



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 April 2003

Russian
Original: English

Комиссия Организации Объединенных Наций
по праву международной торговли
Тридцать шестая сессия
Вена, 30 июня – 11 июля 2003 года *

Текущая деятельность международных организаций в области государственных закупок: возможная будущая работа

Записка Секретариата **

Содержание

	Пункты	Стр.
I. Введение	1–5	2
II. Текущая деятельность международных и региональных организаций в области государственных закупок	6–35	3
A. Всемирный банк	8–10	3
B. Азиатско-Тихоокеанская ассоциация экономического сотрудничества	11–13	4
C. Европейское сообщество	14–18	5
D. Зона свободной торговли в Северной и Южной Америке	19–21	7
E. Общий рынок стран Южного конуса	22–23	8
F. Североамериканское соглашение о свободной торговле	24–29	8
G. Государственные закупки в рамках Всемирной торговой организации	30–35	10

* Пересмотренные даты.

** Представление настоящей записки Секретариатом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли было задержано ввиду нехватки персонала.

I. Введение

1. На своей четырнадцатой сессии, состоявшейся в 1981 году, Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) приняла решение о том, чтобы для дальнейшего укрепления координирующей роли Комиссии Секретариат через определенные промежутки времени выбирал для рассмотрения конкретную область и представлял доклад, в котором главное внимание сосредоточивалось бы, в частности, на уже проделанной в этой области работе, указывая при этом аспекты, которые можно унифицировать и модернизировать с точки зрения права¹. Для такого обсуждения Комиссией Секретариат выбрал закон о закупках товаров (работ) и услуг, описанный ниже.

2. Принятый в 1994 году Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (в дальнейшем именуемый "Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках")² содержит процедуры, направленные на обеспечение развития конкуренции, транспарентности, честности, экономичности и эффективности процесса закупок, и стал важной международной вехой на пути реформирования законодательства о закупках. Законы, основой или главным стимулом для разработки которых послужил Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках, были приняты более чем 30 государствами в различных районах мира, а в результате применения Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках была в широких масштабах осуществлена гармонизация правил и процедур, касающихся закупок. Комиссия, возможно, сочтет полезным рассмотреть опыт реформирования законодательства на базе Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках, а также вопросов, возникавших в ходе практического применения Типового закона после его принятия.

3. Одной из областей, в которых был получен соответствующий опыт, является рост использования в государственных закупках электронной торговли, в том числе методов, базирующихся на интернете, которые могут в еще большей степени способствовать достижению целей законодательства о закупках. Например, электронные аукционы не только эффективны, но и позволяют обеспечивать большую по сравнению с традиционными торгами транспарентность, а информационные технологии можно использовать в целях улучшения информации, связанной с поставщиками. Выдвигаются, однако, аргументы о том, что, хотя многие практические методы электронных закупок можно принять с помощью толкования действующих законов и правил, в отношении использования электронной торговли для закупок все же могут оставаться нежелательные препятствия. Часть таких препятствий касается процедур электронных закупок, и их нельзя полностью устранить путем применения унифицированного законодательства, в частности Типовых законов ЮНСИТРАЛ об электронной торговле и электронных подписях, которые основаны на принципе функциональной эквивалентности сообщений на электронных и бумажных носителях.

4. Помимо этого Комиссия, возможно, пожелает получить информацию о деятельности отдельных международных и региональных организаций в области государственных закупок, осуществляемой ими после принятия в 1994 году Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках. Эта деятельность отражает растущее значение режимов закупок для развития национальной экономики отдельных стран, а также региональной и межрегиональной интеграции. Она также свидетельствует о необходимости принятия гармонизированных современных моделей и координации усилий международных органов, занимающихся вопросами закупок.

5. Учитывая нехватку ресурсов, Секретариат ЮНСИТРАЛ не представляет подробных комментариев по вышеуказанным проблемам на данном этапе. Если Комиссия решит продолжить рассмотрение этого вопроса, можно будет провести дополнительные исследования.

II. Текущая деятельность международных и региональных организаций в области государственных закупок

6. Международные кредитные учреждения, а также международные и региональные торговые организации считают государственные закупки важным аспектом международной торговли. Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что со времени принятия Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках был разработан ряд региональных и международных режимов в отношении государственных закупок. Подтверждается это и последними действиями крупных международных кредитных учреждений и международных, а также региональных торговых организаций по пересмотру принятых ими соответствующих режимов государственных закупок в целях их адаптации к новым требованиям, что должно способствовать более эффективному достижению стоящих перед ними целей.

7. В настоящем разделе содержится обобщенная информация о деятельности отдельных международных и региональных организаций в области государственных закупок после принятия Типового закона о закупках. Эта информация представляется, в частности, для того, чтобы обратить внимание Комиссии на возникшие в сфере государственных закупок проблемы, в том числе в связи с практическим применением Типового закона. Множество двусторонних соглашений, заключенных в области государственных закупок после 1994 года, в сферу рассмотрения настоящего доклада не входят³.

