

Государственные закупки как инструмент торговой политики в развивающихся странах

На сегодняшний день внешнеторговая либерализация является основной тенденцией развития мировой торговой системы на всех уровнях:

- международном (присоединение новых стран к Всемирной торговой организации (ВТО));
- региональном (формирование зон свободной торговли (ЗСТ) и таможенных союзов в рамках регионального объединения (МЕРКОСУР, Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии, АСЕАН и др.);
- двустороннем (преференциальные соглашения, например, двусторонние соглашения между Сингапуром и Южной Кореей, США и Чили, Европейским союзом и Мексикой).

В связи с этим средний уровень таможенного тарифа значительно снизился: в 2008-2009 годах средний уровень таможенных импортных пошлин составлял примерно 5%, в то время как в 1950-х годах он находился на уровне 40%.¹ Одновременно происходит сокращение или устранение нетарифных ограничений в торговле (квоты, добровольные ограничения экспорта, субсидии и т. д.). Тем не менее, в рамках такого масштабного открытия рынков страны, как развитые, так и развивающиеся, сохраняют за собой возможность поддержки национального производителя через другие механизмы, например, систему государственных закупок. Так, в Китае после присоединения к ВТО в 2001 году был принят Закон о государственных закупках, статья 10 которого закрепила преференции по отношению к отечественным товарам на нормативно-правовом уровне². В течение года после вступления России в ВТО активизировалась работа по развитию поддержки национальных производителей через госзаказ. В частности, были выдвинуты предложения по ограничению

О. В. Пономарева

УДК 339.13.025.87
ББК 65.42
П-564

¹ Волгина Н.А. Международная экономика. – М.: Эксмо, 2010. С. 206.

² Статья 10 Закона о государственных закупках КНР . URL: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm (retrieved on 20.08.2013).



закупок иностранных лекарственных средств и медицинского оборудования, некоторых видов товаров, аналоги которых производятся на территории России. Например, был разработан Проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров при размещении заказов на поставки для государственных и муниципальных нужд», в частности, речь идет об импортной продукции автомобильной промышленности (легковых, грузовых автомобилях, автобусах, троллейбусах, автомобилях специальных).³

Государственные закупки – важнейший инструмент государственного регулирования, что обусловлено рядом причин: в подавляющем большинстве стран мира государственные закупки составляют значительную долю валового внутреннего продукта (ВВП). В странах ОЭСР этот показатель варьируется в пределах 10-15%, в развивающихся государствах он может достигать 25%, а в переходных экономиках – 30% и даже более.⁴ Несомненно, что эффективное регулирование закупок такого объема является актуальным и непростым вопросом, особенно в развивающихся и переходных экономиках.

Через госзаказ государство может реализовывать экономические, социальные и другие задачи в рамках приоритетных направлений национальной политики. В сфере государственных контрактов широко распространены коррупционные практики. Это является одной из самых больших проблем в данной области и в развитых, и в развивающихся странах.

Система государственных закупок одновременно должна соответствовать двум видам критериев: требованиям по управлению государственными контрактами и целям экономической политики.⁵ По причине того, что зачастую одновременное соблюдение требований по двум линиям просто невозможно (например, содействие развитию конкуренции и поддержка малого и среднего бизнеса), формирование сбалансированной политики государственных закупок приобретает особую важность.

В государственных контрактах участвуют или, по крайней мере, претендуют на участие не только национальные производители, но и иностранные компании. В зависимости от уровня развития экономики и отдельных отраслей, особенно

³ Проект Постановления Правительства РФ «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров при размещении заказов на поставки для государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/28573.html> (дата обращения 20.12.2013)

⁴ Arrowsmith S., Treumer S., Fej J., Jiang L. Public Procurement Regulation: an Introduction/ Ed. by Arrowsmith S. – The EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, 2010. P. 2.

⁵ Thai K. V. Challenges in public procurement. In Thai, K. V., et al. (Eds.), Challenges in Public Procurement: An International Perspective. PrAcademics Press, Boca Raton, Florida, USA. 2005. P. 3.

стей экономической политики в разных странах формируются различные подходы к доступу иностранных поставщиков на рынок государственных закупок. Большинство стран, особенно развивающихся экономик, не готовы к открытию данной сферы для иностранного вмешательства. Таким образом, государственные закупки являются одним из ключевых аспектов дальнейшей либерализации международных экономических взаимосвязей.

Инициативы по расширению доступа иностранных компаний на национальные рынки государственных закупок развиваются, как и другие процессы внешнеторговой либерализации, на разных уровнях международного сотрудничества. Типовой Закон Комиссии ООН по праву международной торговли о закупках товаров, строительных и других видов услуг (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, далее – Закон ЮНСИТРАЛ), а также Соглашение о государственных закупках ВТО (СГЗ) – правовые инструменты, направленные на гармонизацию и либерализацию режимов госзакупок стран-участниц на международном уровне.⁶

Примерами региональной системы государственных закупок могут служить режим Европейского Союза (ЕС), а также открытие доступа к государственным контрактам стран-членов Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) и Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР).⁷ Кроме того, заключаются и двусторонние соглашения о доступе на рынок государственных закупок. Например, Соглашение между США и Канадой о государственных закупках или Соглашение о свободной торговле между Канадой и Чили, которое, кроме всего прочего, либерализует доступ компаний к государственным контрактам.⁸

В то же время на сегодняшний день ярко выражена склонность к протекционизму на рынках государственных закупок. Решение проблем экономического развития, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, связано с масштабными реформами во всех сферах жизни общества. Прогресс и успех данных реформ зависит от того, насколько эффективно они разрабатываются и претворяются в жизнь государством. Как показывает практика, в большинстве случаев одним из главных элементов реформирования является открытие экономики: вовлечение в международную торговлю, привлечение иностранного капитала, развитие социальных и культурных взаимосвязей с остальным миром. В таком случае сфера государственных закупок остается необходимым для государства каналом осуществления своих решений, коррекции курса развития экономики и защиты от неоправданно интенсивного и опасного для формирования национальной конкурентоспособности расширения иностранного присутствия на внутреннем рынке страны. Из этого

⁶ Arrowsmith S., Treumer S., Fej J., Jiang L. Op. Cit. P. 16.

