

Международное сотрудничество при выполнении государственных заказов

О.В. Пономарева,

*Всероссийская академия внешней торговли, Институт
международной экономики и финансов - младший научный сотрудник*

УДК 339.5

ББК 65.428

П-563

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы развития конкуренции в сфере государственного заказа, анализ этой проблемы в области теоретических исследований, и ее решение в рамках практической деятельности ключевых международных институтов – ООН, ОЭСР, Всемирного банка, ВТО. Важную роль в привлечении новых поставщиков на рынок государственного заказа играет прозрачность и предсказуемость системы регулирования. Международные организации ведут большой блок работы по формированию рекомендаций в этой области. В то же время имплементация высоких стандартов и требований международных организаций в рамках конкретных национальных систем является не простой задачей, для чего необходимы проведение индивидуальных программ содействия или поиск других форматов, например, межстранового взаимодействия.

Ключевые слова: государственные закупки, международные организации, ОЭСР, Всемирный банк, Мексика.

International cooperation in government procurement

O.V. Ponomareva,

*Russian Foreign Trade Academy,
National Research University Higher School of Economics - Junior researcher*

Abstract

The article is devoted to the competition issues in public procurement. The author presents the key results of theoretical researches and the outcomes of practical activities in improving competitive environment in public procurement undertaken by such leading international institutions as the UN, the OECD, the World Bank, the WTO. Transparency and predictability of the regulatory system play a crucial role in attracting new suppliers for government procurement. International organizations are making state-of-the-art recommendations in this area. At the same time, implementation of these high standards within the framework of specific national systems is a challenging task, which requires the development and realization of individual assistance programs or searching for other formats, such as country-to-country cooperation.

Keywords: government procurement, international organizations, OECD, World Bank, Mexico.



Регулирование сферы государственных закупок связано с реализацией целого ряда целей и задач, которые иногда могут вступать в противоречие друг с другом. Например, это касается эффективного расходования бюджетных средств с одной стороны, то есть осуществления закупок товаров, услуг или работ с наилучшим соотношением цены и качества, и оказания поддержки отдельным отраслям национальной экономики, регионам страны или группам компаний (например, малым и средним предприятиям – МСП) – с другой. Первое может быть достигнуто в условиях конкуренции, которая оказывает понижающее давление на цены, второе зачастую связано с проведением преференциальной политики на рынке государственного заказа.

В мировой практике закрытие рынка государственного заказа или ограничение на участие иностранных компаний является достаточно распространенной мерой, направленной на поддержку отечественных поставщиков. Полные запреты, предоставление ценовых преференций, требования о содержании местных компонентов, использовании местной рабочей силы, инвестиционные требования – меры протекционистской политики в области государственного заказа, которая проводится в таких странах, как Китай, Бразилия, Мексика, ЮАР, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Вьетнам, США и др. То же самое относится и к России. С другой стороны, в настоящее время все чаще экономики идут на шаги по либерализации сферы государственных закупок и расширению доступа зарубежных поставщиков к государственным контрактам. Это выражается в расширении состава участников Соглашения о государственных закупках ВТО (СГЗ ВТО), к которому недавно присоединились Новая Зеландия, Черногория, Украина, Молдавия¹, а также включении обязательств по государственным закупкам в региональные торговые соглашения (РТС), в том числе такие крупные интеграционные блоки, как подписанное в феврале 2016 г. соглашение о Транстихоокеанском партнерстве.

ОБРАЩЕНИЕ К ТЕОРЕТИЧЕСКИМ ИССЛЕДОВАНИЯМ

В теоретической литературе есть блок работ, посвященных изучению вопросов дискриминации иностранных поставщиков на национальном рынке государственных закупок и отмене соответствующих мер, которые представлены исследованиями А. Вейченридера², П. Макафи и Дж. Макмиллана³, Р. Болдуина⁴,

¹ Agreement on Government Procurement. Parties, observers and accessions. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

² Weichenrieder A. J. Public Procurement in presence of capital taxation. *Regional Science and Urban Economics*, 2001. PP. 339-353.

³ McAfee R. P., McMillan J. Government procurement and international trade. *Journal of International Economics*, Vol. 26, 1989. PP. 291-308.

⁴ Baldwin R. E. Trade Policies in Developed Countries. *Handbook of International Economics*, Vol. 1, edited by Jones R. W., Kenen P. B. Elsevier Science Publishers B. V., 1984. PP. 571-619.



