

Регулирование госзакупок правом Евразийского экономического союза и пути дальнейшего сближения национальных закупочных законодательств

Д. А. Казанцев, Н. А. Михалёва

Для цитирования: Казанцев Д. А., Михалёва Н. А. Регулирование госзакупок правом Евразийского экономического союза и пути дальнейшего сближения национальных закупочных законодательств // Правоведение. 2019. Т. 63, № 3. С. 393–411. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.303>

Российское регулирование закупок существует не само по себе, но в рамках формирования единых подходов к регулированию закупок в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Эти подходы сегодня базируются на общей методологии, хотя национальное законодательство каждой из стран Союза и демонстрирует примеры различных вариантов реализации данной методологии. Интеграционные процессы, затронутые созданием ЕАЭС, проникают также в сферу государственных закупок. Формирование единого экономического пространства, всесоюзного рынка государственных закупок как экономического базиса невозможно представить без приведения национального законодательства стран — участниц ЕАЭС о государственных закупках к единым стандартам. Тенденция к унификации и гармонизации указанного законодательства призвана сформировать единый рынок государственных закупок ЕАЭС в целях обеспечения беспрепятственного доступа к национальным закупкам, что позволит расширить рынок сбыта в условиях экономического давления со стороны санкционных нетарифных барьеров. В статье рассмотрены некоторые особенности осуществления государственных закупок в странах ЕАЭС через призму существующей национальной системы закупок. Авторы раскрывают некоторые основные черты системы государственных закупок на основании анализа основных законодательных актов стран — участниц ЕАЭС. Проанализированы основные положительные тенденции гармонизации законодательства ЕАЭС о закупках с учетом предшествующего опыта. Предложены пути решения проблем, выявленных по результатам сравнительного анализа законодательства, регулирующего закупочную деятельность стран — участниц ЕАЭС. Также в работе раскрываются проблемы правового регулирования наднационального уровня законодательства о закупках, затрудняющие эффективное достижение поставленных задач экономической интеграции и формирования единого рынка государственных закупок. Статья представляет собой попытку комплексного анализа законодательства о закупках стран ЕАЭС с учетом требований законодательства наднационального уровня, призванного обеспечить единообразие правовых моделей, к формированию системы закупок государственных заказчиков.

Ключевые слова: закупки, интеграция, гармонизация, торги, конкуренция, эффективность закупок, закупочная деятельность, законодательство.

Казанцев Дмитрий Александрович — канд. юрид. наук, Финансовый университет при Правительстве РФ, Российская Федерация, 107113, Москва, ул. 3-я Рыбинская, 18; d.kazantsev@b2b-center.ru

Михалёва Наталья Александровна — аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; natalee004@gmail.com

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

Правовое регулирование закупок Союзным договором

Основы международного взаимодействия и взаимной интеграции закупочных процессов были заложены еще до создания Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) Соглашением о государственных (муниципальных) закупках от 09.12.2010¹, которое подписали Россия, Беларусь и Казахстан в рамках формирования Таможенного союза. Данное соглашение закрепило на международном уровне важнейшие понятия, принципы и процедуры в сфере регулируемых закупок.

Позднее способ координации политик в сфере государственных закупок, избранный государствами в Соглашении 2010 г., был закреплён и уточнен в Договоре о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор о ЕАЭС), подписанном в г. Астане 29.05.2014. В ст. 2 Договора даже было закреплено понятие гармонизации, согласно которому гармонизация законодательства — сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах².

Позже, по мере присоединения к Союзу новых стран, в Договор вносились соответствующие дополнения. В ст. 4 Договора основными целями Союза названы:

- создание условий для стабильного развития экономик в интересах повышения жизненного уровня населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Логичной составляющей направлений работы по достижению этих целей является гармонизация закупочного законодательства стран, входящих в Союз, т. е. сближение законодательства для установления сходного правового регулирования, а не унификация, которая подразумевает более тесную интеграцию с установлением идентичных механизмов проведения регулируемых закупок.

Гармонизация — более шадящий способ координации политик разных государств, чем, например, унификация. Она предполагает принятие общего нормативного правового акта, закрепляющего общие принципы, основы и цели, которые разделяют все государства-члены, при этом способы достижения закреплённых целей государства выбирают самостоятельно. Данным подходом обеспечиваются гибкость и универсальность положений принятого акта. Неудивительно, что именно этот способ избрали и государства ЕС, и позднее государства — участники Соглашения для проведения общей политики в такой чувствительной для каждого государства сфере, как государственные закупки³.

По своей природе гармонизация законодательства о закупках в рамках ЕАЭС — процесс сближения национального правового регулирования в целях обеспечения единого экономического пространства, свободного доступа товаров, работ, услуг к рынкам сбыта стран ЕАЭС, что достигается за счет принятия союзными странами

¹ Здесь и далее ссылки на российское законодательство и международные акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.09.2019).

² См. об этом: Смазнова А. П. Государственные закупки в ЕАЭС и ЕС: сравнительная характеристика // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=74191757042968639105264783&cacheid=F119EB8A69B469F79BA579222CDEDEA9&mode=splus&base=CJl&n=98413&rnd=DEA5ACA8DB47344A60374F0BC8311D551ts5kgm7mtu> (дата обращения: 01.09.2019).

³ Там же.

международных обязательств по приведению национального законодательства в соответствие с требованиями Договора.

В доктрине международного права международное правотворчество определяется как процесс согласования государствами содержания норм и введения их в действие. Важнейшая особенность международного правотворчества (в отличие от внутригосударственного) заключается в том, что каждое государство правомочно признавать или не признавать в качестве юридически обязательного согласованное содержание нормы. Таким образом, процесс международного правотворчества состоит из коллективных действий государств на этапе согласования содержания нормы и индивидуальных действий каждого государства на этапе признания этой нормы как обязательной⁴.

Интересными представляются суждения В. А. Белова о юридической природе актов международного права. Он отмечает, что применение актов международного права зиждется не на власти конкретного государства, как это свойственно национальному законодательству, а на признании разумности соблюдения таких актов мировым сообществом⁵.

Акты международного права отличаются гибкостью, интернациональным и универсальным содержанием. Таким образом, в актах международной унификации, в особенности принятых международными организациями, ослаблена генетическая и функциональная связь с конкретным государством. С точки зрения своего содержания акты международного права могут быть применены в равной мере ко всем государствам.

Законодательство же наднационального образования такими признаками не обладает. Во-первых, наднациональное право союза государств обязательно для всех его членов, которые не вправе отказаться от его признания на территории своего суверенного государства, во-вторых, наднациональное право позволяет говорить о существовании единой таможенной территории и всеобщности правового регулирования.

