
КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW

УДК 342.9:339.922

С.К. Амандыкова, Н.К. Дайрабаева

*Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан
(E-mail: amandykova@mail.ru)*

Система государственных закупок в Евразийском экономическом союзе

В исследовании раскрыты аспекты организации государственных закупок в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), изложены подходы к исследованию роли системы управления закупками в формировании способностей промышленных предприятий осуществлять конкурентную борьбу на рынке деятельности. Формирование системы государственных закупок исходит из необходимости реализации государством своих функций с целью удовлетворения общественных потребностей, в том числе для обеспечения стабильного функционирования и развития отраслей экономики, малого и среднего предпринимательства. Значимыми являются условие насыщения рынка товарами и услугами первой необходимости для населения, обеспечение удовлетворения других необходимых для жизни потребностей населения и, в конечном итоге, достижение стабильного роста экономики в стране. В статье оценивается эффективность механизма финансирования в системе государственных закупок и рассматриваются динамика закупочного процесса и его особенности при использовании наиболее распространенных конкурентных способов закупок.

Ключевые слова: закупки, закупочная деятельность, промышленность, система управления закупками, факторы конкурентоспособности, законодательство, национальный режим, экономическая интеграция, электронная цифровая подпись.

Одними из приоритетных проблем управления государственными ресурсами являются проведение качественных государственных закупок и повышение эффективности проводимого закупа. В современном мире сфера государственных закупок остается источником повышенного коррупционного риска. Также следует сказать, что они должны отвечать потребностям общества, государства и частного сектора в целом. В странах Евросоюза преобладают две модели организации закупочной деятельности: централизованная и распределенная (децентрализованная). При применении распределенной модели каждое подразделение организации (министерства, департаменты и т.д.) самостоятельно проводит необходимые государственные закупки. Централизованная закупочная модель предусматривает формирование специализированного закупочного центра, в который поступают заявки от всех подразделений [1; 64].

С 1 января 2015 г., с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее – Договор), ЕАЭС в полной мере начал свою работу. Ниже указан алгоритм процесса развития законодательного регулирования закупок, который привел к созданию Раздела XXII Договора.

Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г. (далее – Соглашение) вступившее в действие с 1 января 2012 г., в совокупности с 16 другими международными договорами создало единое экономическое пространство между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией. Оно было заключено перед Договором.

Соглашение предусматривало несколько этапов перед реализацией:

1-й этап (для Российской Федерации, Республики Беларусь) — до 1 января 2012 г.: корректировка законодательства, внедрение информационных систем для проведения закупок в электронном формате, введение национального режима;

2-й этап (для Республики Казахстан) — до 1 июля 2012 г.: корректировка законодательства, внедрение информационных систем для проведения закупок в электронном формате;

3-й этап (для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации) — до 1 января 2014 г.: введение национального режима для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Из указанных выше этапов следовал алгоритм действий — сначала приведение национального законодательства, регулирующего государственные (муниципальные) закупки, к требованиям, установленным Соглашением, а затем внедрение информационных систем, поскольку проведение основных процедур (конкурс и аукцион) предполагалось в электронном виде.

Основным же достижением Соглашения было предоставление национального режима, предусматривающего, что каждое государство-член Соглашения обеспечивает для целей закупок товаров (работ, услуг), происходящих с территорий других государств-членов, поставщикам и потенциальным поставщикам других государств-членов, предлагающих такие товары, выполняющих работы и оказывающих услуги для целей закупок, режим, не менее благоприятный, чем предоставляется национальным товарам (работам, услугам), поставщикам и потенциальным поставщикам своего государства, предлагающим такие товары, а также выполняющим работы и оказывающим услуги [2; 38]. Для всех стран Союза предоставляется национальный режим, что позволит компаниям участвовать в государственных закупках наравне с национальными поставщиками. Таким образом, удастся избежать монополии на участие в аукционе только представителей конкретной страны. Из сферы действия Договора о ЕАЭС исключаются закупки, сведения о которых в соответствии с законодательством государства-члена составляют государственную тайну, закупки Национальными (центральными) банками государств-членов для обеспечения административно-хозяйственных нужд, выполнения строительных работ и капитального ремонта в соответствии со своими внутренними правилами осуществления закупок. В настоящее время вопросы государственных закупок занимают важное место в рамках переговоров о создании зоны свободной торговли между ЕАЭС и другими странами.