A. Всемирный банк

8. Закупка товаров, работ или услуг, финансируемая Всемирным банком [в состав которого входят Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международная ассоциация развития (МАР)], осуществляется соответствующими правительственными органами государств, получающих займы или кредиты Банка. Всемирный банк установил правила, которым должны следовать заемщики средств, полученных на закупку товаров, работ и услуг в рамках финансируемых Банком проектов. Эти правила подробно прописаны в Руководящих принципах, регулирующих закупки, осуществляемые на займы МБРР и кредиты МАР (the Procurement Guidelines) и Руководящих принципах отбора и найма консультантов заемщиками Всемирного банка (the Consultant Guidelines) (см. www.worldbank.org). Эти руководящие принципы включаются путем ссылок в соглашения о займах, заключаемые по каждому конкретному проекту, и являются обязательными для заемщиков. Дополнительные указания и руководящие материалы по закупкам содержатся в составленном Банком Руководстве по закупкам (Procurement Manual) и Руководстве для консультантов (Consultants' Manual).

9. В последние несколько лет руководящие принципы Всемирного банка претерпели некоторые принципиальные изменения. В оба варианта руководящих принципов были внесены новые положения, отражающие возросшее внимание Банка к проблеме коррупции и мошенничества при осуществляемых на средства Всемирного банка закупках. Такое повышение внимания со стороны Банка вызвано

тем обстоятельством, что он считает коррупцию самым главным препятствием на пути экономического и социального развития, поскольку она "подрывает развитие, грубо попирая законы и ослабляя институциональную основу, от которой зависит экономический рост" (см. www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt). Несмотря на то что в прежних вариантах руководящих принципов предусматривались общие меры по борьбе с коррупцией при выполнении финансируемых Банком проектов, стало ясно, что этих мер для выявления и искоренения коррупции недостаточно. Поэтому в пересмотренных вариантах руководящих принципов предусматриваются дополнительные конкретные меры по выявлению и искоренению коррупции или мошенничества при осуществлении финансируемых Банком проектов. Кроме того, в Руководящие принципы в отношении консультантов добавлены новые положения, которые отражают изменившийся характер услуг, требуемых при финансируемых Банком закупках. Эти положения направлены на то, чтобы при отборе консультантов придавалось большее значение цене услуг, была усилена общая транспарентность процесса отбора и были обеспечены стимулы для местных консалтинговых фирм в странах-заемщиках.

10. Всемирный банк и Африканский банк развития взаимодействуют с такими региональными учреждениями Африки, как *Западноафриканский экономический и валютный союз* и *Общий рынок восточной и южной частей Африки*, в осуществлении региональных проектов по реформированию государственных закупок, правовая часть работы по которым во многом основывается на идеях, заложенных в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках.

В. Азиатско-Тихоокеанская ассоциация экономического сотрудничества

11. Первоначально Азиатско-Тихоокеанская ассоциация экономического сотрудничества (АТАЭС) была учреждена в 1989 году с целью содействия экономическому сотрудничеству в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В ноябре 1993 года лидеры АТАЭС на совещании в Блейк-Айленде (Соединенные Штаты Америки) приняли декларацию о перспективах экономики своих стран, заложившую основы сообщества стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в рамках которого, в частности, будут предприняты совместные усилия по содействию развитию свободной торговли и инвестиций (см. www.apcsec.org.sg). В ноябре 1994 года на встрече на высшем уровне в Богоре (Индонезия) руководители стран АТАЭС приняли декларацию о совместном намерении, в которой заявили о своей политической решимости добиваться в регионе свободы и открытости торговли и инвестиций и установили в качестве даты либерализации для входящих в АТАЭС промышленно развитых стран 2010 год и 2020 год – для всех остальных (см. www.apcsec.org.sg). На состоявшейся впоследствии встрече на высшем уровне в Осаке (Япония) руководители стран АТАЭС приняли Осацкий план действий, в котором предусмотрели, что АТАЭС будет добиваться достижения своей долгосрочной цели обеспечения свободы и открытости торговли и инвестиций, поощряя добровольную либерализацию в регионе (см. www.apcsec.org.sg).

12. В 1999 году страны АТАЭС завершили разработку комплекса не имеющих обязательной юридической силы Принципов государственных закупок. Цель Принципов – осуществление добровольной либерализации рынков государственных закупок во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе в соответствии с принципами и целями декларации, принятой в Богоре (Индонезия). В настоящее время страны-

члены изучают пути наилучшего претворения Принципов в жизнь и приведения своих систем в соответствие с ними. Рассматриваются и другие вопросы государственных закупок, в частности вопрос об электронных государственных закупках.