Нормы же наднационального права имеют ограниченное действие по кругу лиц — свою регулятивную функцию они распространяют лишь на государства — члены союза.

Именно путь гармонизации становится важным направлением развития любого экономического союза. Не является исключением в этом случае и Европейский союз, также пошедший по пути гармонизации посредством принятия Директив.

В ЕАЭС нормы, посвященные закупкам, кодифицированы в самом союзном Договоре — в его тексте и на двух уровнях приложений к нему. Специальный разд. XXII Договора, положения которого конкретизированы в Приложении № 25, посвящен именно государственным и муниципальным закупкам, а потому формально на корпоративные регулируемые закупки этот Договор не распространяется. Однако каждая страна, входящая в ЕАЭС, определяет объем понятия «государственные закупки» самостоятельно, а потому он может относиться к самому широкому кругу субъектов. Кроме того, именно эти союзные нормы задают стандарты закупочной деятельности, на которые стоит ориентироваться всем заказчикам ЕАЭС.

⁴ См. подробнее: *Крылов Н. Б.* Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988. С. 24.

⁵ См. подробнее: *Белов В. А.* Международное торговое право и право ВТО: учебник для бакалавриата и магистратуры: в 2 т. Т. 2: Акты международной частной унификации. Право ЕС. Право ВТО. М.: Юрайт, 2015. С. 256.

Таким образом, в настоящее время государства — члены ЕАЭС обязаны обеспечивать применение положений Договора об ЕАЭС, касающихся регулирования государственных закупок. До настоящего времени полноценное применение Договора в сфере регулирования закупок остается скорее ориентиром, чем сложившейся практикой. Официальная позиция, отраженная в Письме Минэкономразвития России от 08.04.2015 № Д28и-931 «О применении международных договоров в сфере государственных закупок», состоит в том, что положения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ) соответствуют Договору об ЕАЭС в части регулирования государственных и муниципальных закупок, в связи с чем отсутствует необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство РФ о контрактной системе. Однако на практике национальное закупочное законодательство всех стран ЕАЭС требует совершенствования.

Принципы проведения закупок

В ст. 88 Договора наряду с уже известными принципами информационной открытости и развития конкуренции в сфере закупок провозглашены специальные принципы, важные для имплементации, в том числе:

- предоставление государствам-членам национального режима в сфере закупок;
- обеспечение беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена другим государством-членом.

В совокупности исполнение двух этих мер способно позитивно повлиять как на расширение рынков сбыта для поставщиков, так и на повышение конкуренции за подряды заказчиков (несмотря на предусмотренное п. 31 Приложения № 25 право государства вводить двухлетний мораторий на национальный режим для союзных поставщиков). Взаимное признание электронных подписей на данный момент нельзя назвать окончательно свершившимся фактом, но работа в этом направлении по-прежнему актуальна.

Что касается вопроса информационного обеспечения закупки, то разд. I Приложения № 25 к Договору, именуемый Протоколом о порядке регулирования закупок, предусматривает норму информационного обеспечения посредством размещения на официальном национальном закупочном портале следующих сведений:

- извещения о проведении закупки, документации о закупке (в том числе проект договора), изменений, вносимых в извещение и документацию, разъяснений документации о закупке, протоколов, составленных в процессе закупки, сведений о результате закупки;
- сведений о договорах и дополнительных соглашениях к таким договорам, сведений о результате исполнения договора, сведений о поступлении жалоб в контролирующие органы, об их содержании и решениях, принятых по результатам рассмотрения таких жалоб, о предписаниях, выданных такими органами.

Кроме того, п. 38 Протокола предусматривает установление в национальном закупочном законодательстве требования о планировании закупок, что при ус-

ловии публикации соответствующих планов также является элементом информационного обеспечения закупки.

В соответствии с п. 16 и 19 Протокола законодательство государства-члена о закупках устанавливает запрет:

- на включение в условия закупок не измеряемых количественно и/или неадминистрируемых требований к поставщикам;
- на допуск к участию в закупках потенциальных поставщиков, не соответствующих требованиям документации о закупках;
- на отказ потенциальным поставщикам в допуске к участию в закупке по основаниям, не предусмотренным извещением о проведении закупки или документацией о закупке.

Запрещено указывать в закупочной документации товарный знак и иные средства индивидуализации без оговорки об аналоге. Исключением является несовместимость закупаемого товара с товаром, используемым заказчиком, при необходимости обеспечения совместимости таких товаров (в том числе для доукомплектования, модернизации и дооснащения основного оборудования).

Наконец, согласно п. 13 Протокола законодательство каждого члена Союза должно предусматривать формирование и ведение реестра недобросовестных поставщиков; установлено право или обязанность заказчика осуществлять допуск к участию в закупке исходя из сведений, содержащихся в реестре недобросовестных поставщиков этого государства или в реестрах недобросовестных поставщиков других союзных государств.

Пунктом 4 Протокола для государственных и муниципальных закупок на территории Союза предусмотрены следующие способы:

- открытый конкурс, который может предусматривать в том числе двухэтапные процедуры и предварительный квалификационный отбор;
- запрос ценовых предложений (запрос котировок);
- запрос предложений (если это закреплено в законодательстве государства-члена о закупках);
- открытый электронный аукцион;
- биржевые торги (если это установлено в законодательстве государства-члена о закупках);
- закупки у единственного поставщика.

Легко заметить, что в качестве базовых способов предусмотрен инструментарий российской контрактной системы, а в качестве дополнительных — использованные в ранее действовавшем Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ) биржевые торги и введенный в качестве новшества Законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ запрос предложений. Ни общими, ни специальными нормами Договора не установлен приоритет аукциона перед иными способами проведения закупок. В Приложении № 1 к Протоколу содержится лишь оговорка о том, что любое из государств Союза стремится к переходу от проведения запроса ценовых предложений (запроса котировок) к преимущественному проведению аукционов.

Крайне важна формулировка Договора о том, что «государства-члены обеспечивают проведение конкурса и аукциона только в электронном формате и стремятся к переходу на электронный формат при осуществлении других способов закупок» (п. 4 Приложения № 25). К сожалению, и эта норма на данный момент далека от повсеместной реализации, как и норма п. 28 Договора о том, что «государ-

ства-члены стремятся к переходу до 2016 г. на заключение договоров (контрактов) о закупках в электронном формате». Однако сам посвященный электронной форме понятийный аппарат п. 2 Протокола сформулирован весьма современно, хотя и недостаточно однозначно.