⁷ Ibid. P. 17

⁸ EU and Canada strike free trade deal. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=973> (retrieved on 15.11.2013)



вытекают основные причины дискриминации зарубежных поставщиков в области государственных закупок в развивающихся странах.

Существует три основных способа ограничить доступ иностранных компаний на рынок госзакупок. Во-первых, государство может установить запрет на покупку товаров и услуг у иностранных поставщиков. Во-вторых, государство может ввести требование к иностранным производителям о содержании определенного количества местных компонентов в товаре. В-третьих, государство может проводить политику ценовых преференций.⁹ В этом случае государство устанавливает допустимую разницу между ценами зарубежных компаний и национальных. Только если ценовые различия превосходят установленный показатель, государство закупает иностранную продукцию.

В то же время стоит отметить, что вышеперечисленные способы представляют собой действия в рамках намеренной дискриминации, однако на практике существует и ещё ряд труднопреодолимых для иностранных компаний, а иногда и для некоторых национальных поставщиков, ограничений, связанных с системными недостатками режима государственных закупок. В таблице 1 представлены возможные барьеры входа как одного вида, так и другого.

Таблица 1

Виды ограничений в государственных закупках

Намеренная дискриминация	Системные недостатки
Запрет на закупки иностранной продукции	Противоречия в законодательстве
Ценовые преференции	Отсутствие транспарентности
Требования о содержании местных компонентов	Отсутствие стандартных, четких процедур осуществления госзакупок
Политика поддержки национальных инноваций	Коррупция
Политика закупок экологически чистых товаров	Отсутствие системы контроля и надзора
Политика поддержки малого и среднего бизнеса	Региональная фрагментарность, отсутствие единых правил
Политика поддержки отдельных регионов или групп населения	

Источник: составлено автором.

Ниже рассмотрены конкретные примеры применения вышеуказанных мер на практике в механизме госзаказа отдельных стран.

⁹ Ssenoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries . Journal of Public Procurement. Vol. 6. Issue 3. - PrAcademics Press, 2006. P. 219.

КИТАЙ

Сегодня деятельность иностранных компаний на рынке государственных закупок Китая существенно ограничена. Статья 10 Закона о государственных закупках Китая устанавливает преференции по отношению к отечественным товарам. Исключения составляют лишь три ситуации:

- когда необходимые товары, работы или услуги невозможно приобрести на территории КНР, или, если такая возможность есть, они не могут быть получены на разумных коммерческих условиях;
- если закупаемые товары предназначены для использования за рубежом;
- когда иное не предусмотрено другими законами и административными правилами.¹⁰

Первое, с чем стоит определиться, это то, какие товары считаются отечественными, а какие импортными. В Китае в этом случае используется следующее определение импортного товара, на который не распространяются преференции в отношении государственных закупок: «продукт, менее 50% добавленной стоимости которого произведено на территории КНР, является импортным».¹¹

Второй момент, требующий дополнительных разъяснений, – что является «разумными коммерческими основаниями». На практике государственные организации могут приобретать иностранную продукцию, если отечественный эквивалентный товар более чем на 20% дороже импортного. Таким образом, ценовая преференция составляет 20%, это очень большой показатель по сравнению с другими странами, который искажает ситуацию на рынке и скрывает нормальную ценовую конкуренцию.

Долгое время под вопросом оставался доступ компаний с иностранным капиталом в сферу государственных закупок Китая. Опубликованный в 2010 году Проект реализации положений Закона о государственных закупках установил право таких предприятий конкурировать с национальными компаниями за государственные контракты, если их продукция отвечает определению «отечественного товара». Кроме того, статья 10 Проекта уточнила, что «отечественные товары и услуги» – это те, которые предоставляются китайскими гражданами и юридическими лицами или другими организациями. Предприятия с иностранным капиталом, согласно законодательству Китая, являются китайскими юридическими лицами, а это значит, что их продукция и услуги причисляются к отечественным.¹² Иностранные

¹⁰ Статья 10 Закона о государственных закупках КНР.

¹¹ PRC Government Procurement Policy. The US-China Business Council, 2009. P. 4 (URL: http://www.uschina.org/public/documents/2009/07/government_procurement.pdf).

¹² China Business Review Online. Can China's Government Procurement Market Be Cracked? URL: <https://www.chinabusinessreview.com/public/1005/matechak.html> (retrieved on 14.12.2011).



компании встречаются на рынке госзакупок КНР с трехступенчатой системой доступа (по уменьшению степени легкости):

- отечественные товары, произведенные в Китае китайскими компаниями;
- отечественные товары, произведенные предприятиями с иностранным капиталом на территории Китая;
- импортные товары.¹³

Кроме уже упомянутых ограничений, накладываемых на доступ зарубежных поставщиков к китайскому госзаказу, стоит отметить ещё три важных аспекта.