Нормативная система регулирования состояла из двух уровней: наднационального — в Соглашении были закреплены основные требования к сфере закупок, а детализированные требования и более подробная их регламентация содержались в национальном законодательстве и подзаконных нормативных актах [3; 11].

Действие Соглашения распространялось на все закупки, за исключением закупок, сведения о которых в соответствии с законодательством государства-члена Соглашения составляли государственную тайну (государственные секреты).

Соглашение содержало в себе еще два перечня. Минимальный перечень товаров, работ (услуг), закупка которых осуществлялась путем проведения аукциона, мог быть расширен в национальном законодательстве. Перечень случаев закупок способом из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) включал в себя общую часть и отдельные разделы для каждого из государств-членов Соглашения, учитывающие национальную специфику закупок.

Когда реализация Соглашения перешла в практическую плоскость, возник первый вопрос — необходимость обеспечения трансграничного участия в закупках. Для решения данного вопроса необходимо было обеспечить функционирование электронной цифровой подписи для субъектов Республики Беларусь и Российской Федерации. Поскольку основные процедуры должны были проводиться в электронной форме, Соглашением было закреплено стремление сторон проводить процедуры преимущественно в электронной форме. В указанных государствах действовало 7 электронных торговых площадок, но взаимное участие на них было невозможно, поскольку из-за технических трудностей (разные технологии шифрования (криптография), структура ключа подписи и т.д.) и несовершенства правового регулирования в данной сфере была ограничена возможность участия поставщиков нерезидентов [4; 327].

По инициативе Республики Беларусь данный вопрос был рассмотрен на заседании Совета Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия) и дано поручение уполномоченным органам Республики Беларусь и Российской Федерации, Комиссии, которые смогли подготовить, согласовать и вынести на утверждение Коллегии Комиссии план мероприятий. Данный план был утвержден ре-

шением Коллегии Комиссии № 144 от 23 августа 2012 г. План содержал в себе последовательность действий, выполнение которых позволило обеспечить взаимное признание уже действующих электронных цифровых подписей на территориях двух государств, что обеспечило в сжатые сроки (к сентябрю 2012 г.) возможность взаимного участия потенциальных поставщиков двух стран в государственных закупках, проводимых на электронных торговых площадках Республики Беларусь и Российской Федерации. Поскольку выбранная схема позволяла принимать участие в закупках с уже имеющимися сертификатами электронной цифровой подписи, финансовые затраты бизнеса были минимальны.

Кроме вопросов обеспечения трансграничного участия, к полномочиям Комиссии был отнесен контроль за предоставлением национального режима государствами-членами Соглашения. При этом у государств была возможность изъятия из национального режима на срок не более двух лет. Комиссии были переданы полномочия по контролю и за изъятиями из национального режима и предусмотрена возможность отмены неправомерно установленных изъятий [5; 174].

Комиссией при проведении мониторинга национального законодательства был выявлен в 2012 г. факт установления Российской Федерацией изъятий из национального режима постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 269 «Об установлении дополнительных требований к участникам размещения заказов при размещении заказов на поставки вещевого имущества для нужд федеральных органов исполнительной власти» (далее — постановление № 269) в нарушение требований Соглашения.

По обращению Республики Беларусь в Комиссии были проведены консультации, на которых было установлено, что постановление № 269 устанавливает срок действия изъятий 2 года 8 месяцев 14 дней, что нарушает максимальный срок установления изъятий (два года), предусмотренный Соглашением.

Коллегия Комиссии решением № 160 от 18 сентября 2012 г. отменила изъятия из национального режима, установленные постановлением № 269. Во исполнение этого решения принято постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1389 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 269», которое устранило изъятия из национального режима.

Также в рамках мониторинга Комиссией было выявлено распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2012 г. № 1612-р, срок действия которого, в нарушение требований Соглашения, не был установлен, информация об этом была направлена в Правительство Российской Федерации письмом Комиссии. После рассмотрения данного письма распоряжением Правительства России от 13 мая 2013 г. № 762-р внесены изменения, установившие срок изъятий в соответствии с требованиями Соглашения.

Дальнейшая работа была связана с подготовкой Договора о Евразийском экономическом союзе, необходимость которого была вызвана задачей, поставленной главами государств о необходимости создания институциональных основ функционирования Евразийского экономического союза и закрепления их в едином кодифицированном акте, вместо большого количества разрозненных документов и международных договоров. Новый договор должен был обеспечить свободу перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также приведение положений договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства в соответствие с правилами и нормами Всемирной торговой организации.

