

Мельников Владимир Васильевич,  
преподаватель Новосибирского регионального центра Института  
управления закупками и продажами  
Новосибирский государственный технический университет  
Тел / факс: (383)–346–02–90  
E-mail: vvm\_ru@macbox.ru

## ЦЕНА ПРЕДУСМОТРИТЕЛЬНОСТИ.

Новый закон о государственных закупках в свете вступления в ВТО.

Отдельные формулировки закона № 94–ФЗ «О размещении заказов...» дают основания задуматься о дальнейших намерениях правительства относительно перспектив развития российского рынка государственных закупок. Является очевидным, что новые подходы по поводу предоставления национального режима в отношении товаров, происходящих из иностранных государств блокируют возможности использования нового закона в качестве инструмента промышленной политики и, в то же время, делают его одним из основных инструментов политики конкурентной.

Ключевым в формулировке статьи 13 является понятие *национального режима* (он же *режим наибольшего благоприятствования*); используется, в частности, в современной мировой практике в рамках Всемирной торговой организации между странами-участницами Соглашения о государственных закупках (Government Procurement Agreement). На сегодняшний день, помимо 25 стран-членов Евросоюза его участниками уже стали США, Канада, Япония, Южная Корея, китайский Гонконг, Сингапур, Израиль, Норвегия, Швейцария, Исландия, Нидерланды и Лихтенштейн. Можно заметить, что данная группа составляет менее четверти от 149 стран, на сегодняшний день входящих в ВТО. Основных причин тому две. Во-первых, либерализация рынка государственных закупок во всех странах наталкивается на противодействие со стороны групп, лоббирующих интересы отечественных производителей, а не учитывать их влияние на политические процессы неосмотрительно. Во-вторых, необычайно

сложно было присоединиться к Соглашению о государственных закупках на своих условиях. Наглядным примером тому может послужить история Южной Кореи, которая в течение 15 лет (1979 – 1994 гг.) пыталась присоединиться к международному Соглашению о государственных закупках, предлагая все более и более легкие условия доступа иностранных поставщиков к государственным контрактам. За это время, а также за период, прошедший после вступления, корейское правительство в рамках Группы по интернационализации государственной системы закупок не смогло точно количественно оценить, оказало ли вступление в данное Соглашение позитивное или негативное влияние на благосостояние страны, а также на изменение потоков экспорта и импорта. Приблизительная оценка дополнительных выгод национальных поставщиков была проведена ими по методу Р. Болдуина, предложенного в работе «Нетарифные ограничения в международной торговле», и исчислена, исходя из доли потребления импорта в частном секторе, в размере приблизительно 400 млн долл. в год. Однако, при осуществлении данных оценок не были учтены расходы на подготовку и ведение переговоров, расходы на смену институциональной схемы, административные расходы на поддержание процедурных требований, размер недополученных доходов национальных производителей от существования нетарифных барьеров государственного рынка и, что существенно, на постоянное разрешение разногласий на международном уровне. Как на момент вступления, так и на сегодняшний день основная надежда правительства Южной Кореи возлагается на рост конкурентоспособности корейских товаров на мировом рынке (С исследованиями южнокорейских специалистов можно, в частности ознакомиться в следующей работе: Inbom Choi. Long and winding road to the Government Procurement Agreement: Korea's accession experience. [http://www1.worldbank.org/wbi/trade/manila/gpa\\_Korea.pdf](http://www1.worldbank.org/wbi/trade/manila/gpa_Korea.pdf)).

В то же время наша страна добровольно открыла рынок государственных закупок для иностранных поставщиков, не выдвигая никаких условий, несмотря на отсутствие однозначной позиции по поводу вступления в ВТО вообще и относительно либерализации рынка госзакупок в частности. Здесь

хотелось бы привести два мнения со стороны «сомневающихся», появившихся еще на этапе обсуждения законопроекта.

Во-первых, критику со стороны председателя Комитета по организации и проведению конкурсов и аукционов г. Москвы, Г.В. Дегтева. Как отметило электронное издание RBC (Приведено в статье: Тендерный комитет Москвы против отмены преференций местным производителям.), он, в частности, указал на необходимость сохранения в законе положений о возможности предоставления преференций, например, для решения социальных проблем и развития отраслей промышленности. И при этом Москва не относится к депрессивным регионам!