В 2007 году Министерством финансов Китая было установлено, что импортные товары и услуги могут быть приобретены только с одобрения компетентных органов в соответствии с определенными требованиями и экспертной оценкой, а также преференциями должна пользоваться продукция тех иностранных поставщиков, которые предлагают дополнительные выгодные условия (например передачу технологии).¹⁴

В настоящее время Китай проводит политику развития отечественных инновационных производств, которая входит в рамки долгосрочной 15-летней стратегии развития науки и технологий. Цель такой политики – создание независимой инновационной базы в Китае при ослаблении конкурентоспособности иностранных компаний на национальном рынке. Ключевую роль в реализации поставленных задач китайские власти отвели механизму государственных закупок. В итоге товар, аккредитованный как национальный инновационный продукт, получает ценовую преференцию от 5% до 10%.

На данный момент Китай пытается присоединиться к Соглашению о государственных закупках ВТО, однако, пока страны-участницы считают, что все выдвигаемые Китаем предложения недостаточно открывают рынок для иностранных поставщиков. Наиболее проблемным является вопрос деятельности государственных предприятий. В Китае закупки этих крупных и влиятельных компаний не причисляются к государственным закупкам и не включаются в перечни государственных субъектов Китая, деятельность которых будет регулироваться в рамках СГЗ ВТО. Участники Соглашения, в частности ЕС, США, Япония и Южная Корея, не согласны с такой позицией Китая.¹⁵

¹³ Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China. Public Procurement Study. European Chamber, 2011. P. 9.

¹⁴ Wang P. China's Accession to WTO's Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation. University of Nottingham, China Policy Institute, 2009. P. 10.

¹⁵ Updating government procurement. URL: http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2013-10/29/content_17066630.htm (retrieved on 17.11.2013).

ЮАР

На сегодняшний день ключевой целью социально-экономической политики ЮАР является устранение последствий апартеида и соответствующих диспропорций, сложившихся в обществе во второй половине XX века.¹⁶ Политика государственных закупок является одним из инструментов достижения этой цели.

Статья 217 Конституции ЮАР 1996 года напрямую устанавливает основополагающие принципы системы государственных закупок: честность, равенство, открытость, конкурентность, экономическая эффективность. Они вполне соответствуют тем постулатам, на которых строятся международные механизмы регулирования сферы госзаказа: Закон ЮНСИТРАЛ и СГЗ ВТО. Однако пункт 2 статьи 217 Конституции оставляет за государственными организациями право осуществления преференциальных закупок, если поставщик (владелец и/или управляющий компании) входит в категорию граждан, подвергавшихся дискриминации (чернокожее население, белые женщины, инвалиды и др.).¹⁷ Таким образом, в рамках режима государственных закупок ЮАР проводит политику позитивной дискриминации, направленной не только на иностранные компании, но и на часть отечественных предприятий. В случае ЮАР это может быть оправдано в связи с тем, что особенности исторического развития страны, в частности политика расовой сегрегации, привели к дисбалансам в развитии общества, как нравственным, так и экономическим, то есть принимается тот факт, что разные категории граждан страны изначально не равны между собой. Преференциальная корректирующая политика госзакупок направлена как раз на обеспечение равенства, честности и эффективности, о чем говорится в первом пункте статьи 217.

На практике система государственных закупок ЮАР остается децентрализованной: отсутствуют четкие единые процедуры осуществления закупок, прозрачные правила оценки предлагаемых контрактов, единые реестры поставщиков товаров и услуг по госзаказу. Все перечисленное является серьезным барьером для входа на рынок государственных закупок. Для иностранных поставщиков особенно сложно прийти на незнакомый рынок в условиях, когда различные государственные структуры имеют право на установление своего порядка проведения закупок товаров и услуг.¹⁸

В 1997 году правительство ЮАР в лице Министерства финансов и Министерства общественных работ издало Зеленую книгу по реформированию сектора государственных закупок ЮАР. Документ посвящен определению векторов развития сферы госзаказа, в частности, способам расширения деятельности малых и

¹⁶ Bolton P. Government Procurement as A Policy Tool In South Africa. *Journal of Public Procurement*. Vol. 6. Issue 3, 2006. P. 193.

¹⁷ Stephanus Petrus Le Roux De la Harpe. *Public Procurement Law: A Comparative Analysis*. University of South Africa, 2009. P. 271 (URL: http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3848/thesis%20le%20roux_pdf.pdf)

¹⁸ Ibid. 2009, P. 306.



средних предприятий на этом рынке, особенно тех, владельцы которых входят в преференциальные группы системы государственных закупок.¹⁹

Кроме выделения этих вторичных или горизонтальных целей правительства, в Книге изложены отдельные предложения по участию иностранных компаний в государственных тендерах. В частности, отмечается, что отечественная промышленность недостаточно развита, чтобы выдерживать условия международной конкуренции. В такой ситуации защита национальных компаний является целесообразным шагом экономической политики, в том числе через механизм госзаказа. Предложения, высказанные представителями министерств включают существенные ограничения деятельности иностранных компаний на рынке государственных закупок:

- Расширить сферу действия требований о содержании местных компонентов;
- Выдвигать требования к потенциальным поставщикам об использовании труда местной рабочей силы;
- Ограничить использование иностранной рабочей силы до исключительных случаев, когда местные работники не отвечают установленным требованиям;
- Организовывать международные тендеры таким образом, чтобы заключаемые по их итогам контракты с иностранными компаниями приносили максимум выгоды национальной экономике (передача технологии, развитие человеческих ресурсов и т. д.).²⁰

В последующем данные предложения об ограничении закупок у иностранных поставщиков в большой степени отразились в конкретных правительственных программах. В 1996 году была принята Программа участия в национальной промышленности. В рамках этой программы все государственные поставщики, импортная составляющая в продукции которых равна или превышает 10 млн долл., имеют обязательства по участию в развитии отечественной промышленности.²¹ Обязательства включают в себя инвестиции в торгово-промышленную сферу ЮАР в размере 30% (или более) от стоимости импортной составляющей в общем объеме госзаказа. Инвестиции могут быть распределены на семь лет с момента заключения договора.²²

В 2011 году в рамках формирования современной стратегии социально-экономического развития ЮАР «Новый путь роста» (“The New Growth Path”) правительством были разработаны новые направления развития сферы государствен-

¹⁹ Green Paper On Public Sector Procurement Reform In South Africa: an Initiative of the Ministry of Finance and the Ministry of Public Works. April 1997. Section: Message from the Ministry of Finance. (URL: http://www.polity.org.za/polity/govdocs/green_papers/procgp.html).