Так, российский термин «электронная форма» на международном уровне был заменен однокоренным «электронным форматом», определенным следующим образом: «...процедура организации и проведения закупок, осуществляемая с использованием сети Интернет, веб-портала и/или электронной торговой площадки (электронной площадки), а также программно-аппаратных средств». В результате может сложиться впечатление, что электронная площадка — лишь одно из мест проведения электронных закупок наряду с официальным порталом и абстрактными программно-аппаратными средствами сети Интернет (определение в Соглашении о государственных (муниципальных) закупках от 2010 г., ратифицированном Федеральным законом от 11.07.2011 № 176-ФЗ, в этом смысле было куда совершеннее). Понятна цель столь деликатной формулировки по созданию переходного периода для государств Союза, однако на практике это может привести к использованию для электронных закупок таких программно-аппаратных средств сети Интернет, как электронная почта: в России уже имеется опыт подобных псевдоэлектронных закупок, проведенных отдельными недобросовестными заказчиками, и этот опыт отнюдь не способствовал развитию конкуренции.

Несмотря на то что п. 18 Протокола устанавливает предельные размеры обеспечения заявки и контракта⁶, перечень самих способов открыт, а гарантийный взнос и банковская гарантия поименованы лишь как возможные инструменты.

Протокол представляет собой Приложение № 25 к Договору о ЕАЭС и конкретизирует нормы его ст. 88, но все перечисленные выше правила Протокола являются общими нормами о закупках, применимыми независимо от выбранного заказчиком способа проведения закупки. Специальные нормы, касающиеся отдельных способов закупки, описаны в Приложениях № 1–4 к самому Протоколу.

Приложением № 1 к Протоколу установлены:

- принципы выбора победителя в каждом способе закупки;
- алгоритм проведения каждого способа закупки от утверждения закупочной документации до подписания договора с победителем;
- алгоритм проведения дополнительных элементов конкурса в случае их использования.

Эти, казалось бы, элементарные и исключительно методологические нормы крайне важны с точки зрения закупочного законодательства. Они позволяют унифицировать понятийный аппарат, т. е. понимать под «конкурсом» или «аукционом» совершенно определенную последовательность действий с определенной целью. Кроме того, подобное схематичное и последовательное изложение дает наглядное представление о современном закупочном инструментарии.

В трех последних приложениях к Протоколу о порядке регулирования закупок содержится перечень оснований для проведения таких способов закупки, как аукцион, запрос предложений и закупка у единственного поставщика. Перечни эти сформулированы на основе норм российской контрактной системы, из нее же

⁶ Договором предусмотрено, что размер обеспечения заявки на участие в закупке не должен превышать 5% начальной (максимальной) цены договора (контракта) о закупке (ориентировочной стоимости закупки), а обеспечение исполнения договора (контракта) о закупке — 30% начальной (максимальной) цены договора (контракта) о закупке (ориентировочной стоимости закупки), за исключением случая, когда договором (контрактом) о закупке предусмотрена выплата аванса (п. 18 Приложения № 25 Протокола).

заимствован и базовый принцип их использования: если в законодательстве не указано иное, то заказчик по умолчанию проводит открытый одноэтапный конкурс. Запрос котировок, в свою очередь, существует как запасной способ для проведения оперативной закупки в том случае, если торги не состоялись.

Неудивительно, что основой для норм союзного Договора, посвященных регулированию государственных закупок, стало российское законодательство о контрактной системе. По состоянию на 2013 г., когда готовился текст Договора, именно в российском законодательстве было отражено наиболее полное понимание закупочной деятельности и использовался наиболее развитый закупочный инструментарий.

К сожалению, при составлении Договора не удалось сделать следующий шаг к осмыслению регулирования закупок, и в описанных выше нормах видны архаизмы закупочного законодательства. Так, отсутствует осознание цикла закупочной деятельности как целостного и последовательного процесса, каждая последующая стадия которого обусловлена предыдущей, несмотря на то что все стадии в Договоре упоминаются. Не до конца сформировано понимание обособленности таких феноменов, как способ закупки и дополнительные элементы этого способа. Например, многоэтапность и предквалификационный отбор привычно соотносятся лишь с конкурсом, хотя на практике те же элементы возможны, а подчас и необходимы в рамках других способов закупок.

В Договоре отражена передовая идея о возможности проведения всех способов закупки в электронной форме, хотя терминологически в перечне возможных способов закупки еще в архаичной манере, наряду с конкурсом и запросом котировок, упоминается электронный аукцион, словно только аукцион может быть проведен в данной форме. Электронная форма торгов определена не вполне содержательно, при этом в тексте Договора справедливо говорится о приоритетности такой формы.

Упоминается, но не конкретизируется значение общественного контроля за государственными и муниципальными закупками, хотя сегодня это, пожалуй, самый экономный и одновременно самый эффективный способ мониторинга и выявления закупочных нарушений на ранних стадиях.

Впрочем, как уже было сказано выше, в плане регулирования закупок Договор строится на принципах гармонизации, а не унификации, а значит, предлагая государствам ЕАЭС методологию современных закупок, он оставляет за ними право самостоятельно отражать эту методологию в национальном закупочном законодательстве с использованием более или менее развитых закупочных инструментов с учетом объемов и уровня диверсификации национальных экономик. Так, п. 3 Протокола гласит: «Если из положений законодательства государства-члена не следует иной смысл, чем установлено настоящим Протоколом, приведение законодательства государства-члена в соответствие с настоящим Протоколом не требуется». Иными словами, для исполнения союзных обязательств государству достаточно обеспечить непротиворечивость своего национального закупочного законодательства по сравнению с соответствующими нормами Договора.

Всем без исключения странам — участникам ЕАЭС требуется переходный период для реализации по крайней мере базовых требований союзного Протокола о порядке регулирования закупок. Важно уже само движение в этом направлении — ведь современная методология закупок является не просто достижением экономической и правовой мысли, а одним из ключевых факторов для практической активизации экономических процессов. Игра по общим прозрачным и стабильным правилам позволит поставщикам Союза участвовать в большем количестве закупок, а внедрение единых стандартов юридически значимого

электронного документооборота от публикации извещения до подписания Протокола лишь облегчит такое участие. Доступ же как можно большего количества поставщиков к закупкам позволит обеспечить конкуренцию за подряд, столь необходимую добросовестному заказчику. Именно в этих условиях достигаются повышение производительности труда поставщика и реальная, качественная экономия средств заказчика.

Разумеется, эффективность регулируемых закупок не определяется одним лишь уровнем законодательного регулирования, а зависит от комплекса факторов. Даже при самом развитом закупочном законодательстве практика закупок может быть неутешительной. Однако уровень законодательного регулирования — если и не достаточное, то совершенно точно необходимое условием, так как без грамотного правового регулирования не получится даже приступить к строительству эффективной системы закупок ни в корпоративном, ни в национальном, ни в союзном масштабах.