И.-Г. Ким⁵, К. Миядживы⁶, С. Чена⁷, К. Фудживары и Н. В. Лонга⁸ и др. Одной из наиболее заметных работ в области оценки последствий либерализации доступа иностранных компаний в сферу государственных закупок является исследование С. Д. Ивнетта и Б. М. Хоекмана⁹. Авторы рассматривают экономику малой страны при изначальных условиях свободной торговли, совершенного конкурентного рынка товара, отсутствии барьеров на вход в отрасль и фиксированном количестве фирм в отечественной отрасли в краткосрочном периоде. Ивнетт и Хоекман проводят анализ сначала введения дискриминационных мер, а потом либерализации на рынке государственных закупок в рамках модели частичного равновесия. В процессе исследования авторы пришли к выводам, касающимся не только последствий отмены различных дискриминационных мер (запрета на импорт и ценовых преференций), но и других аспектов, связанных с обеспечением транспарентности и конкурентной средой на рынке государственных закупок. А именно:

В случае, если спрос государства на товар не превышает объем выпуска отечественной отрасли, то государство при введении запрета на закупки импортной продукции переключится на отечественных производителей, в то время как иностранные поставщики смогут перейти в частный сектор. В таком случае запрет на импорт в государственном заказе не приведет к изменению равновесных цен, импорта или объемов торговли. Важным условием является взаимозаменяемость отечественного и импортного товаров как для государства, так и для остальных потребителей. В долгосрочном периоде при отмене запрета на импорт ничего не изменится, так как у государства нет стимулов переключаться на иностранных поставщиков.

В ситуации, когда спрос государства оказывается больше выпуска отечественной отрасли при введении запрета на импорт, объем потребления государства сократится, закупочные цены вырастут, национальные производители станут получать ненулевую прибыль, а импорт снизится до поставок иностранной продукции в частный сектор. Это приведет к формированию негативного эффекта благосостояния в краткосрочном периоде. В дальнейшем прибыль, получаемая национальными производителями в краткосрочном периоде, привлечет другие фирмы на рынок

⁵ Kim In-Gyu. Price preference vs. Tariff Policies in Government Procurement Auctions. *Economics Letters*, 1994. PP. 217-222.

⁶ Miyagiwa K. Oligopoly and Discriminatory Government Procurement Policy. *The American Economic Review*. Vol. 81, No. 5, 1991. PP. 1320-1328.

⁷ Chen X. Directing Government Procurement as an Incentive of Production. *Journal of Economic Integration*, 10(1), 1995. PP. 130-140.

⁸ Fujiwara, K. and Van Long, N. Welfare Effects of Reducing Home Bias in Government Procurements: A Dynamic Contest Model. *Review of Development Economics*, Vol. 16, 2012. PP. 137-147.

⁹ Evenett S. J., Hoekman B. Government Procurement: Market access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. *European Journal of Political Economy*. Vol. 21, 2005. PP. 163-183.

государственных закупок. При отсутствии барьеров на вход в отрасль отраслевое предложение увеличится. Таким образом, в долгосрочном периоде это вызовет давление в сторону устранения прибылей и уравнивания мировых и закупочных цен государства, при этом объем потребления государства увеличится до первоначального. В этом случае при либерализации доступа иностранных компаний у государства опять же нет необходимости закупать импортную продукцию, так как спрос полностью удовлетворяют отечественные компании.

В то же время если национальные компании встретятся с высокими входными барьерами, то описанные выше изменения, связанные с приходом новых отечественных поставщиков на рынок, не произойдут. В случае отмены дискриминационной политики предложение отечественной отрасли сократится, импорт увеличится, цены вернуться на мировой уровень.

При рассмотрении введения ценовых преференций или рынка услуг, а не товаров, авторы пришли, в целом, к аналогичным результатам. Основным решающим фактором было наличие возможности новых отечественных поставщиков прийти на рынок.

В то же время, если отойти от допущения, что в долгосрочном периоде рынок совершенно конкурентный (кривая предложения горизонтальна), то последствия будут следующими: после введения запрета на доступ иностранных компаний к государственным закупкам, даже при условии свободного входа в отрасль уровень цен, по которым государство покупает товары, не снизится до мирового. Таким образом, в долгосрочном периоде размер чистых общественных потерь уменьшется, но не сокращается до нуля. В связи с этим при отмене запрета или политики ценовых преференций часть национальных производителей уйдут с рынка, а импорт возрастет.