Вопросам государственных закупок в Договоре посвящен раздел XXII «Государственные (муниципальные) закупки» и Протокол о порядке регулирования закупок (приложение № 25 к Договору, далее – Протокол).

Договор сохранил основные положения Соглашения о предоставлении национального режима и четко закрепил, что этот режим предоставляется государствам-членам, а также в нем был зафиксирован общий принцип регулирования сферы государственных (муниципальных) закупок — недопустимости предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем государствам-членам.

В отличие от базового Соглашения предоставление национального режима не было увязано с этапами, а осуществлялось для Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с даты вступления в силу Договора (1 января 2015 г.), для Республики Армения — со 2 января 2015 г. — после присоединения к Договору. При присоединении Кыргызской Республики был взят переходный период в части предоставления национального режима — до августа 2017 г.

Расширены способы проведения закупок — введен запрос предложений, позволяющий выбирать лучшее предложение не только по критерию цены, в открытом конкурсе также предусмотрена возможность использования двухэтапных процедур и предварительного квалификационного отбора. Определён перечень случаев осуществления закупок путём проведения запроса предложений [5; 176].

Договор закрепил обеспечение проведения процедуры конкурса и аукциона только в электронном формате и стремление государств-членов к переходу на электронный формат при осуществлении других способов закупок, к 2016 г. — переход на заключение договоров (контрактов) о закупках в электронном формате.

Более полно, чем в Соглашении, раскрыты положения о лицах, которые включаются в реестр недобросовестных поставщиков. При этом ведение такого реестра становится обязательным. Унифицирован срок включения лиц в реестр недобросовестных поставщиков (2 года). Ранее был определён предельный срок, в рамках которого государства-члены могли устанавливать сроки национальным законодательством.

Более подробно прописаны требования к документации о закупках. Нововведением стало включение права заказчика устанавливать требования к товарам, работам и услугам об их соответствии техническим регламентам, национальным и (или) международным стандартам.

Определён единый перечень случаев осуществления закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). В договорно-правовой базе ТС и ЕЭП он был сформирован с учётом странового принципа и устранена возможность одностороннего расширения государствами-членами Союза этого единого перечня. При этом данный перечень был существенно сокращён — с 81 позиции до 64, что позволило проводить больше закупок конкурентными способами.

Предусмотрены нормы, направленные на повышение эффективности закупок, такие как планирование, нормирование закупок, осуществление общественного контроля и общественного обсуждения закупок. Предусмотрено проведение не менее трех раз в год совещаний на уровне экспертов и руководителей органов власти государств-членов и Комиссии по вопросам государственных (муниципальных) закупок для обмена информацией, обсуждения проблем совершенствования и гармонизации законодательства, совместной разработки методических материалов.

После вступления в силу Договора о ЕАЭС начался следующий этап работы по контролю за предоставлением национального режима государствами-членами ЕАЭС. В 2015 г. на основании обращения Республики Беларусь было принято решение Коллегии Комиссии от 14 июля 2015 г. № 81 «О необходимости отмены некоторых распоряжений Правительства Российской Федерации в сфере государственных (муниципальных) закупок», которым были отменены 17 распоряжений Правительства Российской Федерации, устанавливающих изъятия и особенности закупок в нарушение Договора о ЕАЭС.

В связи с поступлением в Комиссию письма Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева об отмене решения Коллегии Комиссии от 14 июля 2015 г. № 81 вступление указанного решения в силу было приостановлено.

Решением Евразийского межправительственного совета № 8 от 8 сентября 2015 г. было поручено повторно рассмотреть решение Коллегии Комиссии от 14 июля 2015 г. № 81 после утверждения Порядка рассмотрения Комиссией уведомлений государств-членов ЕАЭС о принятии актов об установлении государствами-членами изъятий из национального режима в сфере государственных (муниципальных) закупок, обращений государств-членов по вопросам отмены таких актов, а также принятия Комиссией решений о необходимости отмены таких актов (далее – Порядок) Советом Комиссии. Указанный Порядок утвержден решением Совета Комиссии № 69 от 23 ноября 2015 г.

По результатам повторного рассмотрения решения Коллегии Комиссии от 14 июля 2015 г. № 81 с учетом требований Порядка не было выявлено оснований для его отмены.