Особенности регулирования госзакупок в Армении

До 2017 г. государственные закупки в Армении регулировались Законом Республики Армения от 28.12.2010 № ЗР-206 «О закупках»⁷, который был, пожалуй, самым оригинальным во всем закупочном законодательстве стран СНГ, хотя его инструментарий вполне укладывался в рамки традиционной закупочной методологии. Но теперь на смену ему пришел Закон Республики Армения от 14.01.2017 № ЗР-21 «О закупках», более или менее фрагментарно воспроизводящий концептуальные подходы, на основании которых формировалась российская контрактная система.

Лаконичное название Закона «О закупках» оправданно, поскольку его действие не ограничивается лишь вопросами госзаказа, а распространяется на самый широкий круг заказчиков — от органов государственной власти и органов местного самоуправления до организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, и фондов, сформированных общиной. В этом смысле сфера действия Закона Республики Армения «О закупках» практически охватывает разом обе сферы действия российского Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

В п. 3 ч. 2 ст. 17 Закона Республики Армения «О закупках» предпринята попытка урегулировать основополагающие подходы к работе с потребностью: так, согласно названной норме, требования к закупаемой продукции «должны быть объективно обоснованы и равноценны потребности, для удовлетворения которой осуществляется данная закупка». Впрочем, дальнейшего развития на уровне законодательства этот верный тезис не получил. Увы, проработка принципов без проработки порядка их реализации заметна не только в этой норме Закона «О закупках».

Известным шагом вперед, по сравнению с российским образцом, можно назвать то, что заказчик не обязан считать фирму-однодневку формально равной опытному поставщику и отказываться от продукции второго только потому, что первая предложила цену на два рубля меньше. Так, согласно ч. 3 ст. 6 Закона Республики Армения «О закупках» заказчик имеет право устанавливать требования не только к правоспособности поставщика, но и к его профессиональному опыту, наличию у него технических средств, а также трудовых и финансовых ресурсов.

⁷ Здесь и далее законодательство Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана приводится по базе данных «Законодательство стран СНГ». URL: <http://base.spinform.ru> (дата обращения 29.08.2019).

Вопрос предварительной стадии двухэтапной процедуры в Армении урегулирован в целом верно. Так, основными случаями применения двухэтапного конкурса в ст. 19 Закона «О закупках» названы ситуации, в которых:

- заказчик не может точно (объективно) определить характеристики предмета закупки в соответствии с требованиями указанного Закона;
- заказчик дает участникам возможность представить альтернативные предложения по возможным характеристикам предмета закупки;
- с целью уточнения некоторых особенностей характеристик предмета закупки возникла необходимость переговоров с участниками.

Здесь же нужно отметить и легализацию такого де-юре недоступного российским госзаказчиком инструмента, как альтернативные предложения.

В остальном же Закон Республики Армения «О закупках» в общих чертах воспроизводит подходы российского Закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ и пришедшего ему на смену Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. В ст. 18 Закона Республики Армения «О закупках» указаны полдюжины способов закупки: электронный аукцион, открытый конкурс, закрытый целевой конкурс, закрытый периодический конкурс, запрос котировок, закупка у одного лица.

Электронный аукцион не напрасно указан на первом месте — именно он, как и в Российской Федерации, является основным, доминирующим способом закупки. Запрос котировок применяется лишь в пределах ценовых порогов, а конкурс считается, скорее, опасной экзотикой.

Вспомогательное значение конкурса понятно, если учесть, что согласно ч. 2 ст. 34 Закона Республики Армения «О закупках» победитель конкурса определяется либо по наименьшей цене (что функционально делает конкурс аналогом запроса котировок), либо «методом отбора того участника, общая сумма коэффициентов, присвоенных предложенной цене и неценовым критериям которого, является наивысшей». При этом неценовые критерии должны быть взаимосвязаны с предметом договора, а их относительный вес должен быть представлен в приглашении к участию в конкурсе (что уже хорошо), однако отсутствие требований об измеримости критериев и о публикации порядка присвоения баллов по каждому критерию фактически оставляет широкий простор для произвольного определения победителя конкурса.

Предельно ограничены ст. 23 Закона Республики Армения «О закупках» и случаи закупки у единственного поставщика, которая проводится лишь тогда, когда:

- можно приобрести продукцию только у одного лица, что обусловлено его авторскими и смежными правами, наличием особого или исключительного права;
- вследствие чрезвычайной или иной непредвиденной ситуации возникла безотлагательная потребность в закупке;
- осуществив закупку товаров у какого-либо лица, заказчик принимает решение об осуществлении у того же лица дополнительной закупки товаров, не включенных в предварительный договор, но по объективно непредвиденным обстоятельствам ставших необходимыми для исполнения предварительного договора;
- цена закупки не превышает базовую единицу закупок (чуть больше \$ 2000 по состоянию на 2019 г.);
- закупка осуществляется за пределами территории Республики Армения.

В этих условиях закупочное законодательство Армении отвечает условиям приобретения стандартизированной продукции на развитом конкурентном рынке

с применением аукционного инструментария. Однако открытым остается вопрос о том, насколько потребности широкого круга заказчиков, обязанных исполнять нормы Закона Республики Армения «О закупках», исчерпываются стандартизированной продукцией.

Особенности регулирования госзакупок в Беларуси

Законодательство Республики Беларусь имеет некоторое сходство с изначальной редакцией российского Закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ, на смену которому и пришел в свое время действующий по сей день Закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Однако даже при терминологическом единстве сходство поверхностно.

До 2013 г. основным документом, регулирующим отношения в сфере госзакупок, был Указ Президента Республики Беларусь от 17.11.2008 № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь». С 1 января 2013 г. ему на смену пришел Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», значительные изменения в который были внесены в середине 2019 г. Положения этого Закона развиваются в Указе Президента от 31.12.2013 № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и в Постановлении Совета министров от 22.08.2012 № 778 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь “О государственных закупках товаров (работ, услуг)”». Таким образом, действующее законодательство о государственных закупках Республики формируется параллельно с российским законодательством о контрактной системе, и даже в поправках 2019 г. прослеживается тенденция по сближению подходов к регулированию госзакупок двух стран.