При возрастающих издержках в долгосрочном периоде и сегментации рынка появляются выгоды от перепродажи импортной продукции государству. В таких обстоятельствах возникает и дополнительный стимул к коррупции, когда государственные служащие стремятся закупить иностранную продукцию по более низким ценам за определенные выплаты со стороны поставщиков.

Таким образом, как показал анализ Ивнетта и Хоекмана, последствия как дискриминации, так и либерализации зависят от характера конкуренции на рынке, в частности, от наличия барьеров на вход в отрасль. В разных ситуациях либерализация торговли может привести как к росту, так и сокращению импорта. Важно отметить, что авторы статьи также показали, что большую роль для последствий либерализации, которые необязательно могут быть негативны для отечественных поставщиков, играет эффективная конкурентная, антикоррупционная политика и обеспечение прозрачности регулирования на национальном уровне. Эти три направления имеют большое значение для отечественных поставщиков вне зависимости от того, открыт рынок для иностранцев или действуют ограничения на их



участие и преференции отечественных производителям. В то же время транспарентность национального регулирования представляет особую важность для иностранных поставщиков, которые не смогут реализовать выгоды от открытия новых рынков, если невозможно будет получить информацию о планируемых закупках государства, законодательстве в сфере государственного заказа, правилах и процедурах участия в тендере и т. д. В связи с этим Соглашение о государственных закупках ВТО и главы, посвященные госзаказу, в РТС покрывают два вида обязательств – доступ на рынок и регуляторику. Со стороны стран, которые стремятся к расширению участия членов ВТО в СГЗ, а также включению положений по госзакупкам в интеграционные соглашения одним из основных аргументов является позитивный эффект, который оказывает либерализация на национальное регулирование с точки зрения его реформирования и совершенствования в соответствии с нормами и стандартами, принятыми на международном уровне. В этом контексте стоит отметить не только ВТО, но и другие международные организации, которые ведут большой блок работы по формированию международных стандартов и рекомендаций в области государственного заказа, целью которой является, в первую очередь, применение лучших норм и практик на национальном уровне, повышение эффективности национальных систем государственного заказа.

СТАНДАРТЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Такие международные организации, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк (ВБ), ООН в лице Комиссии по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) ведут активную деятельность по формированию стандартов и рекомендаций в области государственных закупок, а также занимаются аналитической работой, в том числе направленной на повышение транспарентности в рассматриваемой области.

В ООН есть два инструмента, которые так или иначе связаны со сферой государственных закупок: Типовой закон ЮНСИТРАЛ о государственных закупках 2011 г.¹⁰, который направлен на гармонизацию и повышение эффективности режимов государственных закупок на международном уровне, а также Конвенция ООН против коррупции (в частности, статья 9), которая была подписана в 2003 г. и стала шагом для дальнейшего развития типового закона ЮНСИТРАЛ¹¹. Типовой закон ЮНСИТРАЛ охватывает ключевые аспекты регулирования государственных закупок: предоставление информации, установление условий для участия в процедуре

¹⁰ UNCITRAL Model Law on Public Procurement. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procure/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

¹¹ UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

закупок, квалификационный отбор потенциальных поставщиков, критерии оценки предложений, меры в случае чрезмерно низких ценовых предложений, нечестное поведение участников государственных закупок, ситуации конфликта интересов, процедуры обжалования результатов тендера. В частности, в Типовом законе ЮН-СИТРАЛ устанавливаются условия для использования различных методов закупок: открытого тендера, электронного аукциона, ограниченного конкурса, рамочных соглашений и др.

ВБ, как международный институт, финансирующий различные проекты в сфере социально-экономического развития, заинтересован в эффективном и целенаправленном расходовании предоставленных им средств. В этом направлении специалисты банка разработали правила и процедуры, в соответствии с которыми государства-реципиенты финансирования должны проводить закупки в рамках реализации согласованных проектов. В 2015 г. правила закупок в рамках программ и проектов ВБ были обновлены¹². Так же, как и в предыдущей редакции указания включают порядок организации государственного тендера, который в основном должен проводиться в формате открытого международного конкурса, наличие определенного набора документов у потенциальных поставщиков и правила их составления, а также формирования технической спецификации со стороны государственного заказчика. Помимо этого, общие указания по закупкам выделяют ситуации, когда могут быть использованы другие способы закупок кроме международного тендера: ограниченный международный конкурс, национальный конкурс, рамочные соглашения, прямое присуждение контракта, формирование государственно-частных партнерств и т. д. В то же время, ВБ разрешает предоставление преференций отечественным поставщикам при решении вопроса о присуждении контракта в рамках международного тендера. В частности, регламентирует в определенных обстоятельствах право на применение ценовых преференций, как при закупке товаров и услуг (15%), так и в случае строительных работ (7,5%)¹³. Изменения 2015 года вступили в силу с 1 июля 2016 г. В частности, были прописаны положения в отношении повышения транспарентности за счет использования электронных методов закупок, возможности включения специальных критериев в технические спецификации, направленных на достижение целей устойчивого развития в государственном заказе, наличия периода ожидания между моментом определения выигравшего поставщика и непосредственно заключением контракта с этим поставщиком и т. д.