Следующий вопрос обеспечения национального режима возник в 2016 г. Решением Коллегии Комиссии от 12 апреля № 31 «О признании факта нарушения Российской Федерацией обязательств, предусмотренных разделом XXII Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, и необходимости устранения выявленного нарушения» был установлен факт нарушения Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства» положений раздела XXII Договора, пункта 30 (в части предоставления национального режима в сфере закупок) и пункта 31 (в части воз-

возможности установления в исключительных случаях государством-членом Союза изъятий из национального режима на срок не более 2 лет) Протокола.

Необходимо проводить работу по мониторингу законодательных актов государств в области государственных закупок, принимаемых на национальном уровне. При этом в нормативно-правовые акты, которые не соответствуют принятым стандартам, вносятся изменения, а нормативно-правовые акты, ограничивающие конкуренцию или ущемляющие права поставщиков и заказчиков, изменяются или аннулируются путем издания соответствующих постановлений или указов [6; 51].

Экономическое содержание закупочной деятельности приобретает при заключении государственных договоров. Заключение государственных договоров на основании проведенных торгов запросом ценовых предложений обуславливает наличие функционирующей системы государственных закупок на государственном и региональном уровнях. В основе процедуры конкурентного размещения закупок лежат приток потенциальных поставщиков, новых предложений, формирование дифференцированной ценовой политики потенциальных поставщиков. Система государственных закупок служит инструментом для стимулирования активности представителей малого бизнеса.

Следует также отметить, что в связи с мировым экономическим кризисом, а также снижением цен на энергоносители в странах ЕАЭС понизился товарооборот. Если совсем недавно страны таможенной «тройки» имели единый рынок товаров, которые перемещались в рамках ЕАЭС свободно, то в связи с падением товарооборота, а также формированием ЕГРЗ наиболее интересным для поставщиков и заказчиков является следующее новшество: достигнута аналогичная договоренность по нескольким десяткам секторов сферы услуг. Считается, что данные уступки серьезные, ведь это примерно половина экономики Беларуси, России и Казахстана.

Участники Евразийского экономического союза принимают меры по модернизации систем государственных закупок. Это предусмотрено правовыми нормами ЕАЭС, где страны должны обеспечить формирование основных экономических свобод, а именно беспрепятственное движение товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов. Для полноценной либерализации рынка сторонам придется обеспечить не только открытость таможенных границ, в программу формирования единого экономического пространства входит смягчение режимов движения средств, товаров и услуг практически всех отраслей. Не является исключением необходимость повышения открытости системы государственных закупок каждого из участников ЕАЭС. Можно говорить о том, что степень участия резидентов одной страны в государственных закупках другой является одним из показателей эффективности экономической интеграции.

Система государственных закупок, сложившаяся в экономике современного Казахстана, находится в стадии постоянного развития и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Предпосылками повышения эффективности механизмов управления государственными закупками в условиях современного Казахстана являются успешное проведение административной реформы, внедрение аудита эффективности бюджетных расходов. Данные процессы позволяют формировать благоприятные социально-экономические условия, а закупочная деятельность будет обеспечена адекватной для конкуренции средой.

Из приведенной выше информации можно сделать вывод, что система государственных закупок в Евразийском экономическом союзе с принятием Договора вышла на новый этап и по мере дальнейшего развития и принятия решений органами ЕАЭС она будет дальше улучшаться и совершенствоваться.

Список литературы

1. Андреев И.А. Финансовые услуги для естественных монополистов: конкурсное заключение договора / И.А. Андреев. — М.: Статут, 2012. — 64 с.
2. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. — М.: Волтерс Клувер, 2011. — 38 с.
3. Дудин М.Н. Развитие экономики России в условиях экономических санкций: национальные интересы и безопасность / М.Н. Дудин, Н.В. Лясников // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2014. — Т. 10. Вып. 43. — С. 2–11.
4. Инновационные процессы в российской экономике: коллективная монография / под ред. М.Я. Веселовского, И.В. Кировой. — М.: Науч. консультант, 2016. — 327 с.
5. Медведев Г.Б. Обеспечение баланса интересов социально-функциональных групп в стратегии развития машиностроения // Реальный сектор экономики: условия формирования и развития / Г.Б. Медведев; отв. ред. Л.В. Никифоров, А.С. Наумов. — М., 2013. — С. 174–191.

6 Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика / В.В.Бурцев. — М.: Издат.-торговая корпорация «Дашков и К», 2002. — 496 с.