Однако белорусское законодательство имеет ряд особенностей. Уже на уровне определения круга лиц, на которых распространяется действие Закона Беларуси, он выглядит более логичным, чем российский аналог. В Российской Федерации правила закупок определяются по субъектному принципу, т. е. госзаказчиком является тот, кто поименован в Законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ. В случае если коммерческая компания финансируется из бюджета, по российскому законодательству она не обязана соблюдать при расходовании средств требования, предъявляемые к госзаказчикам. Попытки борьбы с этой ситуацией в прошлом приводили к еще более нелепым коллизиям, при которых хозяйственные субъекты, в одночасье объявленные госзаказчиками, обязаны были тратить те деньги, которые они заработали самостоятельно, по правилам законодательства о госзакупках.

В Беларуси же для определения круга госзаказчиков используется принцип источника финансирования, и ст. 1 Закона Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее также — Закон «О госзакупках») к субъектам этого Закона относит каждого, кто в рамках данной закупки расходует бюджетные средства. Статус и организационно-правовая форма заказчика при этом не имеют значения. Важно и то, что обязанности госзаказчика возлагаются на юридическое лицо лишь в ситуации, когда оно осуществляет закупку за счет бюджета или средств внебюджетных фондов. Аналога российского Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ) в Беларуси нет, да в этой ситуации он по большому счету и не нужен.

Зато с июня 2019 г. по аналогии с российским законодательством о контрактной системе в Беларуси установлен закрытый перечень требований к участникам госзакупок. Теперь невозможно установление по инициативе заказчика требований к опыту работы участников, технической оснащенности, их финансовому состоянию и т. п. Разумеется, это расширяет круг потенциальных участников

госзакупки, однако российский опыт подсказывает и то, что такое решение отнюдь не бесспорно и уж точно не универсально.

Процедура выбора поставщика базируется в Беларуси на конкурентных принципах, а сами способы закупок, предусмотренные Законом «О госзакупках», близки к закрепленным в ныне утратившем силу российском Законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ. Так, в ст. 18 указанного Закона разрешенными для госзаказчиков способами закупок («видами процедур» в терминологии белорусского законодательства) названы: открытый конкурс, закрытый конкурс, электронный аукцион, процедура запроса ценовых предложений, процедура закупки из одного источника, биржевые торги.

В отличие от России, в Беларуси именно конкурс является не только де-юре, но и де-факто основным способом закупки: именно он, а не аукцион применяется по умолчанию. При этом в ст. 36 Закона «О госзакупках» есть то, чего так недоставало забытому сегодня российскому Федеральному закону от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»: для госзаказчиков Беларуси установлено требование сравнения конкурсных заявок только на основании закрытого перечня критериев, причем критериев исчисляемых. В свою очередь, цена вовсе не обязана быть доминирующим критерием.

Заказчик имеет право устраивать аукцион лишь при закупке продукции, перечень которой утвержден Советом министров, что прямо противоположно российскому опыту, при котором данный способ закупки применяется и за пределами аукционного перечня при закупке любой продукции. Сходство с российским опытом ограничивается лишь тем, что аукцион пока еще остается единственным способом госзакупки, реализуемым в электронной форме. Технология проведения аукциона, в том числе разделение аукционной заявки на две части, существенно не отличается от российских аналогов. Постановлением Совета министров от 22.08.2012 № 778 установлено, что госзакупки посредством аукциона можно проводить лишь на электронных площадках информационного республиканского унитарного предприятия «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» и открытого акционерного общества «Белорусская универсальная товарная биржа».

Этим же Постановлением урегулированы такие вопросы, как размер шага аукциона, преференционные поправки при предоставлении национального режима, пороговые значения закупки при проведении запроса ценовых предложений и т. п.

Говоря о цифровизации госзакупок в Беларуси, отметим и то, что новеллами 2019 г. предусмотрено заключение договоров по результатам процедур государственных закупок, проводимых на электронных торговых площадках, равно как и дополнительных соглашений к ним, исключительно в электронном виде путем подписания электронной цифровой подписью (исключение сохранено лишь для договоров, заключаемых по результатам закупки из одного источника, закрытого конкурса, закрытой процедуры запроса ценовых предложений).

Биржевые торги и запросы ценовых предложений (услынный аналог российского запроса котировок) проводятся лишь в случаях, прямо предусмотренных названным Постановлением № 778. Важно то, что все перечни данного Постановления — и для проведения аукциона, и для проведения запроса ценовых предложений — включают товары и отдельные услуги, для которых на рынке существует стабильное и конкурентное предложение и которые действительно можно сравнить с использованием лишь ценового критерия.

Так, на электронном аукционе закупают продукцию сельского хозяйства, табачные изделия, бумагу и изделия из нее, транспортное оборудование, услуги гостиниц и ресторанов, услуги водного транспорта, услуги по канализации, уда-

лению отходов, санитарной обработке и другие услуги. На бирже госзаказчики покупают бревна, топливо древесное, уголь каменный, основные черные металлы и изделия из них, гвозди и иную продукцию, представленную в широком ассортименте на рынке. Запрос ценовых предложений используется для закупки по обоим перечням — аукционному и биржевому, но лишь в случае закупки относительно небольших объемов (до \$ 10 000 для товаров и до \$ 30 000 для работ и услуг). Конкретные пункты перечней, разумеется, заслуживают более пристального обсуждения, а сами перечни — известного совершенствования. Однако примечательно, что аукцион в Беларуси вовсе не фетишизируется в качестве идеального и универсального инструмента конкурентной закупки.

Перечень оснований неконкурентной закупки из одного источника утвержден Указом Президента от 31.12.2013 № 590. В этом перечне логично отражены закупки для нужд обороны, закупки для организации и участия в культурно-массовых мероприятиях, услуги продукции монополизированных рынков и т. п. Любопытно, что закупки малых объемов в этот перечень не включены, а значит, в отсутствие дополнительных оснований они осуществляются с помощью общих конкурентных способов.

Информационное обеспечение закупки реализуется по российской модели — путем публикации закупочной информации. Поправками 2019 г. объявлено создание государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками (далее — ГИАС). Функционирование ГИАС позволит автоматизировать процесс государственных закупок, начиная с этапа их планирования и заканчивая оплатой договора; тем самым обеспечивается максимальная прозрачность проводимых процедур. В этой системе размещаются в том числе: годовой план госзакупок, документация госзакупки и ответы на запросы на ее разъяснения, протоколы госзакупок и решения заказчиков, реестры договоров и жалоб, информация о ценах контрактов, подписанных по результатам госзакупок, типовые формы договоров, установленные Совмином.

Функционал российской единой информационной системы предусматривает несколько более широкий перечень публикуемой информации, однако очевидна общность принципа — информационное обеспечение всего закупочного цикла от планирования до договорной работы.