¹² Procurement for Projects and Programs. URL: <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/procurement-projects-programs>

¹³ THE WORLD BANK Procurement Regulations for IPF Borrowers. URL: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=4005>



Что касается аналитической работы, то в 2015 г. ВБ опубликовал результаты пилотного проекта «Сравнительный анализ в сфере государственных закупок», в рамках которого были исследованы системы государственного заказа в 11 странах: Таиланде, Турции, России¹⁴, США, Швеции, Чили, Мексике, Иордании, Афганистане, Уганде и Гане. Анализ покрыл процедурные вопросы участия в тендере такие, как доступ к информации, временные ограничения, возможность подачи жалобы, используемые механизмы контроля и надзора и т. д. Проведенный анализ выявил общие черты и отличия в национальных системах и стал первым шагом по формированию информационной базы по регулированию закупок в странах мира¹⁵. В конце 2015 г. был опубликован «Сравнительный анализ в сфере государственных закупок - 2016», который охватил уже 77 экономик. Сопоставление осуществлялось по тем же процедурным аспектам с предоставлением информации, в том числе и по каждой из стран¹⁶. В настоящее время информация по отдельным странам и индикаторам представлена на сайте ВБ¹⁷. Исследование показало следующее:

- уровень прозрачности выше в системе государственного заказа тех стран, где выше показатель ВВП на душу населения;
- рост использования электронных методов закупок в большинстве стран;
- формирование современного законодательства в области регулирования государственного заказа не всегда ведет к высокому уровню его имплементации;
- транзакционные издержки остаются высокими и значительными особенно для малых и средних предприятий.

В ОЭСР государственные закупки являются важным направлением деятельности организации. ОЭСР ведет работу по изучению мирового опыта регулирования сферы государственного заказа и формированию ключевых принципов и стандартов в этой области, а также занимается оценкой и содействием в реформировании систем государственных закупок отдельных стран. Особое внимание ОЭСР уделяет борьбе с коррупцией и нечестными практиками в области государственного заказа. В таблице ниже представлены ключевые рекомендации ОЭСР в области государственных закупок, разработанные на сегодняшний день.

¹⁴ Данные по России не включены в отчет 2015 г. и представлены в следующем отчете 2016 г.

¹⁵ Benchmarking Public Procurement 2015. URL: http://www.ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/11/000470435_20150311115117/Rendered/PDF/948550PROPOP15000BPP020150v.60FINAL.pdf

¹⁶ BENCHMARKING PUBLIC PROCUREMENT 2016 ASSESSING PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS IN 77 ECONOMIES. URL: <http://bpp.worldbank.org/~media/WBG/BPP/Documents/Reports/Benchmarking-Public-Procurement-2016.pdf?la=en>