²⁰ Ibid. Section: Specific Aspects of Procurement Reform. International Competition.

²¹ National Industrial Participation Programme (NIPP) (URL: http://www.dti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp).

²² South Africa. URL: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/South%20Africa.pdf> (retrieved on 20.12.2013).

ных закупок и поддержки национального производства (в том числе отдельных групп отечественных производителей). В документе изложены положения, касающиеся закупок как государственного сектора, так и частного. В целом, разработанная программа представляет собой совокупность мер (требования о содержании местных компонентов, стимулирование инвестиций, всесторонняя поддержка отечественных компаний), которые должны способствовать достижению целевых показателей. Одним из ключевых ориентиров является обеспечение 75% общего объема государственных и частных закупок и услуг силами отечественных компаний.²³

На сегодняшний день можно говорить о развитии преференциальной политики по отношению к национальным производителям в области государственных закупок ЮАР. Это связано с необходимостью поддержки отечественных отраслей промышленности и сферы услуг, где национальные компании не в состоянии выдержать международную конкуренцию. Большое значение отводится позитивной дискриминации с целью расширения экономических прав и свобод чернокожего населения страны. Определенные системные недостатки также являются барьером для входа на рынок госзакупок, в особенности для иностранных компаний. ЮАР не является членом СГЗ ВТО и не входит в круг наблюдателей этого соглашения. По-видимому, в ближайшее время страна не ставит перед собой задачи внешнеэкономической либерализации сферы госзаказа.

БРАЗИЛИЯ

В сфере государственных закупок Бразилии широко используются меры по защите национальных производителей. Однако в рамках МЕРКОСУР разработан, но еще не вступил в силу Протокол по государственным закупкам, в рамках которого у Бразилии будут обязательства по предоставлению режима наибольшего благоприятствования, национального режима, преференций поставщикам из стран членов регионального блока, обеспечению транспарентности всех процедур. В ближайшее время власти Бразилии ставят перед собой цель укрепления позиций регионального объединения и либерализации сферы госзакупок именно в рамках МЕРКОСУР, а не посредством присоединения к СГЗ ВТО.²⁴

Рынок государственных закупок Бразилии имеет децентрализованную структуру. Он регулируется отдельно на трех уровнях: федеральном, уровне штатов и муниципальном. На каждом из них действуют свои правила осуществления закупок. Кроме того, крупные государственные корпорации имеют право закупать товары и услуги в рамках собственных систем госзаказа. Например, крупнейшая бразильская нефтяная компания «Петробраз», которая контролируется государством, раз-

²³ The Local Accord Procurement. P. 18. URL: <http://www.economic.gov.za/communications/publications/local-procurement-accord> (retrieved on 15.11.2013).

²⁴ WTO Trade Policy Review. Brazil, 2009. P. 84; WTO Trade Policy Review. Brazil, 2004. P. 31.



работала свой порядок в области осуществления закупок. Как правило, в тендере участвуют три компании, выбранные из тех, которые зарегистрировали свои товары и услуги на сайте компании (www.petrobras.com.br). Несмотря на действие отдельной системы закупок, «Петробраз» распределяет контракты в соответствии с задачами промышленной политики, проводимой правительством. В настоящее время компания отдает 65% всех контрактов национальным поставщикам.²⁵

Не считая отдельных случаев госкомпаний, а также контрактов государства в сфере информационных технологий и телекоммуникаций, государственные закупки на всех уровнях регулируются Законом о государственных закупках (Закон 8.666 1993 года). Также положения, касающиеся сферы госзаказа, содержатся в Конституции Бразилии.²⁶ Оба нормативно-правовых акта устанавливают действие равного режима госзакупок для отечественных и иностранных компаний, основным элементом которого является проведение открытого конкурса. Цена является главным фактором в определении победителя тендера. Однако при выборе из двух эквивалентных предложений национального и зарубежного производителей, Закон о госзакупках предписывает отдать предпочтение первому. Кроме этого, доступ на рынок государственных закупок Бразилии для иностранных компаний может быть открыт только при наличии представителя внутри страны в лице местной компании. В связи с этим в сфере госзакупок активно развивается взаимодействие отечественного и зарубежного бизнеса. Зачастую иностранные компании успешно участвуют в выполнении государственных заказов в качестве субподрядчиков национальной компании, выигравшей тендер.²⁷

Иностранные компании, чтобы получить право участвовать в государственном тендере, должны иметь представителя на рынке Бразилии в лице местной компании или организовать совместное предприятие с бразильским поставщиком. Предпочтительной является вторая ситуация, в которой обе стороны несут ответственность в рамках предприятия как на стадии конкурса и заключения контракта, так и в процессе исполнения обязательств. Неотъемлемым условием такого формата взаимодействия является ведущая роль местной компании в совместном предприятии. Иностранные компании вправе участвовать в капитале бразильской компании-партнере, а также открывать новые компании или дочерние предприятия на территории Бразилии с целью участия в государственных закупках страны.²⁸

²⁵ Public Procurement in Brazil. URL: <http://www.s-ge.com/sites/default/files/PublicprocurementinBrazilREV.pdf> (retrieved on 30.09.2013).

