

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОТРАСЛЕВОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ (БЕЛОРУССКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

УДК 341

ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ПРАВА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (МУНИЦИПАЛЬНЫЕ) ЗАКУПКИ, КАК ПРЕДПОСЫЛКИ К РАЗВИТИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ О ЗАКУПКАХ

Ю. А. Амельченя

Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь,
ведущий научный сотрудник,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье рассматривается текущее состояние правового регулирования государственных (муниципальных) закупок в праве Евразийского экономического союза, выявлены перспективные направления в его развитии, а также тенденции такого развития, состоящие в «догоняющем» характере норм, когда право евразийской интеграции адаптируется к национальному законодательству государств-членов. Предложен возможный вариант построения регулирования государственных (муниципальных) закупок в праве Евразийского экономического союза с учетом национальных интересов государств-членов.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, процедура закупки, право Евразийского экономического союза.

Annotation. The article is analyzed the current legal regulation of public procurement in the Eurasian Economic Union law. Also the article is identified directions for further development and ongoing trends as well, which means that legal norms of the law of Eurasian integration are followed by national legislation of the member states. A possible decision to exclude such situation is formulated in the article taking into account the national interests of the member states.

Keywords: public procurement, procedure, Eurasian economic union law.

Право интеграционных объединений так или иначе оказывает влияние на содержание национального правового регулирования соответствующих сфер отношений или смежных с ними.

Если рассматривать Евразийский экономический союз (далее — Союз), то для права Союза данный тезис справедлив для сфер отношений, охватываемых правом Союза.

Для сферы государственных (муниципальных) закупок, регулируемой правом Союза, такое влияние прослеживается следующим образом. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее — Договор) содержит предписание об осуществлении закупок в государствах-членах согласно приложению № 25 к Договору (п. 3 ст. 88 Договора), которым является Протокол о порядке регулирования закупок (далее — Протокол).

Это означает, что государства-члены при установлении правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) закупок руководствуются положениями как ст. 88 Договора, так и предписаниями Протокола.

К компетенции Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссия) отнесено осуществление мониторинга и контроля исполнения международных договоров, входящих в право Союза, и решений Комиссии, а также уведомление государств-членов о необходимости их исполнения, равно как осуществляется анализ законодательства государств-членов в сферах, регулируемых правом Союза (пп. 24, 43, 52 Положения о Комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору).

Таким образом, национальное законодательство о закупках подвергается анализу со стороны Комиссии. Но и сами государства-члены могут анализировать национальное законодательство, в том числе на предмет выявления препятствий для свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы в рамках функционирования внутреннего рынка Союза (на основании решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 28 марта 2023 г. № 41 «Об утверждении Методологии квалификации препятствий на внутреннем рынке Евразийского экономического союза и признания барьеров и ограничений устраненными»), установления государством-членом особенностей осуществления закупок, связанных с необходимостью соблюдения конфиденциальности информации о потенциальных поставщиках до окончания осуществления закупки, а также в исключительных случаях на срок не более 2 лет — особенностей осуществления закупок отдельных видов товаров, работ и услуг (п. 11 Протокола) либо изъятий из национального режима (п. 31 Протокола).

С момента вступления в силу Договора с 1 января 2015 г. в него дважды вносились изменения в части уточнения компетенции уполномоченных государственных органов в сфере государственных закупок, оснований для закупки из одного источника, взаимного признания банковских гарантий и иных положений.

В то же время законодательство о государственных закупках государств-членов динамично развивается со скоростью, в разы превышающей скорость изменения Договора, и на сегодня мы сталкиваемся с разными подходами в регулировании государственных закупок, которые в ряде случаев не согласуются с правом Союза. Например, в законодательстве государств-членов предусмотрены иные, чем в Протоколе, виды процедур закупок, в частности, процедура закупки через электронный магазин в Российской Федерации (при функционировании агрегаторов торговли на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 824-р «О создании единого агрегатора торговли», ст. 38-1 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 434-V ЗРК «О государственных закупках»). Также в Республике Казахстан и в Кыргызской Республике предусмотрено рамочное соглашение (подп. 22-1 ст. 2, ст. 13, 31-1 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 434-V ЗРК «О государственных закупках», ст. 18 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 2022 г. № 27 «О государственных закупках»), однако надо признать, что в Республике Казахстан его конструкция применяется по результатам двухэтапного конкурса с использованием рамочного соглашения, где на первом этапе заключается рамочное соглашение, а на втором — договор, а в Кыргызской Республике рамочное соглашение понимается одновременно в двух значениях — как процедура (метод) и как договор по результатам закупки.

Также различается уровень цифровизации государственных закупок государств-членов, а именно:

- в Республике Казахстан предусмотрено принятие решений комиссией с подписанием протокола в виде электронного документа электронной цифровой подписью каждого из членов комиссии; закреплена так называемая автоматическая квалификация участников на основании автоматической проверки требований к участникам за счет интеграции информационных систем (ст. 9, 28, 33–35 Закона Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 434-V ЗРК «О государственных закупках»);
- в Кыргызской Республике по результатам процедуры заключается контракт в электронной форме — смарт-контракт (ст. 3, 39 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 2022 г. № 27 «О государственных закупках»); веб-порталом осуществляется автоматическое суммирование баллов по результатам оценки предложений, и на основании проведенной оценки веб-портал

автоматически генерирует протокол процедур закупок, который размещается на веб-портале государственных закупок (ст. 38 Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 2022 г. № 27 «О государственных закупках»);

- в Российской Федерации контракт по результатам закупки заключается в электронном виде по результатам электронной процедуры и, более того, обеспечивается электронное активирование по договорным обязательствам (ст. 51, 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Кроме этого, на фоне внешних макроэкономических и геополитических процессов и внутренних (национальных) приоритетов регулирования сферы государственных закупок, находящейся в прямой зависимости от бюджетного финансирования и ориентированной на достижение приоритетов социально-экономического развития государства-члена с учетом международных обязательств, в последние несколько лет происходит переосмысление концепции правовой регламентации государственных закупок.