Годовой план, размещенный в ГИАС, согласно поправкам 2019 г. по общему правилу выступает безусловным основанием для проведения процедуры госзакупки; при отсутствии сведений о закупке в этом плане проведение самой закупки не допускается (примечательно, что и в России именно в 2019 г. плановые документы государственных заказчиков объединены в план-график, который также служит безусловным основанием для закупки). Как и в российском законодательстве, не урегулирован порядок работы с потребностью, ставшей основанием для проведения закупки, ни на стадии подготовки плана, ни на стадии приемки результатов исполнения договора.

В заключение отметим, что в 2019 г. в закупочном законодательстве Беларуси установлены требования о прохождении дополнительного обучения в сфере государственных закупок как для лиц, осуществляющих государственные закупки, так и для членов комиссии по государственным закупкам. Вообще, выделение закупок как профессиональной области, требующей специальных знаний, — это обоснованный тренд XXI в., и чем раньше он будет реализован не формально, а содержательно, тем выше шансы обеспечить качественное повышение эффективности закупок.

Особенности регулирования госзакупок в Казахстане

До 2016 г. основой нормативного регулирования закупок в Казахстане был Закон Республики Казахстан от 21.07.2007 № 303-III «О государственных закупках», претерпевший в 2014 г. заметные изменения, связанные в том числе с созданием ЕАЭС. На смену ему пришел Закон Республики Казахстан от 04.12.2015 № 434-V «О государственных закупках». По кругу действия этот Закон охватывает те сферы, которые в Российской Федерации урегулированы сегодня федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ и от 18.07.2011 № 223-ФЗ: под его действие согласно п. 27 ст. 2 подпадают «государственные органы, государственные учреждения, а также государственные предприятия, юридические лица, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированные с ними юридические лица».

При общей идеологической близости с нормами российской контрактной системы в отдельных аспектах Закон Республики Казахстан от 04.12.2015 № 434-V «О государственных закупках» обнаруживает известное влияние коммерческой практики. Так, российская контрактная система базируется на том, что поставщиком может быть практически любой хозяйствующий субъект, не находящийся в стадии банкротства, а обеспечение заявки и обеспечение контракта вкуче с экспертизой поставленной продукции являются достаточными гарантиями для заказчика, исключаящими возможность некачественной поставки. Но ч. 1 ст. 9 казахского Закона «О государственных закупках» предусматривает предъявление к потенциальным поставщикам еще и следующих квалификационных требований:

- финансовая устойчивость (финансовая устойчивость потенциальных поставщиков определяется путем их категорирования в порядке, определенном правилами осуществления государственных закупок);
- наличие материальных, трудовых и финансовых ресурсов, достаточных для исполнения обязательств по договору;
- наличие опыта работы.

Более того, с 2019 г. в закупках, проводимых способом запроса ценовых предложений на сумму до 2 405 000 тенге (около \$ 6200), заказчиком дается право указывать в закупочной документации товарные знаки, что сделано для борьбы с закупкой некачественных товаров.

Таким образом, уже в этих двух аспектах подходы к осуществлению госзакупок заметным образом различаются, даже притом что набор самих способов закупки практически идентичен. Часть 1 ст. 13 казахского Закона «О государственных закупках» предусматривает осуществление государственных закупок следующими способами: конкурс (открытый конкурс, конкурс с предварительным квалификационным отбором, конкурс с использованием двухэтапных процедур), аукцион, запрос ценовых предложений, из одного источника, через товарные биржи.

Правда, для проведения конкурса оставлено более широкое пространство, чем в Российской Федерации, а ст. 22 указанного Закона в качестве обязательного условия предусматривает процедуру (контрактной системой практически не востребованную) предварительного обсуждения проекта конкурсной документации: «Обязательным условием утверждения конкурсной документации является предварительное обсуждение проекта конкурсной документации потенциальными поставщиками. Замечания к проекту конкурсной документации, а также запросы о разъяснении положений конкурсной документации могут быть направлены заказчику, организатору государственных закупок, единому организатору государ-

ственных закупок не позднее пяти рабочих дней со дня размещения объявления об осуществлении государственных закупок».

Наконец, ч. 5 ст. 27 Закона «О государственных закупках» допускает на стадии рассмотрения конкурсных заявок дозапрос документов и разъяснений у участников конкурса.

Сфера применения конкурентных закупок не ограничивается в Казахстане лишь законодательством о госзакупках. Примером квазигосударственных закупок, прямо не подпадающих под действие Закона о госзакупках, но проводимых по схожим принципам, в Казахстане могут служить закупки недропользователей. Кодекс Республики Казахстан от 27.12.2017 № 125-VI «О недрах и недропользовании» устанавливает в ст. 131 и 179 обязанность заказчика при проведении операций по разведке или добыче углеводородов, при проведении операций по добыче урана использовать для закупки продукции один из следующих способов: 1) открытый конкурс; 2) из одного источника; 3) открытый конкурс на понижение (электронные торги); 4) на товарных биржах; 5) закуп товаров, работ и услуг без применения способов, указанных в подп. 1, 2, 3, 4 п. 1 ст. 131 и ст. 179 указанного Закона. Приобретение продукции для указанных целей производится «с обязательным применением реестра товаров, работ и услуг, используемых при проведении операций по недропользованию, и их производителей или иных систем электронного закупа, расположенных в казахстанском сегменте интернета, работа которых синхронизирована с работой такого реестра» (п. 1 ст. 131 и ст. 179 указанного Закона).

В этом смысле регулирование госзакупок в Казахстане придерживается той же идеологии цифровизации, которая реализуется сегодня в Российской Федерации, однако тактика внедрения цифровых инструментов отражает особенности национальной экономики. Отдельные элементы цифровизации воплощаются в Казахстане еще до того, как они были внедрены у северного соседа.

Особенности регулирования госзакупок в Кыргызстане

Основой нормативного регулирования закупок для публичных нужд является в Киргизии Закон Кыргызской Республики от 03.04.2015 № 72 «О государственных закупках». В российской терминологии этот Закон охватывает не только собственно государственные закупки, но и закупки муниципалитетов, а также организаций, которые находятся в собственности государства и муниципалитета.

В качестве исключений из сферы действия Закона в нем прямо указаны закупки для нужд обороны и безопасности, а также закупки у предприятий-инвалидов. Интересно, что за пределами названных исключений к сфере действия этого Закона отнесены даже те закупки, которые осуществляются за счет государственных средств лишь частично. В ст. 3 Закона такими средствами признаются:

- средства республиканского и местного бюджетов;
- средства, определяемые законом о бюджете как «внебюджетные средства»;
- средства акционерных обществ, в которых государственная или муниципальная доля составляет более 50 %, фондов и других хозяйствующих субъектов, созданных за счет государственных средств;
- средства, предоставляемые в качестве иностранной помощи на основании вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров;
- кредитные средства, гарантированные и обеспеченные государством.

