членства Кыргызстана в ЕАЭС окажут влияние на переговоры по присоединению к СПЗ, так как все участники союза являются странами с высоким уровнем поддержки национальных товарных производителей и поставщиков услуг.

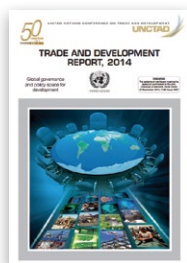
Кроме того, необходимо учитывать обязательства стран-участниц ЕАЭС по правительственным закупкам в ВТО. Так, Россия взяла обязательство начать переговоры о присоединении к СПЗ в течение 4 лет после вступления в ВТО. Казахстан и Беларусь еще не стали членами этой международной организации. В этом смысле интересен опыт Армении, которая присоединилась к СПЗ 1994 г. и для которой установлены так называемые стоимостные пороговые уровни закупок и определены перечни организаций и товаров, работ и услуг, в отношении которых применяется Соглашение. Достижение или превышение этих уровней открывает доступ к тендерам как местным, так и иностранным поставщикам товаров, услуг и работ. Для товаров и услуг пороговые суммы равны 130 тыс. специальных прав заимствования (SDR) (около 194 тыс. долл. США), а для строительных работ – 5 млн SDR (около 7,5 млн долл. США). Для сравнения: Канада установила пороговый уровень в 335 тыс. SDR (приблизительно 500 тыс. долл. США) для товаров и услуг и 5 млн SDR для строительных работ.

Можно считать, что членство Кыргызстана в СПЗ не принесет существенных издержек для государственного бюджета, так как страна является зависимым игроком по импорту техники, пищевой продукции, лекарственных препаратов, оборудования, электроники, строительных материалов и других товаров. Однако можно ли ожидать, что присоединение к СПЗ предоставит кыргызской экономике дополнительный стимул для развития экспорта товаров, услуг и работ? К сожалению, здесь больше можно рассуждать о гипотетическом членстве в отдаленном будущем, поскольку динамика в части процессов по присоединению Кыргызстана к этому Соглашению не наблюдается.



Эдиль Калашев
Независимый консультант
из Кыргызстана

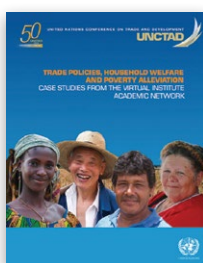
Публикации и ресурсы



Доклад о торговле и развитии, 2014 год. ЮНКТАД, 2014

В этом докладе представлен анализ текущих тенденций в мировой экономике с акцентом на рост, торговлю и цены на сырьевые товары. Авторы доклада подчеркнули, что активная торговая и промышленная политика могут играть важную роль в Повестке дня в области развития на период после 2015 года. Они также отметили, что переговоры по выработке правил в области торговли следует переориентировать на многосторонние соглашения, в которых будут признаваться законные интересы развивающихся стран.

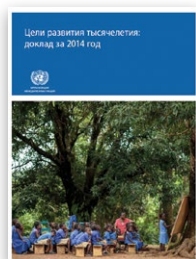
Интернет: <http://bit.ly/1vzGiwy>



Торговая политика, благосостояние семей и сокращение масштабов бедности: тематические исследования. Виртуальный институт. ЮНКТАД, 2014

Исследования, которые вошли в этот сборник, изучают последствия внешнеторговых шоков и внутренней торговой политики для населения ряда развивающихся государств, в том числе Аргентины, Вьетнама, Китая, Коста-Рики, Нигерии и Перу. Авторы статей рассматривают, как цены на сырье и продовольствие, изменения обменного курса и торговая политика влияют на благосостояние семей.

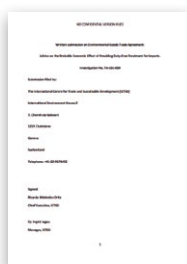
Интернет: <http://bit.ly/ZxsfcZ>



Цели развития тысячелетия: доклад за 2014 год. ООН, 2014

В докладе анализируются успехи последнего времени в деле достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Достигнутый прогресс оценивается с помощью 21 задачи и 60 официальных показателей по состоянию на июнь 2014 года. В докладе подтверждается, что провозглашение ЦРТ привело к глубоким изменениям в жизни людей. В частности, масштабы крайней нищеты в мире сократились вдвое. Вместе с тем отмечается, что для решения всех поставленных задач требуется приложить гораздо больше усилий.

Интернет: <http://bit.ly/1wMuLah>



Рекомендации о возможном экономическом эффекте от предоставления беспошлинного режима для импорта. МЦТУР, 2014

В апреле 2014 г. Международная торговая комиссия США начала исследовать вопрос потенциального экономического влияния будущего торгового соглашения по экологическим товарам. Вкладом ICTSD в этот процесс стала подготовка документа с рекомендациями о возможных шагах и мерах, которые могут быть приняты на предстоящих переговорах, чтобы будущее соглашение оказало положительное влияние на борьбу с изменением климата путем улучшения доступа на рынки и расширения использования возобновляемых источников энергии.

Интернет: <http://bit.ly/1qI2fTy>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUENTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 21Б
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

DFID – Департамента Великобритании по международному развитию

SIDA – Шведского агентства по международному развитию

DGIS – Министерства иностранных дел Нидерландов

Министерства иностранных дел Дании

Министерства иностранных дел Финляндии

Министерства иностранных дел Норвегии

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 4.0 Всемирная

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.

Взгляды авторов подписанных статей
принадлежат авторам и не обязательно
отражают взгляды МЦТУР и «Эко-
Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

Цена: 10.00 евро
ISSN 1996-921X