13. Завершив работу над не имеющими обязательной юридической силы Принципами, члены Группы экспертов АТАЭС по государственным закупкам договорились на совещании, состоявшемся в 2000 году, провести в добровольном порядке рассмотрение своих индивидуальных планов действий в отношении Принципа, касающегося транспарентности. В рамках этого процесса члены Группы продолжают изучать, каким образом лучше всего осуществлять Принципы и добровольно приводить системы своих стран в соответствие с ними. Помимо этого данная Группа экспертов будет более тесно сотрудничать с другими группами АТАЭС, в частности с Руководящей группой по электронной торговле и Рабочей группой по малым и средним предприятиям, рассматривая ряд вопросов, в том числе вопроса о безбумажной торговле. На своем совещании, состоявшемся в августе 2002 года в Мехико, Группа экспертов по государственным закупкам практически завершила добровольное рассмотрение Принципа, касающегося отчетности и честности процедуры. Группа также приняла решение о начале добровольного рассмотрения ею на своей следующей сессии в феврале 2003 года Принципа, касающегося соответствия качества товара или услуг уплаченным деньгам (value for money).

С. Европейское сообщество

14. В Европейском сообществе предоставление государственных контрактов регулируется на двух уровнях. На первом уровне существуют общие положения о свободе торговли и конкуренции, содержащиеся в договоре о создании Европейского сообщества – Римском договоре. Эти положения имеют целью образование внутреннего рынка, на котором товары, услуги и капитал могут свободно перемещаться через границы государств-участников, путем устранения существующих препятствий в торговле товарами и услугами между государствами-участниками и обеспечения честной и недискриминационной конкуренции между различными государствами – членами Сообщества⁴. Они касаются также предоставления государственных контрактов⁵. На втором уровне действует серия из шести директив о государственных закупках, в которых общие положения о свободе торговли и конкуренции, содержащиеся в Римском договоре, переносятся на область предоставления государственных контрактов. Эти директивы регулируют порядок предоставления в Сообществе крупных государственных контрактов⁶.

15. Директивы Европейского сообщества о государственных закупках подразделяются на две общие группы. К первой группе относятся директивы в отношении государственного сектора, которыми регулируются закупки, производимые государственными органами в целом, например собственно государством, местными и региональными органами власти, ассоциациями таких органов и органами, деятельность которых подпадает под действие публичного права. Порядок предоставления контрактов в этом секторе регулируется тремя отдельными директивами, касающимися закупок, соответственно, товаров, работ и услуг⁷. Эти три директивы дополняются еще одной директивой, в которой излагаются некоторые минимальные стандартные требования в отношении системы мер, которые государства должны принимать в случае нарушения упомянутых

директив⁸. Во вторую группу входят директивы, которые касаются сектора коммунальных услуг и которыми регулируются закупки, производимые организациями, занимающимися определенными видами деятельности в секторах водоснабжения, транспорта, энергетики и телекоммуникаций, известных под названием "коммунальные услуги"⁹. Порядок предоставления всех контрактов в секторе коммунальных услуг, включая контракты на закупку товаров, работ и услуг, регулируется единой директивой, а именно Директивой о коммунальных услугах¹⁰. Так же как и в отношении государственного сектора, эта Директива дополняется Директивой о мерах реагирования на нарушения директив в области коммунальных услуг¹¹, в которой закреплены некоторые минимальные стандартные требования в отношении системы мер, которые государства должны принимать в случае нарушения упомянутых директив¹². После заключения в 1994 году Европейским сообществом и его государствами-членами Соглашения о правительственных закупках (СПЗ) как в директивы, относящиеся к государственному сектору, так и в Директиву о коммунальных услугах путем принятия двух директив о корректировке¹³ были внесены соответствующие поправки, требовавшиеся в связи с необходимостью привести вышеуказанные директивы в соответствие с требованиями СПЗ.

16. Цель этих директив состоит в том, чтобы создать внутренний рынок, то есть не перегороженное внутренними границами пространство, на котором товары, лица, услуги и капитал, имеющие отношение к государственным закупкам, могли бы свободно перемещаться между государствами-членами. В этих целях директивами устанавливаются широкие правовые рамки, основанные на принципах недискриминации, транспарентности и конкуренции¹⁴. Указанные директивы преследуют цель обеспечить предоставление государственных контрактов в Европейском сообществе на транспарентной и недискриминационной основе, с тем чтобы предприятия из государств-членов, иных чем государство, где предоставляется контракт, имели беспрепятственный доступ к процедурам предоставления государственных контрактов и могли успешно конкурировать с отечественными предприятиями за получение этих контрактов¹⁴.

17. В 1996 году Европейская комиссия опубликовала "Зеленую книгу" о действующих в Сообществе правилах государственных закупок¹⁵, в которой предложила организациям, занимающимся государственными закупками в пределах Сообщества, направить ей свои замечания. Несмотря на то что в самой "Зеленой книге" предлагалось не вносить в эти правила никаких серьезных изменений, присланные замечания заставили Комиссию пересмотреть эту точку зрения. В своем сообщении о "Зеленой книге"¹⁶ Комиссия признала необходимость изменения существовавших правовых рамок. В 2000 году она представила два предложения о внесении поправок в правила, соответственно, для государственного сектора и сектора коммунальных услуг¹⁷. В 2002 году Комиссия представила два исправленных предложения¹⁸, в которых учитывались изменения, внесенные в первоначальные предложения после их обсуждения с Европейским парламентом согласно процедуре принятия совместных решений¹⁹, предусмотренной в Договоре о создании Европейского сообщества²⁰.