¹⁷ Benchmarking Public Procurement. URL: <http://bpp.worldbank.org/>

Таблица 1

Рекомендации ОЭСР в сфере государственных закупок

| <i>Документ ОЭСР</i> | <i>Суть рекомендаций</i> |
|--|--|
| Рекомендация в отношении предложений о борьбе с коррупцией в процессе закупок в рамках двусторонней помощи 1996 г. | Цель – противодействие коррупции при осуществлении закупок в рамках официальной помощи развитию странами-участницами Комитета ОЭСР по содействию развитию. Согласно рекомендациям Комитета по содействию развитию страны-члены должны требовать включения положений о борьбе с коррупцией в контракты на закупки, финансируемые за счет средств двусторонней помощи, добиваться надлежащего выполнения положений документов международных организаций развития, направленных на борьбу с коррупцией, тесно сотрудничать с партнерами по проектам развития в интересах борьбы с коррупцией. |
| Рекомендация Совета ОЭСР по улучшению экологических показателей государственных закупок 2002 г. | <ul style="list-style-type: none"> • Разработка и проведение политики «зеленых» государственных закупок с учетом мер в области конкурентной политики, международных договоренностей и обязательств. • Принятие конкретных мер по включению в критерии отбора победителей тендера экологических аспектов на основе принципов прозрачности и недискриминации. • Включение экологических критериев в технические спецификации и систему оценки должно подразумевать соответствующие процедуры в процессе закупок, финансовые и бюджетные меры для учета дополнительных издержек, обучение госслужащих, доступность разработки и внедрения таких мер на всех уровнях государственного регулирования, проведение периодических мониторингов по оценке достигнутых результатов. |
| Принципы ОЭСР в обеспечении честности процесса закупок 2008 г. | Принципы прописаны по четырем группам: 1) прозрачность, 2) эффективное и добросовестное управление, 3) предотвращение противоправных действий, соблюдение установленных норм и правил, наличие системы мониторинга, 4) подотчетность и контроль. |
| Рекомендация Совета ОЭСР по борьбе со сговорами в сфере государственного заказа 2012 г. | <ul style="list-style-type: none"> • Оценка и совершенствование законодательства и практик регулирования с точки зрения снижения потенциальных рисков сговора между компаниями-участницами в процессе закупок; развитие конкуренции на рынке государственного заказа. • Обеспечение осведомленности госслужащих, занятых в сфере государственных закупок о признаках, подозрительном поведении, которые могут указывать на наличие сговора. • Разработано Руководство по борьбе со сговорами (Приложение к Рекомендации), которое включило перечень конкретных мер для снижения рисков сговора в государственных закупках, а также перечень признаков, свидетельствующих о наличии сговора. |



| <i>Документ ОЭСР</i> | <i>Суть рекомендаций</i> |
|--|--|
| Рекомендация Совета ОЭСР в отношении государственных закупок 2015 г. | <ul style="list-style-type: none"> • Прозрачность всего процесса закупок: обеспечение бесплатного и беспрепятственного доступа к информации через онлайн ресурс для всех заинтересованных сторон. • Обеспечение честности процесса государственных закупок. • Содействие в расширении доступа к государственному заказу всех потенциальных поставщиков, независимо от размера компании (в т. ч. предоставление равного доступа иностранным поставщикам). • Внедрение, развитие и расширение использования электронных методов закупок. • Соблюдение баланса между второстепенными целями политики государственных закупок и первостепенной – достижение наилучшего соотношения цены и качества. • Участие в обсуждении закупок и совершенствовании регулирования сферы государственного заказа всех заинтересованных сторон. • Установление высоких профессиональных стандартов в отношении госслужащих, занятых в сфере государственного заказа. • Разработка и внедрение систем оценки и мониторинга регулирования сектора государственных закупок. • Развитие систем управления рисками и их нивелирования на всех стадиях государственного заказа. • Обеспечение эффективных механизмов по контролю и надзору в сфере закупок. |

Источник: DAC Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Bilateral Aid Procurement. URL: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=203&InstrumentPID=199&Lang=en&Book>; Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement. URL: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=46&InstrumentPID=43&Lang=en&Book=>; OECD Principles for Integrity in Public Procurement. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>; Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf>; OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

Помимо формирования рекомендаций неотъемлемой частью работы ОЭСР в области государственных закупок являются мониторинг ситуации и применяемых практик в государственном заказе различных стран, а также содействие странам в реализации продвигаемых организацией принципов и стандартов. С этой целью в

ОЭСР был создан специальный онлайн ресурс (Government Procurement Toolbox), представляющий собой перечень лучших практик регулирования в области государственного заказа, которые применяются в различных странах мира. Данный перечень формировался как ориентир для государств как членов ОЭСР, так и других стран в направлении реализации Принципов ОЭСР в обеспечении честности процесса закупок 2008 г. Он охватывает такие вопросы, как, например, использование индикаторов риска коррупции в государственном заказе, выбор того или иного метода закупок, доступ к информации, в частности через онлайн-ресурсы и т. д.¹⁸ В то же время стоит отметить, что ссылки при описании того или иного подхода регулирования или организации процесса закупок в подавляющем большинстве даются на опыт отдельных стран ОЭСР (а именно, США, ЕС, Канада, Австралия) и непосредственно на рекомендации организации.