Во-вторых, в интервью со старшим вице-президентом Торгово-промышленной палаты РФ Б.Н. Пастуховым. В первом номере журнала «Госзаказ» (2005) им было отмечено, что установление «режима равного доступа не соответствует национальным интересам страны в условиях современной экономической ситуации», а также может «нанести реальный ущерб многим российским предпринимателям, вплоть до их разорения» (Готовимся ко второму чтению закона: Интервью со старшим вице-президентом ТПП РФ, депутатом Государственной Думы Пастуховым Б.Н. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2005. – № 1.).

Правительство РФ, очевидно, уделяет основное внимание сокращению расходов бюджетных средств, абсолютно справедливо подразумевая при этом, что средства налогоплательщиков не должны быть использованы для скрытого субсидирования производственных предприятий. Однако экономия средств государственного бюджета – лишь одна сторона медали, и для ответа на вопрос о целесообразности введения нормы о недискриминации товаров иностранного происхождения при проведении конкурсных закупок продукции для государственных нужд, предусмотренной в ст. 13 закона № 94–ФЗ, необходимо оценить общий эффект для всех заинтересованных экономических агентов, поскольку уменьшение доходов отечественных компаний может приводить и к сокращению рабочих мест, и к снижению доходов населения.

Необходимо оценить целый спектр последствий от изменения правил проведения конкурсных торгов при закупках продукции для государственных нужд в ст. 13 закона № 94–ФЗ с точки зрения возникновения возможных потерь для общественного благосостояния, связанных с недопроизводством товаров, недополучением доходов отечественными производственными предприятиями, а также ростом затрат на возможные компенсации государства уволенным гражданам и другие, связанные с институциональным переустройством этой сферы хозяйственной деятельности. И подобный анализ желательно провести по отношению к большинству стран, с которыми Россия имеет торговые отношения.

Важно помнить, что степень участия иностранных фирм в конкурсных торгах зависит от величины транзакционных издержек осуществления международных торговых операций. Если их размер незначителен (именно к этому ведет обязательная публикация в электронном виде на официальных сайтах), то будет иметь место тенденция к глобализации; увеличение транзакционных издержек будет, напротив, приводить к участию в торгах исключительно национальных компаний. Кроме того, дополнительным препятствием на пути доступа иностранных компаний на отечественный рынок государственных закупок может стать психологическая склонность потребителей к явному или неявному предпочтению определенных национальных товаров, в том числе, ввиду неприятия политики определенных государств, проблем с экологией в странах происхождения поставщиков, а также националистических мотивов. Данные причины при проведении закупочной политики на уровне государства стимулируют проявление дискриминации, поскольку чиновники, в том числе и иностранные, склонны прислушиваться к общественному мнению, всегда защищающему отечественного производителя.

Далее приведен расчет, касающийся возможных выигрышей и потерь отечественных предприятий от обоюдного предоставления национального режима поставщикам в России и США (табл. 7). Выбор США в качестве

страны-контрагента обусловлен схожестью основных показателей закупок продукции для государственных нужд (рис. 1).

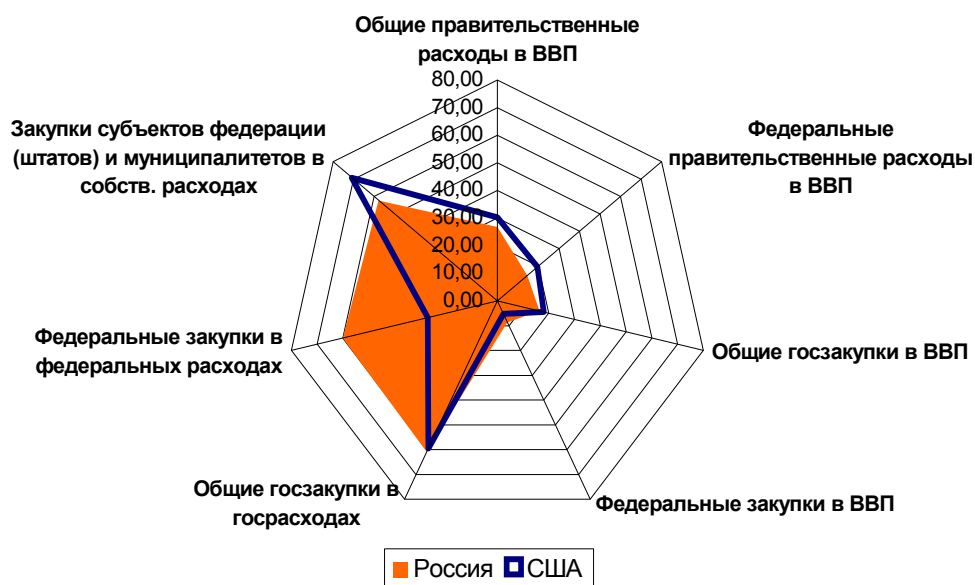


Рис. 1. Сравнительный анализ показателей закупок продукции для государственных нужд России и США в 2004 г.