18. Данные исправленные предложения преследуют тройную цель. Во-первых, они призваны упростить и разъяснить существующие директивы Европейского сообщества, с тем чтобы сделать их более ясными и понятными каждому, кто имеет отношение к государственным закупкам в качестве либо покупателя, либо поставщика. Во-вторых, они должны обновить директивы и адаптировать их к

современным административным требованиям, последним изменениям в экономической обстановке (в частности, к появлению информационного общества и постепенному уходу государства из некоторых сфер экономической деятельности, особенно в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и электросвязи) и к новым методам закупок. Наконец, цель этих предложений состоит в том, чтобы смягчить некоторые положения директив, признанные слишком негибкими в плане достижения цели наилучшего соответствия качества товара или услуг уплаченным в процессе закупки деньгам.

D. Зона свободной торговли в Северной и Южной Америке

19. Зона свободной торговли в Северной и Южной Америке (ФТАА) была учреждена на встрече на высшем уровне руководителей 34 стран Южной, Центральной и Северной Америки, состоявшейся в декабре 1994 года. В 1995 году министры торговли 34 стран – членов ФТАА договорились на совещании в Денвере, штат Колорадо, установить зону свободной торговли, в пределах которой будут постепенно устраняться торговые барьеры (см. www.ftaa-alca.org). В 1998 году министры торговли утвердили на совещании в Коста-Рике структуру, а также общие принципы и цели процесса ФТАА и приступили к официальным переговорам, в том числе по вопросу о постепенном устранении барьеров для торговли на рынках государственных закупок в пределах зоны свободной торговли (см. www.ftaa-alca.org). Регулирующие процесс образования ФТАА общие принципы и цели предусматривают, в частности, что решения будут приниматься консенсусом; соглашение о ФТАА будет соответствовать правилам и установкам Всемирной торговой организации; начало, ход и результаты переговоров будут рассматриваться в качестве составных частей единого процесса, в который будут включены взаимосогласованные права и обязанности; и что особое внимание будет уделяться потребностям, экономическим условиям (включая издержки переходного периода и возможные внутренние сбои в экономике) и возможностям экономики малых стран, с тем чтобы обеспечить их всестороннее участие в процессе ФТАА. В конце 1999 года на совещании в Торонто (Канада) министры торговли поручили переговорным группам приступить к составлению текстов для обсуждения по каждой главе соглашения о ФТАА (см. www.ftaa-alca.org). Эти тексты, включая проект главы о государственных закупках, были представлены министрам торговли на совещании, состоявшемся в апреле 2001 года в Буэнос-Айресе (см. www.ftaa-alca.org).

20. Переговоры по вопросу о доступе к рынкам в сфере государственных закупок, начавшиеся 15 мая 2002 года, имели общей целью расширение доступа к рынкам государственных закупок стран – членов ФТАА. Более конкретно, цели переговоров состоят в том, чтобы создать нормативные рамки, которые обеспечивали бы открытость и транспарентность процессов государственных закупок, не обязательно прибегая при этом к установлению одинаковых во всех странах систем государственных закупок; обеспечить отсутствие, в оговоренных пределах, дискриминации в сфере государственных закупок; и обеспечить беспристрастное и честное рассмотрение при урегулировании жалоб и апелляций по вопросам закупок, подаваемых поставщиками, равно как и эффективное исполнение принимаемых по таким претензиям решений.

21. Цели и принципы, на которых строятся проводимые в рамках ФТАА переговоры о доступе к рынкам в сфере государственных закупок, аналогичны целям и принципам, закрепленным в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках.

Е. Общий рынок стран Южного конуса

22. Общий рынок стран Южного конуса (МЕРКОСУР) был учрежден правительствами Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая на основании Асунсьонского договора от 26 марта 1991 года (A/46/155, приложение). Четыре вышеуказанные страны решили образовать общий рынок, который должен был начать действовать 31 декабря 1994 года. Следовательно, Асунсьонский договор был определен как "рамочный", поскольку содержит базовые элементы, касающиеся создания общего рынка, и основывается на взаимности прав и обязанностей участвующих в нем государств. В соответствии со статьей 1 главы I этого Договора такой рынок предусматривает:

а) свободный обмен между странами товарами, услугами и факторами производства (капиталом и рабочей силой), в частности, путем устранения таможенных пошлин и нетарифных ограничений на перемещение товаров;

б) установление общего внешнего тарифа, выработку единой торговой политики в отношении третьих государств или группировок государств и координацию своих позиций на торгово-экономических региональных и международных форумах;

в) координацию макроэкономической и секторальной политики между государствами-членами в таких областях, как внешняя торговля, сельское хозяйство, промышленность, налогообложение, денежные и валютно-финансовые вопросы, обслуживание, таможенная служба, транспорт и коммуникации, и в других областях, в которых достигнуты договоренности в целях обеспечения надлежащих условий для конкуренции между государствами-участниками;

г) обязательство государств-участников согласовывать свое законодательство в соответствующих областях с целью укрепления процесса интеграции.