На сегодняшний день актуальным остается вопрос о реформировании сферы государственного заказа, распространении лучших практик и внедрении высоких стандартов регулирования, которые, в частности, предлагает ОЭСР, в развивающихся странах. Этому бы способствовал диалог по обмену опытом между развитыми и развивающимися странами, которые заинтересованы в построении эффективной национальной системы государственных закупок. В настоящее время подходящей международной площадкой для такого взаимодействия является форум Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС). В 2000-х гг. в рамках АТЭС действовала Экспертная группа по государственным закупкам. Результатами работы группы стало утверждение в 1999 г. Добровольных принципов в сфере государственных закупок, которые включили: транспарентность, достижение наилучшего соотношения цены и качества, открытая и активная конкуренция, честное заключение сделок (процедуры закупок), подотчетность, отсутствие дискриминации. В 2004 г. были приняты Стандарты прозрачности в государственных закупках¹⁹. В настоящее время работа по государственным закупкам в АТЭС свернута, экспертная группа более не функционирует. В связи с актуальностью тематики регулирования, реформирования, повышения прозрачности и эффективности государственных закупок в экономиках АТЭС в 2016 г. Российская Федерация выступила с инициативой о возобновлении сотрудничества по данным вопросам в рамках Экономического комитета АТЭС. Предложение России состоит в том, чтобы, ориентируясь на работу других международных организаций, а именно исследования ВБ, а также рекомендации и стандарты ОЭСР и ООН, выстроить взаимодействие между экономиками АТЭС по наиболее важным и актуальным вопросам

¹⁸ Index of tools by theme as per the OECD integrity pillars. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/indexoftoolsbythemeaspertheoecdintegritypillars.htm>

¹⁹ Баева М. А., Зайцев Ю. К., Орлова А. Н., Пономарева О. В. Сравнительный анализ регулирования сферы государственных закупок в экономиках АТЭС // Вестник АТЭС. 2016. № 4. С. 26.



регулирования сферы государственного заказа, не обращаясь к либерализации доступа иностранных компаний на этот рынок, что является крайне чувствительным вопросом для многих членов форума. По итогам обсуждения были согласованы такие аспекты для сотрудничества, как процедурные вопросы процесса закупок, развитие систем электронных закупок, содействие малым и средним предприятиям, политика «зеленых» закупок, содействие инновационным предприятиям через инструмент государственного заказа, управление рисками в рамках закупочного цикла. На данный момент определяется подходящий формат сотрудничества и решаются организационные вопросы.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ВБ И ОЭСР В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА: ОПЫТ МЕКСИКИ

Хорошим примером эффективного сотрудничества страны с международными организациями в области совершенствования системы государственного заказа является взаимодействие Мексики с ОЭСР и ВБ. Сотрудничество с ВБ началось в 2001 г. в формате проведения банков оценки системы государственных закупок страны и формулировки рекомендаций для проведения реформы. В течение первых лет работы правительство Мексики в соответствии с полученными рекомендациями ВБ пересмотрело законодательство в сфере закупок товаров, услуг и работ на предмет внедрения более современных методов закупок и процедур, предприняла попытки совершенствования механизмов государственного заказа на уровне штатов, в частности, в области подготовки кадров, продолжила развитие системы электронных закупок CompraNet. Ключевые рекомендации в отчете 2007 г. были связаны с необходимостью дальнейшего развития конкуренции на рынке за счет:

- проведения международных тендеров и расширения доступа иностранных компаний на рынок государственных закупок, отмены действия требований о содержании местных компонентов (на уровне 50%), введения для реализации мер по поддержке отечественных поставщиков ценовой преференции в размере 10-15%,
- увеличения минимального периода времени для подачи тендерных предложений от потенциальных поставщиков,
- разработки и внедрения стандартной тендерной документации на федеральном уровне для содействия прозрачности и предсказуемости процесса закупок,
- совершенствования системы оценки предложений за счет увеличения веса цены и критериев, которые могут быть измерены максимально объективно,
- гармонизация системы регулирования, правил и процедур в сфере государственных закупок,
- дальнейшее развитие системы CompraNet, стремление к переходу большинства закупок в электронный формат,
- усилить механизмы контроля и надзора и системы рассмотрения жалоб и пересмотра результатов тендеров,

□ создать условия и активизировать участие в контроле и рассмотрении закупок со стороны общества,

□ объединение закупок одинаковых товаров (например, компьютерной техники), необходимых одновременно для нескольких государственных ведомств и организаций²⁰.