Действительно, с доктринальной точки зрения, при приобретении государством товаров (работ, услуг) посредством государственных закупок создается «организованная конкуренция», или «закупочная конкуренция», в рамках которой государство удовлетворяет собственный интерес как публичного института, «направленный на достижение возможно выгодных условий, экономии бюджетных средств, исключение коррупции» [1, с. 67–68].

Вместе с тем следует признать, что во многом «государственная закупочная деятельность относится к традиционным инструментам протекционистской экономической политики» [1, с. 68], поскольку национальные интересы и поддержка местных производителей приоритетна и оправдывает ограничения, устанавливаемые для иностранных поставщиков.

Если национальные интересы в конкретный временной период диктуют государству или необходимость ограничивать конкуренцию, или ориентировать закупки на местных поставщиков, или оптимизировать сроки проведения, или исключить применение законодательства о государственных закупках для приобретения определенных товаров (работ, услуг), то практическая реализация проводимой государством политики будет осуществляться пропорционально [2]. Однако, как было отмечено, в контексте евразийской интеграции меры в сфере государственных закупок, принимаемые государством, должны согласовываться с предписаниями Договора и Протокола, позволяющими государствам-членам устанавливать как особенности закупок, так и изъятия из национального режима в сфере закупок.

Для Союза как экономической интеграции характерным является стратегическое планирование. В 2020 году Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 декабря 2020 г. № 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» утверждены Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 года (далее — Стратегия 2025), для реализации положений которых разработан план мероприятий (утвержден распоряжением Совета Комиссии от 05.04.2021 г. № 4). На долгосрочную перспективу 25 декабря 2023 г. принята Декларация о дальнейшем развитии экономических процессов в рамках Союза до 2030 года и на период до 2045 года «Евразийский экономический путь».

Если рассматривать Стратегию 2025, то для сферы государственных закупок предполагается реализация комплекса мер по полноценной цифровизации государственных закупок в государствах-членах, информационная открытость и прозрачность закупок; взаимное признание банковских гарантий, сокращение изъятий из национальных режимов; обеспечение взаимного признания электронной цифровой подписи (электронной подписи) для целей государственных закупок на условиях национального режима.

В свою очередь, цифровизация предполагается за счет ряда мер, определенных распоряжением Коллегии Комиссии от 23 августа 2022 г. № 140 «Об утверждении перечня мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок в государствах — членах Евразийского экономического союза», где среди прочих содержатся: расширение способов закупки, проводимой в электронном формате (электронные магазины, рамочные соглашения и др.); автоматизация процесса оценки предложений участников при проведении конкурсов исходя из предусмотренных конкурсной документацией критериев оценки и сравнения предложений; автоматизации процессов формирования протоколов заседаний комиссии заказчика (организатора) и использования электронных цифровых подписей (электронных подписей) членов комиссии заказчика (организатора), а также формирования протоколов операторами электронных торговых площадок либо веб-портала; автоматизация квалификации (предквалификации) участников закупок посредством обеспечения информационного взаимодействия веб-портала (электронных торговых площадок) с иными информационными системами и ресурсами государства-члена с целью оперативного получения достоверной информации об этих участниках.

Несложно заметить, что предлагаемые в указанном выше распоряжении меры, которые своим положительным следствием должны иметь закрепление соответствующих норм в праве Союза, по своему содержанию отражают имеющиеся в некоторых государствах-членах правила осуществления

государственных закупок и видов процедур закупок, например, процедура электронного магазина и рамочные соглашения, автоматическая квалификация участников. В то же время возникает вопрос — должно ли право Союза следовать за национальным законодательством государств-членов и приводиться в соответствии с ним либо оно должно не мешать государствам-членам развивать национальное законодательство о государственных закупках в том направлении, которое приоритетно для конкретного государства — члена Союза, устанавливая принципы регулирования сферы закупок, равный доступ к трансграничным закупкам, недискриминацию, национальный режим и общие требования к процессу регулирования закупок в государствах-членах, оставляющие дискрецию для последних в выборе модели государственных закупок?

Как представляется, сдерживающий развитие национального законодательства о закупках и одновременно «догоняющий» характер регламентации государственных закупок в праве Союза не может в полной мере служить достижению целей функционирования Союза (ст. 4 Договора).

Более предпочтительным видится вариант установления правом Союза общих принципов и правил осуществления государственных закупок — отдельных на уровне Договора и Протокола, остальных — на уровне акта Комиссии (решения Совета Комиссии с возложением на него соответствующего полномочия), который при необходимости может быть скорректирован более оперативно, чем нормы Договора и Протокола.

1. Сидорчук В. К. Введение в европейское конкурентное право : учеб. пособие / под ред. Х. Хермана, С. А. Балашенко, Т. Борича. Минск : Зорны верасок, 2010. 180 с. [Вернуться к статье](#)

2. Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : 11 янв. 2021 г., № СЕ-2-2/7-20-БК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)