23. В Асунсьонском договоре нет каких-либо положений, которые касались бы государственных закупок. Однако руководящие органы МЕРКОСУР занимаются этим вопросом в сотрудничестве с другими международными организациями. Например, страны – члены МЕРКОСУР приступили к обсуждению с Европейским союзом текста для переговоров по государственным закупкам²¹. Учитывая выгоды и преимущества, которые МЕРКОСУР может получить в результате принятия положений о государственных закупках, особенно в свете работы, проводимой как Всемирной торговой организацией, так и АТАЭС, МЕРКОСУР рассматривает вопрос о подключении обеих этих организаций к проводимому им обсуждению. Кроме того, Организация американских государств ведет учет организаций Американского континента, работающих над положениями, которые касаются государственных закупок.

Г. Североамериканское соглашение о свободной торговле

24. Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) (см. www.nafta-sec-alena.org) было подписано главами государств Канады, Мексики и Соединенных Штатов Америки 17 декабря 1992 года и вступило в силу 1 января 1994 года. Соглашение содержит график упразднения большей части тарифов и снижения нетарифных барьеров, а также всеобъемлющие положения о ведении хозяйственной деятельности в областях капиталовложений, оказания услуг,

интеллектуальной собственности, конкуренции, трансграничного передвижения лиц и государственных закупок.

25. Положения НАФТА о государственных закупках содержатся в главе 10 Соглашения. В ней устанавливаются основы прав и обязанностей, имеющие целью расширение торговли между странами – участниками НАФТА. Как говорится в преамбуле Соглашения, предполагается, среди прочего, создание расширенного и гарантированного рынка товаров и услуг, производимых на территории государств-участников; установление четких и взаимовыгодных правил ведения торговли; обеспечение предсказуемых коммерческих условий планирования хозяйственной деятельности и осуществления инвестиций, а также повышение конкурентоспособности фирм на общемировых рынках. Касающаяся государственных закупок глава 10, которая основана на этих принципах, призвана способствовать расширению торговли в зоне НАФТА путем устранения торговых барьеров в области государственных закупок на национальном уровне, превышающих определенные финансовые пороги.

26. Поставщикам товаров, услуг и строительных работ из других стран – участниц НАФТА стороны должны предоставлять национальный режим и статус наиболее благоприятствуемой нации. Кроме того, ни одна сторона не имеет права предоставлять одному местному поставщику менее благоприятные условия по сравнению с каким-либо другим местным поставщиком на основании степени его принадлежности в качестве филиала к какой-либо иностранной фирме или участия иностранной фирмы в его капитале в качестве собственника либо дискриминировать местного поставщика на том основании, что товары или услуги, предлагаемые им в связи с той или иной закупкой, происходят из другого государства-участника.

27. Устанавливаются детальные и разносторонние требования, касающиеся порядка проведения торгов, которые должны соблюдаться организацией, производящей закупки, и эти положения призваны обеспечивать транспарентный и недискриминационный характер всего процесса торгов. Согласно данной главе, наиболее предпочтительным методом проведения торгов являются открытые тендеры. Однако при определенных обстоятельствах, например в условиях крайне сжатых сроков, закупающая организация может использовать упрощенные процедуры проведения торгов, при условии что это не поставит в привилегированное положение отечественных поставщиков. Переговоры между закупающей организацией и поставщиками, как правило, не допускаются, если только в приглашении к участию в торгах не говорится о намерении покупателя провести такие переговоры или если покупатель не заявит, что ни одно конкретное предложение не является наиболее выгодным. В таких случаях переговоры обычно проводятся с целью выявления сильных и слабых сторон различных предложений по торгам.

28. От каждой стороны требуется соблюдение порядка, позволяющего поставщикам заявлять протесты по заявкам, касающиеся всех аспектов закупочного процесса. Решения в отношении протестов по заявкам должен принимать компетентный орган, не имеющий материальной заинтересованности в исходе закупок. Надзорная инстанция должна обладать полномочиями по назначению отсрочки в предоставлении контракта, пока не будет урегулирована поступившая претензия, кроме тех случаев, когда такая отсрочка будет противоречить государственным интересам. Кроме того, эта инстанция должна вынести рекомендацию в отношении надлежащего решения поставленной проблемы. Такая

рекомендация может предусматривать переоценку предложений либо прекращение процедуры или инициацию новой процедуры в отношении данной закупки. После вынесения заключения по протесту надзорная инстанция уполномочена давать закупающей организации письменные рекомендации по всем аспектам процесса закупок, в том числе предложить пересмотреть принятые закупщиком процедуры с целью приведения их в соответствие с данной главой Соглашения.