²⁶ How to Do Governmental Contracts in Brazil. American Chamber of Commerce for Brazil – AMCHAM International Affairs Department. 2010. P. 9-10 (URL: <http://www.brazilcouncil.org/sites/default/files/How%20to%20Government%20Contracts.pdf>)

²⁷ 2013 Investment Climate Statement – Brazil. URL: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204608.htm> (retrieved on 23.11.2013).

²⁸ How to Do Governmental Contracts... P. 16.

В связи с предстоящим проведением в Бразилии таких масштабных спортивных соревнований, как чемпионат мира по футболу 2014 года и Олимпийских игр 2016 года возрос спрос государства на выполнение работ в рамках крупных инфраструктурных проектов. В условиях сжатых сроков для иностранных компаний открылись огромные возможности. Примерами могут служить недавние государственные контракты, связанные с модернизацией и управлением тремя крупнейшими аэропортами страны (Гуарульос, Виракопус, Международный аэропорт города Бразилиа), с консорциумами, в которых участвуют иностранные компании из ЮАР, Аргентины и Франции.²⁹

Тем не менее, в последние 10 лет Бразилия стала предоставлять существенные преференции отечественным компаниям в рамках госзаказа. В 2003 году правительство страны представило Программу мобилизации нефтегазовой промышленности Бразилии. Она направлена на увеличение использования отечественных товаров и услуг в отрасли, как на территории Бразилии, так и за рубежом. В результате участие национальных производителей в нефтегазовом секторе возросло с 57% на момент старта Программы до 75% в 2011 году.³⁰

В июле 2010 года правительство Бразилии приняло поправку к Закону о государственных закупках в формате меры, предоставляющей отечественным предприятиям ценовую преференцию в размере до 25% с целью стимулирования экономического роста, развития национальных инновационных технологий и повышения уровня занятости. В декабре 2010 года был принят закон, закрепляющий вышеописанные преференциальные меры, которые распространяются на следующие категории товаров:

- произведенные на территории Бразилии;
- произведенные или предоставленные бразильскими компаниями;
- произведенные или предоставленные компаниями, которые инвестировали в сектор исследований и разработок Бразилии.

Размер преференциальной разницы зависит от множества критериев (создание рабочих мест, прибыль, налоговые сборы, инновации, разработанные и внедренные на территории страны).³¹ Согласно положениям принятого закона применение преференциальной разницы не распространяется на товары и услуги членов МЕР-КОСУР, хотя в дальнейшем действие меры может быть расширено на продукцию этих стран.³²

²⁹ Hochstrasser A., Matter M. Airport Investments in Brazil, Swiss Business Hub, 2013. P. 12-15. URL: http://www.s-ge.com/en/filefield-private/files/55194/field_blog_public_files/14662 (retrieved on 24.11.2013).

³⁰ Public procurement in Brazil: overview. URL: <http://us.practicallaw.com/6-521-4700?source=relatedcontent#a814314> (retrieved on 24.11.2013).

³¹ European Commission – Market Access Database. URL: http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=970031&version=2 (retrieved on 23.11.2013).

³² WTO Trade Policy Review. Brazil, 2013. P. 104.



Проведение дискриминационной политики в сфере госзакупок противоречит положениям Закона о государственных закупках и Конституции. Однако правительство Бразилии утверждает, что такие меры поддержки национального производства соответствуют статье 3 Конституции, в которой говорится об обеспечении национального развития, а также статье 219 Конституции, положения которой устанавливают необходимость создания стимулов для отечественных компаний, как одного из путей культурного и социально-экономического развития, роста благосостояния граждан и обретения технологической автономности Бразилией.³³

Несомненно, что последние меры, предпринятые правительством, в сфере госзаказа существенно ограничивают доступ иностранных поставщиков на этот рынок. В связи с этим, ЕС сейчас ведет переговоры о заключении с Бразилией соглашения о преференциальном доступе европейских компаний к государственным контрактам.³⁴ Бразилия не является участником СГЗ ВТО, равно как и его наблюдателем.

МЕКСИКА

Как и в рассмотренных выше случаях, доступ на рынок государственных закупок Мексики для иностранных компаний существенно ограничен. Для поддержки отечественных товаров и услуг через систему госзаказа в стране применяются ценовые преференции и требования по содержанию местных компонентов. Мексика не участвует в СГЗ ВТО.

Основополагающие принципы, в частности, проведение публичных тендеров в процессе государственных закупок, установлены в статье 134 Конституции.³⁵ Ключевыми регулирующими нормативно-правовыми актами Мексики в рассматриваемой области являются:

- ▶ Закон о закупках товаров, услуг лизинга и других видов услуг в государственном секторе (The Law on Public Sector Procurement, Leases and Services, LAASSP);
- ▶ Закон о закупках работ и сопутствующих услуг (The Law on Public Works and Related Services, LOPSRM).³⁶

Кроме этих законов и ряда подзаконных актов, в Мексике существуют отдельные НПА на уровне штатов, регулирующие закупки на местном уровне. Однако все регулирующие документы и федерального уровня, и уровня штатов соответ-

³³ Public procurement in Brazil: overview. URL: <http://us.practicallaw.com/6-521-4700?source=relatedcontent#a814314> (retrieved on 24.11.2013).

³⁴ European Commission – Market Access Database. URL: http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=970031&version=2 (retrieved on 23.11.2013).