Таким образом, киргизский Закон «О госзакупках» охватывает те сферы, которые в России регулируются Законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ и от 18.07.2011 № 223-ФЗ. Как и в Беларуси, основой отнесения к сфере госзакупок выступает происхождение расходуемых средств, однако в белорусском законодательстве этот принцип сформулирован более четко и однозначно.

А. Н. Ниязова отмечает: «Закон от 03.04.2015 № 72 «О государственных закупках» закрепил следующие нововведения в системе государственных закупок Кыргызской Республики:

- систематизация процедур государственных закупок;
- переход к проведению закупок в электронной форме;
- исключение обязанности по согласованию ряда вопросов в сфере закупочной деятельности;
- внедрение рамочных соглашений как одной из форм государственного контракта⁸.

При чтении Закона Кыргызской Республики «О госзакупках» бросается в глаза отличие его юридической техники от юридической техники российского Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Вместо сложных для непрофессионала наукоемких формулировок, многоуровневых норм и разветвленных алгоритмов киргизское законодательство предлагает простую инструкцию с элементами ликбеза. Вот, например, наглядная (и на базовом уровне верная) шпаргалка по закупочному циклу из ст. 11 Закона:

- планирование закупок;
- образование конкурсной комиссии;
- разработка конкурсных документов;
- публикация объявлений;
- конкурсный период (предоставление конкурсной документации, ее разъяснение и изменение, представление конкурсных заявок);
- вскрытие конвертов с конкурсными заявками;
- оценка и сравнение конкурсных заявок;
- выбор победителя;
- заключение договора.

При закупке относительно простой и типовой продукции этих элементов по большому счету достаточно. Однако уже из этой последовательности видно, что киргизский закупочный инструментарий не отличается разнообразием.

Основной способ конкурентных госзакупок в Киргизии — конкурс. Однако терминологически в киргизском законодательстве понятие «конкурс» обозначает предельно широкий круг понятий, и в этом смысле оно схоже с термином «тендер», который, несмотря на отсутствие в законодательстве, широко используется в российском обиходе. Способы же закупок в Киргизии именуется методами. Согласно ст. 16 Закона Кыргызской Республики от 03.04.2015 № 72 «О государственных закупках» конкурс реализуется следующими методами: одноэтапным, двухэтапным, упрощенным, на понижение цены, методом прямого заключения договора.

Метод прямого заключения договора, что очевидно, — это не конкурс и вообще не конкурентная закупка, а аналог российской закупки у единственного поставщика (как и в России, закрытый перечень случаев таких закупок установлен

⁸ Ниязова А. Н. Правовое регулирование государственных закупок в Кыргызской Республике // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования. М.: Юстицинформ, 2017. С. 286–297.

на уровне закона). Не являются конкурсами в российской терминологии и методы «упрощенного конкурса» и «конкурса на понижение цены».

Законом предусмотрена необходимая для конкурсной документации информация. Среди верно сформулированных элементов встречаются и такие, как «описание всех критериев, которые используются в оценке конкурсных заявок покупающей организацией, включая вес этих критериев, которые должны быть выражены в денежной форме» (п. 6 ч. 2 ст. 14 Закона Кыргызской Республики от 03.04.2015 № 72 «О государственных закупках»). Понятно и правильно стремление сделать сопоставление конкурсных заявок прозрачным и объективным, но все же далеко не все критерии на практике могут быть выражены именно в денежной форме.

Отчасти такие специфические формулировки объясняются тем, что де-факто в Киргизии существует и аукцион, который терминологически не отделен от конкурса и именуется «методом на понижение цены» (своего рода разновидность конкурса). Требования к конкурсной и аукционной (в терминологии российского законодательства) документации описываются в одной статье.

Для всех видов конкурса (кроме, разумеется, прямой закупки) в ст. 25 Закона «О госзакупках» предусмотрена возможность проведения предквалификационного отбора «в случаях государственной закупки сложных, дорогостоящих или узкоспециализированных видов товаров, работ и услуг». Возможность использовать предквалификацию в любом конкурентном способе закупки, равно как и законодательное регулирование рамочных соглашений по итогам закупки, можно отнести к самобытным и прогрессивным чертам закупочного законодательства — разумеется, при условии прозрачного и подконтрольного использования обоих инструментов.

Выводы

Российское регулирование закупок существует не само по себе, но в рамках формирования единых подходов к регулированию закупок в ЕАЭС. Данные подходы сегодня базируются на общей методологии, хотя национальное законодательство каждой из стран Союза и демонстрирует примеры различных вариантов реализации подобной методологии.

Влияние российского опыта на формирование национальных законов о закупках в странах ЕАЭС очевидно. Однако такое влияние не приводит к копированию. Более того, отдельные законодательные решения можно признать более удачными даже по сравнению с российской контрактной системой, в которой авторы законов, без сомнения, черпали известное вдохновение. В этом смысле национальное закупочное законодательство — не рецепция российской контрактной системы, а ее переосмысление.

Союзное строительство в рамках ЕАЭС дает нам возможность проиллюстрировать изложенные выше универсальные подходы к организации закупочной деятельности с использованием конкурентных механизмов примерами из законодательства стран — участниц ЕАЭС, регулирующего государственные закупки. Сближение же национальных рынков и взаимное облегчение доступа к ним делают по крайней мере базовое знание национальных систем закупочного законодательства не только интересной, но и прикладной сферой исследования.

Схожесть подходов к регулированию закупок и даже схожесть закупочных инструментов — важное, но вовсе не достаточное условие доступа к государственным заказам для союзных поставщиков, не говоря уже о системной интеграции в сфере закупочного взаимодействия. Инструменты могут быть разные (например, каждый крупный субъект российского Закона от 18.07.2020 № 223-ФЗ имеет в собственном положении о закупке те или иные специфиче-

ские способы выбора поставщика), но важно, чтобы поставщик мог поучаствовать в такой закупке.

Для этого необходимо обеспечить фактическую возможность каждому поставщику страны ЕАЭС подавать предложение любому заказчику, объявившему закупку на территории Союза. А для обеспечения такой возможности, в свою очередь, требуются, во-первых, перевод всех закупок в электронную форму (чем обеспечивается возможность удаленного участия в закупке), во-вторых, взаимное признание электронных подписей (чем обеспечивается юридическая значимость предложения, поданного поставщиком в электронной форме), а в-третьих, унификация требований национальных систем аккредитации (чем, например, белорусскому поставщику обеспечивается возможность стать участником российской госзакупки). Сегодня, к сожалению, на практике не приходится говорить даже о реальном взаимном признании национальных электронных подписей, и тот же поставщик из Казахстана должен приехать за электронной подписью в Россию, прежде чем участвовать в российской госзакупке. Реализация этих прикладных направлений представляется первоочередной мерой по интеграции в сфере закупок.