29. В целях дальнейшей либерализации имеющихся рынков государственных закупок стороны должны были до конца 1998 года начать переговоры о расширении сферы действия и охвата главы 10 НАФТА. Помимо этого от сторон требовалось учредить комитет по малым фирмам, который был призван помогать последним получать соответствующие выгоды от либерализации рынков государственных закупок в соответствии с НАФТА.

G. Государственные закупки в рамках Всемирной торговой организации

30. Всемирная торговая организация была образована 1 января 1995 года, когда вступило в силу Соглашение о создании Всемирной торговой организации (см. www.wto.org). Заявленными целями этой организации являются создание предсказуемого и постоянно расширяющегося доступа к рынкам, содействие честной конкуренции и поощрение развития и экономических реформ путем заключения соглашений, направленных на существенное сокращение тарифов и иных барьеров в торговле в целях ликвидации дискриминационных режимов в международных торговых отношениях. В числе главных правовых мер по ликвидации дискриминационной торговой практики в данном Соглашении предусмотрены обязательство предоставлять статус наиболее благоприятствуемой нации, обязательство предоставлять национальный режим²² и обязательства, связанные с транспарентностью²³. Все эти три принципа нашли отражение в различных соглашениях, заключенных под эгидой Всемирной торговой организации применительно к соответствующим рынкам.

31. Главными из заключенных под эгидой ВТО соглашений, касающихся регулирования закупок товаров и услуг для государственных нужд, являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение о правительственных закупках (СПЗ). ГАТТ и ГАТС представляют собой многосторонние²⁴ соглашения, касающиеся общих аспектов торговли, соответственно, товарами и услугами. Однако правительственные закупки не подпадают под действие антидискриминационных установок как ГАТТ, так и ГАТС.

32. Предполагалось, что это различие в установках ВТО будет преодолено с принятием Соглашения ВТО о правительственных закупках с ограниченным кругом участников²⁵, которым устанавливаются юридические рамки прав и обязанностей участников СПЗ в отношении действия внутригосударственных законов, подзаконных актов, процедур и практики в области правительственных закупок. Эти рамки установлены с целью достижения большей либерализации и расширения торговли, а также укрепления международных основ ведения мировой торговли. Они основаны на принципах недискриминации по признакам государственной принадлежности, транспарентности, открытой и эффективной конкуренции, отчетности и соблюдения надлежащей правовой процедуры, а также взаимности в отношении прав и обязанностей, принятых сторонами в соответствии с этим

Соглашением. Однако из общего числа более чем 100 членов Всемирной торговой организации СПЗ пока подписали лишь 28 субъектов, в том числе Европейское сообщество и 15 его стран-членов, а также 3 субъекта Европейского экономического пространства²⁶.

33. Учитывая ограниченное число участников СПЗ, в ВТО было начато проведение трех мероприятий по разработке многосторонних правил ВТО в отношении правительственных закупок. Во-первых, участники СПЗ договорились приступить в ближайшее время к пересмотру Соглашения, с тем чтобы упростить и усовершенствовать его, сделав более доступным для тех субъектов, которые пока в нем не участвуют. Во-вторых, участники ГАТС начали переговоры по вопросу о правительственных закупках, цель которых состоит в том, чтобы распространить установки ГАТС на область правительственных закупок услуг. В-третьих, в соответствии с Сингапурской декларацией министров, принятой на первой Конференции министров стран – членов Всемирной торговой организации, были начаты переговоры о разработке элементов многостороннего соглашения о транспарентности в области государственных закупок. Мандаты первых двух мероприятий охватывают вопросы недискриминации и транспарентности, тогда как мандат третьего мероприятия ограничен лишь аспектами, связанными с транспарентностью.

34. В том что касается работы в отношении транспарентности, то, несмотря на интенсивные переговоры, продолжающиеся уже более четырех лет, между членами Рабочей группы по транспарентности в области правительственных закупок все еще остаются серьезные разногласия, которые обсуждались на четвертой Конференции министров Всемирной торговой организации, состоявшейся в 2001 году в Дохе, а также после ее завершения. Некоторые члены Группы утверждали, что мандат на проведение переговоров, содержащийся в Сингапурской декларации, не распространяется на ведение переговоров о заключении соглашения по транспарентности правительственных закупок и что Группа должна ограничить свою деятельность исследовательским этапом полученного ею мандата, по итогам которого должно быть достигнуто общее понимание различных элементов транспарентности. Кроме того, по-прежнему наблюдается широкий разброс мнений по целому ряду вопросов, начиная со сферы действия и охвата будущего соглашения и заканчивая методами закупок и требованиями к проверке выполнения процедур на внутригосударственном уровне.

35. В Декларации Конференции министров стран – членов Всемирной торговой организации, состоявшейся в Дохе, была предпринята попытка решить эти вопросы по форме и по существу. В Декларации предусматривается, что после пятой Конференции министров, которая должна состояться в 2003 году, переговоры будут продолжены на основе решения по вопросу о характере переговоров, которое должно быть принято на этой конференции эксплицитным консенсусом. В ходе самих переговоров и после их завершения будет оказываться как соответствующая техническая помощь, так и поддержка в плане создания потенциала. В том что касается предмета переговоров, то в Декларации, принятой в Дохе, вновь подчеркивается, что переговоры будут ограничены аспектами, относящимися к транспарентности, поэтому их итоги не приведут к ограничению сферы действия стран, желающих отдавать предпочтение отечественным поставкам и поставщикам.