³⁵ Government Procurement in the Mexican Legal System. URL: http://www.martindale.com/government-contracts-law/article_Arriaga-y-Dominguez-SC_1567482.htm (retrieved on 06.12.2013).

³⁶ WTO Trade Policy Review. Mexico, 2013. P. 98.

ствуют установленным в Конституции принципам госзакупок и имеют в своем содержании общие положения. Так, в Мексике на всех уровнях применяются следующие виды тендеров: национальный и международный. К участию в национальном конкурсе допускаются только отечественные компании и их продукция. Отечественным товар считается, если не менее 50% его компонентов являются товарами мексиканского производства. В свою очередь, международный тендер бывает двух видов: открытый для участия всех товаров и услуг независимо от страны происхождения и конкурс, в рамках которого доступ предоставляется только для компаний-резидентов стран, в отношении с которыми Мексика имеет какие-либо связывающие обязательства в сфере государственных контрактов.³⁷

Говоря о последнем виде тендеров, стоит отметить, что Мексика на данный момент участвует в ряде соглашений о свободной торговле. Положения, касающиеся государственных закупок, включены в соглашения с США и Канадой (НАФТА), Европейской ассоциацией свободной торговли, Центральной Америкой (Эль Сальвадор, Гватемала, Гондурас), Израилем, Японией, Чили, ЕС, Никарагуа, Колумбией и Коста-Рикой. Эти соглашения позволяют участвовать иностранным компаниям в государственных тендерах, то есть по отношению к ним не применяется требование по содержанию 50% отечественных компонентов. Однако действие таких соглашений может распространяться далеко не на все государственные закупки. Так, для европейских, японских, израильских и других компаний участие предоставляется только на федеральном уровне и в рамках заказов государственных предприятий, на местном же уровне действуют требования, общие для всех иностранных поставщиков независимо от страны происхождения.³⁸ Кроме того, в отдельном приложении к каждому соглашению устанавливаются определенные границы стоимости закупок, только после их преодоления иностранным компаниям предоставляется национальный режим в государственных тендерах.

Открытый международный тендер в рамках госзаказа может быть использован только в следующих случаях:

- исследование рынка подтвердило, что необходимый товар или услуга не могут быть предоставлены отечественными компаниями или компаниями-резидентами стран, с которыми Мексика заключила соглашения в сфере государственных закупок;
- упомянутые выше потенциальные национальные и иностранные поставщики не в состоянии выполнить условия контракта или от них не поступило заявок на участие в тендере;

³⁷ Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico. OECD. A Secretariat Analytical Report on Legislation, Regulations and Practices Relating to Procurement Undertaken by ISSSTE, 2013. P. 50.

³⁸ См. соответствующие соглашения о ЗСТ Мексики.



• государственные закупки товаров и услуг финансируются посредством международных кредитов и займов других стран или международных организаций.³⁹

Статистика ВТО по проведению различных типов государственных тендеров в Мексике свидетельствует о том, что конкурсы, в которых участвуют только национальные производители, превалируют над международными.

Таблица 2

Тендеры и другие способы госзакупок в Мексике
(общая сумма контрактов в млн песо)

	2009	2010	2011
Национальный тендер	344,851	296,421	140,778
Международный тендер	245,354	90,237	54,488
Участие, по крайней мере, 3 компаний	22,312	15,444	23,028
Прямая передача контракта	357,806	120,334	75,645
Всего	970,314	522,436	293,939

Источник: WTO Trade Policy Review, Mexico, 2013, p. 101.

Кроме проведения публичного тендера, в Мексике существует еще два способа выбора компании для исполнения государственного заказа: конкурс с участием, по крайней мере, 3 предприятий и прямая передача контракта определенному поставщику. Они являются исключениями и могут быть использованы только в установленных законодательно ситуациях:

- имеет место патентное право;
- на рынке существует только один поставщик;
- затронуты вопросы национальной безопасности;
- публичный тендер не может быть организован в связи с непредвиденными и непреодолимыми обстоятельствами;
- в случае расторжения уже заключенного контракта, новый может быть оформлен с поставщиком, предложившим «вторую цену», при условии, что разница между первоначально выбранной и «второй ценой» составляет менее 10%;
- предшествующий публичный тендер был признан недействительным;
- приоритетным является действие рамочного соглашения.⁴⁰

³⁹ Government Procurement in the Mexican Legal System URL: http://www.martindale.com/government-contracts-law/article_Arriaga-y-Dominguez-SC_1567482.htm (retrieved on 06.12.2013).

⁴⁰ Fighting Bid Rigging... . OECD. Op. Cit. 2013, P. 49.

Кроме указанных ситуаций, альтернативные методы закупок могут быть использованы, если стоимость контракта не превышает установленного предела (указывается в годовом федеральном бюджете) и если общая сумма всех контрактов, заключенных в рамках этих альтернативных процедур, не превышает 30% годового бюджета, выделяемого государственным органом на закупки товаров и услуг.⁴¹ В Мексике достаточно широко используются эти два исключения, позволяющие не проводить открытый конкурс в рамках госзакупок, что подтверждают и данные таблицы 2. Использование вышеупомянутых подходов ограничивает не только участие иностранных компаний, но и отечественных производителей.