В 2013 г. ВБ проанализировал результаты реформирования системы регулирования государственных закупок Мексики. Проведенное исследование показало, что совершенствование механизмов закупок в соответствии с рекомендациями ВБ позволила сэкономить мексиканскому правительству за трехлетний период (2009-2012 гг.) около 1 млрд долл²¹. Среди наиболее существенных шагов, которые привели к указанным результатам ВБ отнес стратегическое использование рамочных соглашений в отношении отдельных видов товаров (например, авиабилеты или рабочая одежда), в которых установлен предел цены, стандартизация правил и процедур закупок, успешное функционирование системы электронных закупок CompraNet. В последние годы ВБ и Мексика продолжают сотрудничество, акцент в котором сделан на прозрачность информации и данных в области государственного заказа, как для непосредственно участников рынка, так и для общества. В 2014 г. отдел администрации президента Мексики по координации Национальной цифровой стратегии и организация Transparencia Mexicana (мексиканское подразделение Transparency International) инициировали диалог по вопросам раскрытия информации по закупкам и предоставления ее в доступном для широкой аудитории виде. С одной стороны, ориентиром является Стандарт открытых данных по государственным контрактам (минимальный набор информации по закупкам, который должен быть раскрыт начиная с планирования закупки и заканчивая стадией его имплементации), с другой – анализируется доступ к информации через CompraNet. В 2015 г. президент Мексики заявил, что Стандарт открытых данных по государственным контрактам будет выполнен в рамках строительства нового аэропорта в Мехико²².

Если сотрудничество ВБ и Мексики включало в себя формирование рекомендаций по масштабным фундаментальным преобразованиям в системе государственного заказа страны, то взаимодействие с ОЭСР сосредоточилось на решении точечных проблем отдельных государственных учреждений. Так, в 2011 г. Институт

²⁰ World Bank. 2007. Mexico - The federal procurement system : challenges and opportunities. Washington, DC: World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/223391468299352443/Mexico-The-federal-procurement-system-challenges-and-opportunities>

²¹ Mexico Moves to Results-based Procurement System. URL: <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/03/mexico-moves-to-results-based-procurement-system>

²² Towards Open Contracting in Mexico. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/meaningful-public-procurement-data>



общественной безопасности Мексики подписал соглашение с ОЭСР о сотрудничестве с целью имплементации рекомендаций организации в области борьбы со сговорами в государственных закупках. В том же году правительство штата Мехико обратилось к ОЭСР за помощью в совершенствовании системы закупок, соглашение было подписано между ОЭСР и Комиссии Мексики по конкуренции. В 2012 г. аналогичное взаимодействие было оформлено с Государственным институтом общественной безопасности и услуг для государственных служащих. В 2013 г. был инициирован анализ закупочной деятельности Федеральной комиссии Мексики по электроэнергии²³. Следующей государственной организацией Мексики, которая начала сотрудничество с ОЭСР стала нефтяная государственная компания – Pemex, подписавшая соглашение в июле 2015 г.²⁴ Имея по результатам анализа достаточно подробные рекомендации в контексте конкретных систем закупок и с учетом индивидуальных особенностей и проблем, у государственных организаций больше шансов успешно предпринять необходимые меры.

Именно такие шаги по всеобъемлющему и глубокому реформированию сферы государственных закупок, повышению эффективности всех процессов и процедур, обеспечению прозрачности могут в большей повлиять на открытость рынка по сравнению с формальным действием национального режима в отношении иностранных поставщиков, и, что особенно важно, содействовать развитию конкуренции среди отечественных производителей. Соглашения, которые затрагивают вопросы либерализации сферы государственного заказа всегда включают и обязательства по регулированию, однако их имплементация является далеко не простой задачей особенно в случае развивающихся стран, для которых вопросы развития, финансовые факторы, конкуренция, поддержка отечественных отраслей и более выгодное включение в международную торговлю являются крайне важными аспектами политики в области госзакупок. Формирование высоких стандартов регулирования в рамках международных организаций, их аналитическая и экспертная поддержка отдельных стран играют большое значение для необходимых преобразований рынка государственных закупок. В то же время полезным для развития международного сотрудничества в этой области мог бы стать межстрановой формат обмена опытом и лучшими практиками регулирования, который бы объединял развитые и развивающиеся страны, ведущих экспертов ООН, ВБ, ОЭСР, ВТО и помогал бы развивающимся странам выявлять наиболее подходящие и современные решения для реформирования систем государственного заказа с учетом рекомендаций международных организаций.