В основу расчета положено два предположения:

1) предположение о том, что на момент перед заключением подобного соглашения государственные заказчики России и США вообще не закупали продукцию страны-контрагента;

2) после предоставления российским поставщикам национального режима в США доля импорта американского государства российских товаров будет равна доле импорта частного сектора.

Таблица 7

Последствия возможного соглашения между Россией и США о предоставлении «национального режима» при размещении государственного заказа в обеих странах (Рассчитано с использованием таблиц «Затраты-Выпуск» России и США (до 2001 г. ввиду фрагментарности российских статистических данных)).

Годы	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Потребление частным сектором в США, млн дол.	13 330 163	14 296 424	15 593 341	16 720 673	18 221 528	18 247 230
Экспорт из России в США, млн. дол.	5 069	4 761	5 386	5 045	4 976	4 375
Доля импорта из России в США в совокупном объеме потребления	0,000380	0,000333	0,000345	0,000302	0,000273	0,000240

Потребление гос-ва в США, млн долл	1 421 944	1 487 901	1 518 325	1 620 798	1 721 602	1 825 639
Возможное потребление гос-вом США российских товаров ( <b>max выигрыш</b> российских фирм), тыс. руб. (по 97 вкл - млн руб)	3 006 085	2 953 250	10 829 187	13 203 310	13 238 109	13 191 667
Потребление частным сект. в России, тыс руб (до 1997 вкл - млн руб)	3 946 424 700	4 545 122 800	4 827 846 563	8 535 659 300	12 617 423 648	15 525 438 958
Доля импорта из США в совокупном объеме потребления	0,004117	0,005409	0,017742	0,007666	0,006123	0,006392
Государственное потребление в России тыс. руб. (по 1997 вкл - млн руб.)	444 768 200	539 103 000	529 053 100	702 832 200	1 082 785 600	1 475 837 200
Возможное потребление гос-вом в России товаров из США ( <b>max проигрыш</b> российских фирм) тыс. руб. (по 1997 вкл - млн руб)	1 830 986	2 915 918	9 386 520	5 387 701	6 629 454	9 434 158
Выигрыш-проигрыш ( <b>результат предоставления нац режима</b> ) тыс руб (по 97 вкл - млн руб)	1 175 099	37 332	1 442 667	7 815 609	6 608 655	3 757 509

Как показывает расчет, в среднем за ряд лет при прочих равных условиях отечественные поставщики могли бы получать дополнительные доходы в размере примерно 4,45 млрд деноминированных руб. в год в текущих ценах. С другой стороны, если ввести ограничения на переговорную силу сторон, а, главное, поправку на существование национальных технических стандартов, влияние которых на оценку квалификации и сопоставление заявок поставщиков в отличие от современной российской практики закупок очень существенно, имеет место возможность ежегодных потерь отечественными предприятиями в среднем до 5,93 млрд руб. Кроме того, важнейшим моментом, который непременно должен учитываться, является потребность стимулировать российские предприятия к участию в конкурсных торгах других стран. Данное условие является очень важным, поскольку во многих регионах РФ отечественные поставщики, исходя из официальной статистики торгов, считают сложным участвовать даже в процедурах, осуществляемых в рамках российского законодательства на русском языке.

Можем сделать общий вывод: *отечественные предприятия в случае беспрепятственного доступа иностранных компаний на национальный рынок государственных закупок могут скорее понести потери, нежели получить выгоду*, поскольку в отличие от частного рынка товаров и услуг на государственном рынке заказчики за рубежом вынуждены помимо частных предпочтений учитывать также и национальные интересы, в том числе

необходимость стимулирования роста отечественного промышленного производства, даже за счет его сокращения в других странах.