С целью поддержки национальных поставщиков в Мексике действует система ценовых преференций. На данный момент допустимая ценовая разница между отечественным и зарубежным товарами, при которой предпочтение будет отдано первому, составляет 15%. Она применяется как в рамках открытого международного тендера, так и при проведении конкурса в соответствии с существующими соглашениями о ЗСТ.⁴²

Если во время тендера выбор стоит между отечественным и иностранным предложением, то при равных уровнях цены и качества предпочтение будет отдано национальному производителю.⁴³ Как и во многих других странах, Мексика использует механизм государственных закупок для поддержки и расширения деятельности малых и средних предприятий. По данным ВТО, с 2009 по 2011 год участие данных групп предприятий в госзаказе увеличилось в 5 раз.⁴⁴

Отдельные ограничения для участия иностранных компаний в госзаказе действуют на уровне штатов. Госзакупки на местном уровне не регулируются соглашениями о ЗСТ, и государственные органы вправе отдать предпочтение местным поставщикам, за исключением приобретения тех товаров и услуг, которые мексиканские компании предоставить не в состоянии. Такие преференции установлены законодательно в штатах Мехико, Нуэво-Леон, Халиско. В столице Мексики проводятся как национальные, так и международные тендеры, однако в обоих случаях действуют требования о содержании местных компонентов: в первом случае – 50%, во втором – 35%.⁴⁵

⁴¹ Ibid. 2013, P. 51.

⁴² WTO Trade Policy Review. Mexico. 2013. P. 100.

⁴³ Fighting Bid Rigging... . OECD. Op. Cit. 2013, P. 47.

⁴⁴ WTO Trade Policy Review. Mexico. 2013. P. 102.

⁴⁵ Commission staff working document impact assessment accompanying the document proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules on the access of third country goods and services to the European Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of European Union goods and services to the public procurement markets of third countries /* SWD/2012/0057 final - COD/2012/0060 */ URL: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=SWD:2012:0057:FIN:EN:HTML> (retrieved on 06.12.2013).



Таким образом, для многих иностранных компаний рынок госзакупок закрыт, при чем, что характерно особенно для развивающихся стран, дискриминации подвергаются и отечественные поставщики. Обязательства в рамках ЗСТ в сфере госзаказа по отношению к ряду стран по сути являются единственным каналом доступа на мексиканский рынок госзакупок. В то же время этот доступ открыт только к закупкам федеральных государственных органов и государственных предприятий.

Анализ системы государственных закупок некоторых развивающихся стран – Китая, ЮАР, Бразилии и Мексики, показал, что рассмотренные методы поддержки отечественных производителей через госзаказ посредством дискриминации иностранных компаний широко используется в указанных странах. В таблице 3 представлена сводная информация по мерам ограничения доступа зарубежных поставщиков на рынок госзакупок в рассмотренных странах.

Таблица 3

Ограничение доступа иностранных компаний в сферу госзакупок отдельных стран

Страна	Методы дискриминации в системе государственных закупок
Китай	Ценовые преференции (20%); Предпочтение иностранным поставщикам, предлагающим дополнительные выгоды (например, передача технологий); Поддержка национальной инновационной продукции; Требование о содержании местных компонентов.
ЮАР	Преференции для компаний, владельцы / управляющие которых входят в группы населения, подвергавшиеся дискриминации в период апартеида; Дополнительные требования к иностранным поставщикам по инвестированию в экономику ЮАР.
Бразилия	Ценовые преференции (25%); Индивидуальные преференции национальным поставщикам со стороны государственных компаний с отдельной системой госзакупок; При равных уровнях цены и качества предпочтение отдается отечественному товару; Условие участия в государственном тендере для иностранной компании – наличие официального представителя в Бразилии или организация совместного предприятия с отечественной компанией.
Мексика	Ценовые преференции 15%; Требования по содержанию местных компонентов; При равных уровнях цены и качества предпочтение отдается отечественному товару; Проведение закрытых процедур госзакупок для ограниченного числа поставщиков (или прямая передача заказа), вместо публичного тендера.

Таким образом, в сфере госзакупок развивающихся стран широко применяются ценовые преференции, требования о содержании местных компонентов, а также при равных уровнях цены и качества контракт заключается с отечественным производителем. Что касается ЮАР, то отсутствие информации о применении подобных инструментов еще не означает, что они не применяются на практике. Кроме того, на данный момент направление преференциальной политики ЮАР в сфере госзакупок выстраивается с целью нивелирования последствий апартеида, что требует разработки индивидуального подхода. Соответствующие особенностям национальной экономики практики дискриминации иностранных поставщиков в государственных тендерах существуют и в Китае, и в Бразилии, и в Мексике.

Стоит отметить, что, несмотря на применение серьезных ограничительных мер в госзакупках по отношению к зарубежным товарам, три из четырех рассмотренных стран все же в той или иной степени расширяют доступ иностранных компаний в эту сферу. Тенденции либерализации развиваются на разных уровнях.

Несмотря на все трудности переговорного процесса, Китай становится все ближе и ближе к подписанию СГЗ ВТО и открытию своего рынка в соответствии с достигнутыми договоренностями. Затягивание переговоров, особенно в последние годы, несомненно, связано и с всеобщим протекционизмом во время недавнего мирового финансового кризиса, но также и с отсутствием политической воли, использованием этого торгового аспекта для укрепления своей переговорной позиции по другим вопросам (например заниженный курс юаня). На сегодняшний день существуют объективные условия для присоединения КНР к СГЗ ВТО, в первую очередь, это высокая конкурентоспособность национальных производителей, диверсифицированный экспорт и общий уровень вовлеченности в мировые хозяйственные потоки.

Что касается региональной либерализации рынка госзакупок, то Бразилия и страны-члены МЕРКОСУР здесь являются ярким примером. Приоритет отдан именно внутрирегиональному открытию рынка, что вполне обосновано, если учитывать уровень развития экономики и, в частности, системы госзаказа, а также конкурентоспособность отечественных отраслей производства.