На концептуальном уровне важно помнить, что интеграция не тождественна унификации всех норм. Унификация закупочного пространства — это общность подходов к регулированию закупок и общий набор алгоритмов поведения, не зависящий от конкретного закупочного инструмента. Общность же, в свою очередь, будет хорошей основой для развития и национального, и союзного законодательства лишь в том случае, если будет учитывать реалии XXI в. В этих реалиях и конкуренция, и цифровизация, и прозрачность являются не целями, а лишь средствами для повышения эффективности закупок. Однако каждый из этих инструментов — как, впрочем, и любой инструмент — имеет ограниченное пространство эффективного применения. На практике порой приходится признавать, что неконкурентная закупка может быть лучше закупки конкурентной, а закупка «бумажная» — актуальнее закупки цифровой. И пусть оба примера характеризуют исключения, а не правила, но все же наивно использовать критерий количества участников закупки как мерило качества самой закупки.

Каким образом в таком случае оценивать качество? В сфере государственных закупок ответ на этот вопрос лишь предстоит сформулировать, причем не только в ЕАЭС, но и в ЕС, и в США, не говоря уже о других странах. Однако искать его стоит в балансе между наилучшим удовлетворением потребностей конечного потребителя приобретаемой продукции и реальными суммарными затратами этой продукции. Ведь в контексте государственного заказа бюджетные расходы отнюдь не сводятся к цене контракта, но включают и стоимость владения, и стоимость утилизации, и затраты на проведение самой конкурентной процедуры. Иными словами, если затраты на организацию конкурентной процедуры не окупаются эффектом от конкуренции, то такая закупка не эффективна.

Еще более важно помнить о том, что конечными потребителями приобретаемой в рамках госзакупки продукции — или, по крайней мере, результатов ее использования — являются граждане. А значит, показателем качества госзакупок медпрепаратов выступают не сверхприбыли фармацевтов, а отсутствие осложнений у больных. Качественной же закупкой работ по укладке дорожного покрытия будет такая закупка, при которой автолюбителям не придется каждый год тратить время в пробках по причине ремонта то одного, то другого участка этой дороги.

Обеспечить качественную, а не количественную эффективность закупки можно только при системном и постоянном взаимодействии государства, биз-

неса, общества и экспертных организаций. Именно институциональное выстраивание подобного сотрудничества в рамках прозрачных и реально действующих алгоритмов на транснациональной основе и представляется основанным стратегическим направлением перспективного развития закупочного законодательства ЕАЭС.

Статья поступила в редакцию: 2 октября 2019 г.
Рекомендована в печать: 30 мая 2020 г.

Regulation of public procurement under the Eurasian Economic Union law and ways of convergence of national procurement legislation

Dmitry A. Kazantsev, Natalya A. Mikhaleva

For citation: Kazantsev, Dmitry A., Mikhaleva, Natalya A. 2019. Regulation of public procurement under the Eurasian Economic Union law and ways of convergence of national procurement legislation. *Pravovedenie* 63 (3): 393–411. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2019.303> (In Russian)

Russian procurement regulation exists not merely by itself, but also in the framework of the formation of unified approaches to procurement regulation within the Eurasian Economic Union (EAEU). These approaches today are based on a common methodology, although national laws of each state demonstrate various options for implementation. The integration processes affected by the creation of the EAEU also influence public procurement. The formation of a single economic space and unified procurement market as economic bases cannot exist without bringing the national legislation of EAEU member states on public procurement to uniform standards. The trend towards unification and harmonization of procurement legislation in the EAEU member countries requires the creation of a unified market for public procurement of the EAEU to ensure unhindered access to procurements, which will make it possible to expand sales markets under economic pressure from sanctioned non-tariff barriers. This article addresses some of the issues related to public procurement in EAEU member states in light of the functioning procurement systems. The authors make an attempt to reveal some of the main features of the public procurement system based on an analysis of the main legislative acts of the EAEU member countries. The main positive trends in harmonization of the EAEU procurement legislation are described taking into account previous experience. Ways to solve problems are proposed as a result of a comparative analysis of the legislation governing the procurement process in the EAEU member countries. The study also reveals the problems of legal regulation of the supranational level of procurement legislation that impede the effective achievement of the objectives of economic integration and the formation of a unified market for public procurement. The article is an attempt to comprehensively analyze the procurement legislation of the EAEU countries, taking into account the requirements of supranational legislation that is designed to ensure uniformity of legal models for the formation of a procurement system for state customers.

Keywords: procurement, integration, harmonization, tendering, competition, procurement efficiency, procurement, legislation.

References

- Belov, Vadim A. 2015. *International trade law and WTO law: textbook for undergraduate and graduate studies: in 2 vols. Vol. 2: Acts of international private unification. EU law. WTO law.* Moscow, Iurait Publ. (In Russian)
- Krylov, Nikolai B. 1988. *Law-making activities of international organizations.* Moscow, Nauka Publ. (In Russian)
- Kuanova, Inessa Z. 2018. Legal regulation of public procurement in the Republic of Kazakhstan. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimereniia: materialy VI mezhdunarodnoi konferentsii:* 133–134. Moscow, Iustitsinform Publ. (In Russian)

- Nijazova, Anara N. 2017. Legal regulation of public procurement in the Kyrgyz Republic. *Publichnye zakupki v zarubezhnykh stranakh: dinamika pravovogo regulirovaniia*: 286–297. Moscow, Iustitsinform Publ. (In Russian)
- Smaznova, Aleksandra P. Public procurement in the EAEU and the EU: comparative characteristics. SPS “Konsul’tantPlus”. Available at: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?reja=doc&ts=74191757042968639105264783&cacheid=F119EB8A69B469F79BA579222CDEDEA9&mode=splus&base=CJI&n=98413&rnd=DEA5ACA8DB47344A60374F0BC8311D55#1ts5kgm7mtu> (accessed: 01.09.2019). (In Russian)

Received: October 2, 2019

Accepted: May 30, 2020

Dmitry A. Kazantsev — PhD in Law, Financial University under the Government of the Russian Federation, 18, 3-ia Ribinskaya ul., Moscow, 107113, Russian Federation; d.kazantsev@b2b-center.ru

Natalya A. Mikhaleva — Postgraduate Student, National Research University Higher School of Economics, 20, ul. Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russian Federation; natalee004@gmail.com