С.К. Амандыкова, Н.К. Дайрабаева

Еуразиялық экономикалық одақтағы мемлекеттік сатып алу жүйесі

Мақалада Еуразиялық экономикалық одақтағы мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырудың қырлары ашылған, өнеркәсіп кәсіпорындарының қызмет ету нарығында бәсекелік күресті жүзеге асыру қабілетін қалыптастыруда сатып алуды басқару жүйесін зерттеуге талпыныстар зерттелді. Мемлекеттік сатып алу жүйесін қалыптастыру қоғамдық тұтынымды қанағаттандыру мақсатында мемлекеттің өз қызметін іске асыру қажеттігінен туындайды, соның ішінде экономиканың салаларын, кіші және орта кәсіпкерлікті дамыту мен тұрақты қызметін қамтамасыз ету үшін. Нарықты тұрғындар үшін ең қажетті тауарлар мен қызмет көрсетулермен толықтыру, тұрғындардың басқа да өмір сүру үшін қажетті тұтынымдарымен қанағаттандыру маңызды талап болып табылады, ең түпкі мақсаты – еліміздің экономикасының тұрақты өсуіне қол жеткізу. Авторлар мемлекеттік сатып алу жүйесінде қаржыландыру тетігінің тиімділігіне баға беріп, сатып алу үрдісінің динамикасы мен сатып алудың көп таралған бәсекеге қабілетті тәсілдерін пайдаланудың ерекшеліктерін қарастырған.

Кілт сөздер: сатып алу, сатып алу қызметі, өнеркәсіп, сатып алуды басқару жүйесі, бәсекеге қабілеттілік факторлары, заңнама, ұлттық тәртіп, экономикалық интеграция, электрондық сандық қолтаңба.

S.K. Amandykova, N.K. Dairabayeva

The system of public procurement in the Eurasian economic union

In research the aspects of organization of the public purchasing are exposed in the Eurasian economic union, going is expounded near research of role of control system by purchases in forming of capabilities of industrial enterprises to carry out competitive activity at the market of activity. Forming of the system of the public purchasing comes from the necessity of realization the state of the functions with the purpose of satisfaction of public necessities, including for providing of the stable functioning and development of industries of economy, small and middle enterprise Meaningful is a condition of market saturation commodities and services of daily necessity for a population, providing of satisfaction of other necessary for life necessities of population, and in the end is an achievement of stable height of economy in a country. In the article efficiency of mechanism of financing is estimated in the system of the public purchasing and the dynamics of purchase process and his feature is examined at the use most

Keywords: Procurement, procurement, industry, procurement management system, factors of competitiveness, legislation, national treatment, economic integration, electronic digital signature.

References

- 1 Andreev, I.A. (2012). *Finansovye usluhi dlia estestvennykh monopolistov: konkursnoe zakliuchenie dohovora [Financial services for natural monopolies: competitive conclusion of the contract]*. Moscow: Statut [in Russian].
- 2 Andreeva, L.V. (2011). *Zakupki tovarov dlia federalnykh hosudarstvennykh nuzhd: pravovoe rehulirovanie [Purchases of goods for the federal state needs: legal regulation]*. Moscow: Volters Kluver [in Russian].
- 3 Dudin, M.N. & Lyasnikov, N.V. (2014). *Razvitie ekonomiki Rossii v usloviakh ekonomicheskikh sanktsii: natsionalnye interesy i bezopasnost [The development of Russia's economy in the face of economic sanctions: national interests and security]*. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost – National interests: priorities and security, Vol. 10, 43, 2–11* [in Russian].
- 4 Veselovsky, M.J. & Kirova, I.V. (Eds.). (2016). *Innovatsionnye protsessy v rossiiskoi ekonomike [Innovation processes in the Russian economy]*. Moscow: Nauchnyi konsultant [in Russian].
- 5 Medvedev, G.B. (2013). *Obespechenie balansa interesov sotsialno-funktionalnykh hrupp v strategii razvitiia mashinostroeniia [Maintaining the balance of interests of social-functional groups in the strategy of machine building industry development]*. *Realnyi sektor ekonomiki: usloviia formirovaniia i razvitiia – Real sector of economy: conditions of formation and development*. L.V. Nikiforov, A.S. Naumov (Ed.). Moscow [in Russian].
- 6 Burtsev, V.V. (2002). *Orhanizatsiya sistemy hosudarstvennogo finansovogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Organization of the System of State Financial Control in the Russian Federation]*. Moscow: Izdatel'sko-torhovaia korporatsiia «Dashkov i K» [in Russian].