В свою очередь, Мексика постепенно в той или иной мере открывает рынок государственных закупок для зарубежной продукции через включение обязательств по либерализации в двусторонние ЗСТ (исключение НАФТА – три члена). Это обеспечивает расширение доступа иностранных компаний, усиление внешнеторговых взаимосвязей и, что самое главное, контроль над соблюдением принципа реципрокности.

Тем не менее, ни в одном из перечисленных случаев соглашение не охватывает все уровни и сектора в сфере госзаказа. Страны сохраняют за собой право использовать государственные закупки товаров и услуг в качестве одного из важнейших инструментов защиты и поддержки национального производителя.



БИБЛИОГРАФИЯ:

Волгина Н.А. Международная экономика. – М.: Эксмо, 2010. 478 с. (Volgina N.A. Mezhdunarodnaja jekonomika. – М.: Jeksmo, 2010. 478 s.)

Статья 10 Закона о государственных закупках КНР . URL: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm (retrieved on 20.08.2013) (Stat'ja 10 Zakona o gosudarstvennyh zakupkah KNR).

Проект Постановления Правительства РФ “Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров при размещении заказов на поставки для государственных и муниципальных нужд”. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/28573.html> (дата обращения 20.12.2013) (Proekt Postanovlenija Pravitel'stva RF “Ob ustanovlenii zapreta na dopusk otdel'nyh vidov tovarov pri razmeshhenii zakazov na postavki dlja gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd”).

Arrowsmith S., Treumer S., Fej J., Jiang L. Public Procurement Regulation: an Introduction/ Ed. by Arrowsmith S. – The EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, 2010. 204 pp.

Thai K. V. Challenges in public procurement. In Thai, K. V., et al. (Eds.), Challenges in Public Procurement: An International Perspective. PrAcademics Press, Boca Raton, Florida, USA. 2005. PP. 1-20.

EU and Canada strike free trade deal. URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=973> (15.11.2013).

Sennoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries . Journal of Public Procurement. Vol. 6. Issue 3. - PrAcademics Press, 2006. PP. 218-249.

PRC Government Procurement Policy. The US-China Business Council, 2009. URL: http://www.uschina.org/public/documents/2009/07/government_procurement.pdf.

China Business Review Online. Can China's Government Procurement Market Be Cracked? URL: <https://www.chinabusinessreview.com/public/1005/matechak.html> (retrieved on 14.12.2011).

Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China. Public Procurement Study. European Chamber, 2011. 54 pp.

Wang P. China's Accession to WTO's Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation. University of Nottingham, China Policy Institute, 2009. 21 pp.

Updating government procurement. URL: http://usa.chinadaily.com.cn/epaper/2013-10/29/content_17066630.htm (retrieved on 17.11.2013).

Bolton P. Government Procurement as A Policy Tool In South Africa. Journal of Public Procurement. Vol. 6. Issue 3, 2006. PP. 193-217.

Stephanus Petrus Le Roux De la Harpe. Public Procurement Law: A Comparative Analysis. University of South Africa, 2009. 590 pp. (URL: http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3848/thesis%20le%20roux_pdf.pdf).

Green Paper On Public Sector Procurement Reform In South Africa: an Initiative of the Ministry of Finance and the Ministry of Public Works. April 1997. Section: Message from the Ministry of Finance. (URL: http://www.polity.org.za/polity/govdocs/green_papers/procgp.html).

National Industrial Participation Programme (NIPP) (URL: http://www.dti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp).

South Africa. URL: <http://www.ustr.gov/sites/default/files/South%20Africa.pdf> (retrieved on 20.12.2013).

The Local Accord Procurement. 25 pp. URL: <http://www.economic.gov.za/communications/publications/local-procurement-accord> (retrieved on 15.11.2013).

WTO Trade Policy Review. Brazil, 2009. 165 pp.

WTO Trade Policy Review. Brazil, 2004. 195 pp.

Public Procurement in Brazil. URL: <http://www.s-ge.com/sites/default/files/PublicprocurementinBrazilREV.pdf> (retrieved on 30.09.2013).

How to Do Governmental Contracts in Brazil. American Chamber of Commerce for Brazil – AMCHAM International Affairs Department. 2010. 31 pp. (URL: <http://www.brazilcouncil.org/sites/default/files/How%20to%20Government%20Contracts.pdf>).

2013 Investment Climate Statement – Brazil. URL: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204608.htm> (retrieved on 23.11.2013).

Hochstrasser A., Matter M. Airport Investments in Brazil, Swiss Business Hub, 2013. 22 pp. URL: http://www.s-ge.com/en/filefield-private/files/55194/field_blog_public_files/14662 (retrieved on 24.11.2013).

Public procurement in Brazil: overview. URL: <http://us.practicallaw.com/6-521-4700?source=relatedcontent#a814314> (retrieved on 24.11.2013).

European Commission – Market Access Database. URL: http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=970031&version=2 (retrieved on 23.11.2013).

WTO Trade Policy Review. Brazil, 2013. 194 pp.

Government Procurement in the Mexican Legal System. URL: http://www.martindale.com/government-contracts-law/article_Arriaga-y-Dominguez-SC_1567482.htm (retrieved on 06.12.2013).

WTO Trade Policy Review. Mexico, 2013. 202 pp.

Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico. OECD. A Secretariat Analytical Report on Legislation, Regulations and Practices Relating to Procurement Undertaken by ISSSTE, 2013. 110 pp.

Commission staff working document impact assessment accompanying the document proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules on the access of third country goods and services to the European Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of European Union goods and services to the public procurement markets of third countries /* SWD/2012/0057 final - COD/2012/0060 */ URL: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=SWD:2012:0057:FIN:EN:HTML> (retrieved on 06.12.2013).