Примечания

- ¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать шестая сессия, Дополнение № 17 (A/36/17), пункт 100.*
- ² Там же, *сорок девятая сессия, Дополнение № 17 (A/49/17), приложение I.*
- ³ За период, охватываемый настоящим докладом, одно только Европейское сообщество заключило двусторонние соглашения по вопросам государственных закупок со следующими 13 странами: Болгарией, Венгрией, Израилем, Латвией, Литвой, Мексикой, Польшей, Республикой Корея, Румынией, Словакией, Словенией, Чешской Республикой и Эстонией. Более подробно см., в частности, в документе "Report on negotiations regarding access to third country public procurement markets in the fields covered by directive 93/38" (Доклад о переговорах, касающихся доступа к рынкам государственных закупок третьих стран в областях, охватываемых Директивой 93/38), доступном по адресу <http://simap.eu.int> в разделе "rules and guidelines".
- ⁴ Эти положения Римского договора содержатся в статьях 28 и 29 о свободном движении товаров, статье 43 о праве на жительство и экономическую деятельность, статье 49 о свободном предоставлении услуг, статье 56 о свободном движении капитала, а также статье 81 и след., касающихся правил конкуренции.
- ⁵ См., например, дело UNIX, в связи с которым Европейский суд постановил, что использование термина UNIX в уведомлении о проведении тендера противоречит положению Римского договора о свободе движения товаров в Сообществе, поскольку резервирование контракта исключительно за поставщиками, намеревающимися использовать конкретно обозначенную систему, может затруднить движение импортных потоков в торговле внутри Сообщества (Case C-359/93, *Commission of the European Communities v Kingdom of the Netherlands* [1995], *European Court Reports*, pp. 1-157).
- ⁶ См., например, Directive 93/36 of 14 June 1993 (the Public Supplies Directive), [1993] O.J. L199/1, пункт 9 вводной части.
- ⁷ Directive 92/50 of 18 June 1992 (the Public Services Directive), [1992] O.J. L209/1; Directive 93/36 of 14 June 1993 (the Public Supplies Directive), [1993] O.J. L199/1; и Directive 93/37 of 14 June 1993 (the Public Works Directive), [1993] O.J. L199/54.
- ⁸ Directive 89/665 of 21 December 1989 (the Public Services Directive), [1989] O.J. L395/33 с поправками, внесенными Directive 92/50 of 18 June 1992 (the Public Services Directive), [1992] O.J. L209/1.
- ⁹ К таким видам деятельности относятся:
 - a) создание или эксплуатация стационарных сетей, предназначенных для обслуживания населения в связи с производством, транспортировкой или распределением:
 - i) питьевой воды; или
 - ii) электроэнергии; или
 - iii) газа и тепла; либо подача в такие сети питьевой воды, электроэнергии, газа и тепла;
 - b) использование какого-либо географического района с целью:
 - i) разведки или добычи нефти, газа, угля и другого твердого топлива; или
 - ii) строительства аэропортов, морских или речных (озерных) портов или других терминальных сооружений для воздушных, морских и речных (озерных) перевозчиков;
 - c) эксплуатация сетей, обеспечивающих обслуживание населения в областях железнодорожного транспорта, автоматических систем, а также трамвайно-троллейбусных, автобусных или канатных перевозок.

В том что касается транспортного обслуживания, сеть считается существующей тогда, когда обслуживание осуществляется в соответствии с условиями эксплуатации, установленными компетентными органами государства-члена, например согласно условиям, относящимся к передвижению по обслуживаемым магистралям, их пропускной способности или частоте оказываемых услуг;

d) создание или эксплуатация общественных сетей электросвязи либо предоставление одной или более государственных услуг электросвязи.

¹⁰ Directive 93/38 of 24 June 1993 (the Utilities Directive), [1993] O.J. L199/84.

¹¹ Directive 92/13 of 25 February 1992 (the Utilities Remedies Directive), [1992] O.J. L76/14.

¹² Для регулирования закупок, производимых компаниями, которые занимаются предоставлением коммунальных услуг, в отдельном правовом документе имелись две причины. Первая из них состояла в том, что в некоторых государствах – членах Европейского сообщества работа закупающих организаций, действующих в секторе коммунального обслуживания, регулируется публичным правом, а в других – частным. По этой причине в целях обеспечения справедливого баланса в применении правил о закупках в данном секторе требовалось наличие не только одной основы регулирования, состоявшей, когда дело касалось норм о государственном секторе, лишь в указании правового статуса таких компаний. Вторая причина заключалась в том, что в отличие от главным образом административных организаций, подпадающих под действие норм о государственном секторе, закупающие организации, занятые в сфере коммунального обслуживания, преследуют, как правило, собственные экономические или отраслевые цели. Следовательно, для того чтобы соответствующие закупающие организации могли эффективно осуществлять свою деятельность по закупкам с учетом их конкретных коммерческих обстоятельств, обязанности, налагаемые на организации коммунального сектора, должны были быть более гибкими, чем те, которые предусматривались нормами, действовавшими в отношении государственного сектора. См. пункты 8 и след. вступительной части Directive 93/38 of 24 June 1993 (the Utilities Directive), [1993] O.J. L199/84.