²³ Fighting bid rigging in government contracts: Mexico-OECD partnership. URL: <http://www.oecd.org/mexico/fightingbidrigginggovernmentcontractsmexico-oecdpartnership.htm>

²⁴ Pemex seeks out OECD for procurement best practices. URL: <http://www.bnamericas.com/en/news/oilandgas/pemex-seeks-out-oecd-for-procurement-best-practices>

БИБЛИОГРАФИЯ:

- Agreement on Government Procurement. Parties, observers and accessions. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm
- Baldwin R. E. Trade Policies in Developed Countries. Handbook of International Economics, Vol. 1, edited by Jones R. W., Kenen P. B. Elsevier Science Publishers B. V., 1984. PP. 571-619.
- Benchmarking Public Procurement. URL: <http://bpp.worldbank.org/>
- Benchmarking Public Procurement 2015. URL: http://www.ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/11/000470435_20150311115117/Rendered/PDF/948550PROP0P15000BPP020150v.60FINAL.pdf
- BENCHMARKING PUBLIC PROCUREMENT 2016 ASSESSING PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS IN 77 ECONOMIES. URL: <http://bpp.worldbank.org/~media/WBG/BPP/Documents/Reports/Benchmarking-Public-Procurement-2016.pdf?la=en>
- Chen X. Directing Government Procurement as an Incentive of Production. Journal of Economic Integration, 10(1), 1995. PP. 130-140.
- DAC Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Bilateral Aid Procurement. URL: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=203&InstrumentPID=199&Lang=en&Book>
- Evenett S. J., Hoekman B. Government Procurement: Market access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. European Journal of Political Economy. Vol. 21, 2005. PP. 163-183.
- Fighting bid rigging in government contracts: Mexico-OECD partnership. URL: <http://www.oecd.org/mexico/fightingbidrigginggovernmentcontractsmexico-oecdpartnership.htm>
- Fujiwara, K. and Van Long, N. Welfare Effects of Reducing Home Bias in Government Procurements: A Dynamic Contest Model. Review of Development Economics, Vol. 16, 2012. PP. 137-147.
- Index of tools by theme as per the OECD integrity pillars. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/indexoftoolsbythemeaspertheoecdintegritypillars.htm>
- Kim In-Gyu. Price preference vs. Tariff Policies in Government Procurement Auctions. Economics Letters, 1994. PP. 217-222.
- McAfee R. P., McMillan J. Government procurement and international trade. Journal of International Economics, Vol. 26, 1989. PP. 291-308.
- Mexico Moves to Results-based Procurement System. URL: <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/03/mexico-moves-to-results-based-procurement-system>
- Miyagiwa K. Oligopoly and Discriminatory Government Procurement Policy. The American Economic Review. Vol. 81, No. 5, 1991. PP. 1320-1328.
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT. URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
- Pemex seeks out OECD for procurement best practices. URL: <http://www.bnamericas.com/en/news/oilandgas/pemex-seeks-out-oecd-for-procurement-best-practices>
- Procurement for Projects and Programs. URL: <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/procurement-projects-programs>



Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement. URL: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=46&InstrumentPID=43&Lang=en&Book=>

Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/RecommendationOnFightingBidRigging2012.pdf>

THE WORLD BANK Procurement Regulations for IPF Borrowers. URL: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=4005>

Towards Open Contracting in Mexico. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/meaningful-public-procurement-data>

UNCITRAL Model Law on Public Procurement. URL: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Weichenrieder A. J. Public Procurement in presence of capital taxation. *Regional Science and Urban Economics*, 2001. PP. 339-353.

World Bank. 2007. Mexico - The federal procurement system : challenges and opportunities. Washington, DC: World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/223391468299352443/Mexico-The-federal-procurement-system-challenges-and-opportunities>

Баева М. А., Зайцев Ю. К., Орлова А. Н., Пономарева О. В. Сравнительный анализ регулирования сферы государственных закупок в экономиках АТЭС // Вестник АТЭС. 2016. № 4. СС. 26-41 (Baeva M. A., Zajcev Ju. K., Orlova A. N., Ponomareva O. V. Sravnitel'nyj analiz regulirovanija sfery gosudarstvennyh zakupok v jekonomikah ATJeS // Vestnik ATJeS. 2016. № 4. SS. 26-41).