*Таким образом, возможно определить решение правительства о недискриминации и предоставлении режима наибольшего благоприятствования для товаров из любых иностранных государств как поспешное и требующее дополнительных расчетов.*

Подтверждением тому может послужить мнение признанных международных специалистов в сфере правительственных закупок С. Эвенетта и Б. Хекмана, которые отмечают, что в странах-участницах Соглашения о государственных закупках ВТО, как правило, хорошо развита конкуренция и маловероятно, что иностранные фирмы получают достаточный простор для деятельности. С другой стороны, является прибыльным вхождение на рынки развивающихся государств (См., например, в статье Evenett S., Hoekman B. Government procurement: how does discriminations matter? [http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers\\_2000/BPproc.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/trade/papers_2000/BPproc.pdf)). Кроме того, по словам арбитра ВТО А. Мукерджи, «...индустриальные страны используют национальные технические нормы и стандарты для ограничения импорта из развивающихся стран. В основу этих норм и стандартов положены технические и технологические инновации, а также предпочтения потребителей в индустриальных странах, которые трудно воспроизвести экспортерам из развивающихся стран. Практически эти требования трактуются так, что сокращают их экспортные доходы ...и занятость» (Мукерджи А. Внедрение нормативов ВТО: проблемы развивающихся стран/ А. Мукерджи// Мировая экономика и международные отношения. – 2003. - №6.) Если при этом обратить внимание на отношение законодателя к отошедшему на второй план при оценке конкурсных заявок критерию качества в законе № 94-ФЗ, то можно ожидать нового потока низкосортной и небезопасной зарубежной продукции, вытесняющей добропорядочного российского производителя с крупнейшего рынка страны.

В рамках ВТО существует понимание того, что экспорт развивающихся стран может быть ограничен, а экспорт развитых дополнительно стимулирован за счет институтов, не прописанных в международных соглашениях. В этом

случае факт неконкурентоспособности отдельных отечественных товаров на рынках государственных закупок других стран не должен оставаться без внимания со стороны Правительства РФ, изменяющего вместе с законодательством правила доступа иностранных поставщиков к участию в российских государственных конкурсных торгах.

В этой связи напрашивается вывод, что отмена ограничений на закупки иностранной продукции для государственных нужд не обязательно должна была привести к отмене преференций отечественным товарам (в крайнем случае, поставщикам). И если при этом использование инструмента преференций не входит в противоречие со ст. 8 п.1 Конституции РФ и антимонопольным законодательством, в частности, со ст. 7 п. 1. закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а именно, не будут предоставляться преференции отечественным поставщикам по отношению к другим отечественным поставщикам, хотя бы и с выделением учреждений уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов в отдельную льготную категорию, то такой подход позволит обеспечить и экономичность и эффективность расходования бюджетных средств без подавления национального производства.

Уж если российские заказчики де-юре обеспечивают свободный доступ иностранным компаниям к отечественному рынку государственных и муниципальных закупок, то необходимо, чтобы это приводило к реальному снижению стоимости заключаемых контрактов. Очевидно, зная о преференциях для аналогичных отечественных товаров, иностранная компания была бы вынуждена заранее устанавливать в конкурсной заявке цену, меньшую на определенный процент, чем среднерыночные для конкретного российского рынка.

К тому же преференции отечественным поставщикам по отношению к иностранным способствовали бы решению еще одной проблемы. Поскольку в соответствии с законом № 94–ФЗ поставщики не обязаны самостоятельно



предоставлять сведения, подтверждающие их право на участие в торгах, а получение информации по участникам размещения заказа, зарегистрированным за границей, вообще представляется маловероятным, то в перспективе может появиться тенденция участия отечественных предприятий в российских государственных конкурсных торгах через зарубежные дочерние компании. Предоставление указанных преференций сделало бы подобные действия участников торгов нецелесообразными.

В крайнем случае, на наш взгляд, статью 13 возможно трактовать несколько иначе. Формулировка «... к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим, предусматривающий, что такие товары, работы, услуги допускаются для целей размещения заказов ... на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, выполняемыми, оказываемыми российскими лицами...» не означает, что нельзя устанавливать преференции отечественным поставщикам товаров по отношению к иностранным.

О перманентном противостоянии идей большей открытости идеям протекционизма говорит весь исторический опыт проведения конкурсных торгов в России, а также анализ изменений нормативно-правовой базы, регулирующей размещение государственного заказа. Важно, чтобы изменения системы управления государственными закупками, которая сегодня в России по-прежнему находится на этапе становления, смогли обеспечить уровень конкуренции, достаточный для закупок качественно лучшей продукции без снижения национального дохода государства.