¹³ Directive 97/52 of 13 October 1997 (the Public Alignment Directive), [1997] O.J. L328/1 и Directive 98/4 of 16 February 1998 (the Utilities Alignment Directive), [1998] O.J. L101/1.

¹⁴ См., например, пункты 1, 11 и 12 вступительной части Directive 93/38.

¹⁵ *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward*, Green Paper [27 November 1996, COM(96) 583 final].

¹⁶ *Public Procurement in the European Union*, Commission Communication [11 March 1998, COM(98) 143 final].

¹⁷ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of the procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts* [10 May 2000, COM(2000) 275 final]; и *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on coordinating the procurement procedures of procuring entities operating in the water, energy and transport sectors* [10 May 2000, COM(2000) 276 final].

¹⁸ *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of the procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts* [6 May 2002, COM(2002) 236 final]; и *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on coordinating the procurement procedures of procuring entities operating in the water, energy and transport sectors* [6 May 2002, COM(2002) 236 final].

¹⁹ Статья 251 Договора о создании Европейского сообщества.

²⁰ В том что касается государственного сектора, Комиссия полностью или частично согласилась с 63 из 103 поправок, принятых Европейским парламентом. Все поправки, принятые Европейским парламентом, можно найти в документе A5-0378/2001 на сайте

<http://eurparl.eu.int>. В отношении правил, предназначенных для сектора коммунальных услуг, Комиссия полностью, частично или с необходимыми редакционными изменениями согласилась с 47 из 83 поправок, принятых Европейским парламентом. Все поправки, принятые Европейским парламентом, можно найти в документе A5-0379/2001 на сайте <http://eurparl.eu.int>.

- ²¹ См., например, выводы шестого совещания комитета по переговорам между двумя регионами (Европейского союза и МЕРКОСУР) на сайте <http://eurpa.eu.int>.
- ²² В общих чертах обязательство предоставить национальный режим предполагает отказ от дискриминации в пользу отечественных предприятий и предусматривает, что члены Всемирной торговой организации (ВТО) должны предоставлять товарам, услугам и поставщикам из других членов ВТО такой же режим, какой они предоставляют товарам, услугам и фирмам отечественного происхождения. С другой стороны, обязательство предоставлять статус наиболее благоприятствуемой нации требует отказа от дискриминации между "иностранными" членами ВТО и предусматривает, что любой преференциальный режим, предоставленный изделиям, услугам или поставщикам из одного члена ВТО, должен также предоставляться поставщикам и "аналогичным" изделиям или услугам, поступающим из любого другого члена ВТО.
- ²³ В общих чертах правила транспарентности налагают на членов ВТО обязанность обнародовать принимаемые ими общие меры в области торговли, чтобы с такими мерами могли легко ознакомиться другие члены ВТО, а также отечественные и иностранные операторы, действующие на соответствующих рынках.
- ²⁴ См. пункт 2 статьи II Соглашения о ВТО. Заключенные в рамках ВТО многосторонние соглашения – это соглашения, составляющие неотъемлемую часть "единого процесса" Уругвайского раунда. В качестве условия вступления в ВТО подписавшие его государства должны принять на себя права и обязанности, вытекающие из этих соглашений. В отличие от практики, принятой в ГАТТ ранее ("GATT à la carte"), члены ВТО не могут отказаться от участия в каком-либо из соглашений, заключенных в рамках "единого процесса", поскольку вытекающие из этих соглашений права и обязанности имеют обязательную силу для всех членов ВТО.
- ²⁵ См. пункт 3 статьи II Соглашения ВТО. Заключенные под эгидой ВТО Соглашения с ограниченным кругом участников – это соглашения, которые не составляют неотъемлемую часть "единого процесса". Скорее, они действуют в качестве соглашений, заключенных "поверх" "единого процесса", в силу чего порождают права или обязанности лишь у тех членов ВТО, которые их заключили.
- ²⁶ На момент составления настоящего документа (март 2003 года) в число участников СПЗ входили следующие субъекты: Австрия, Бельгия, Германия, Специальный административный район Гонконг (Китай), Греция, Дания, Европейское сообщество, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Нидерланды в отношении Арубы, Норвегия, Португалия, Республика Корея, Сингапур, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция, Финляндия, Франция и Япония. Согласно данным, опубликованным на главной странице ВТО в интернете, на момент написания настоящего документа несколько стран вели переговоры о присоединении к СПЗ.
-