

УДК 332.1  
JEL: J01, J08, J6, E02

doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.2.99.104

## ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

Владимир Владимирович Савченко<sup>1</sup>, Евгений Данилович Катульский<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)  
115114, г. Москва, ул. Летниковская, д. 2, стр. 1, стр. 2

<sup>2</sup> НАЧОУ ВПО Современная гуманитарная академия  
109029, г. Москва, ул. Нижегородская, 32

<sup>1</sup> Начальник отдела государственных закупок ЕЭК  
E-mail: info@eeccommission.org

<sup>2</sup> Доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор, профессор кафедры экономики и управления народным хозяйством  
E-mail: prepod@muh.ru

Поступила в редакцию: 25.05.2016

Одобрена: 18.06.2016

**Аннотация.** В исследовании раскрыты аспекты организации государственных закупок в Евразийском экономическом союзе, изложены подходы к исследованию роли системы управления закупками в формировании способностей промышленных предприятий осуществлять конкурентную борьбу на рынке деятельности. В статье оценивается эффективность механизма финансирования в системе государственных закупок и рассматривается динамика закупочного процесса и его особенности при использовании наиболее распространенных конкурентных способов закупок.

**Цель / задачи.** Целью статьи является выявление дальнейших путей оптимизации системы государственных закупок в Евразийском экономическом союзе. Задачи статьи – выработать доктринальные основы приемлемой на сегодня системы организации государственных закупок в Евразийском экономическом союзе.

**Методология.** Автор начал свое исследование с постановки и формирования цели исследования. Автором определен предмет исследования, подготовлена эмпирическая база исследования. В методологическом плане данная работа представляет собой аналитический и исторический обзор экономических и социально-политических процессов, происходящих на уровне отдельно взятых стран, мировых регионов, а также мировой экономики в целом.

**Результаты.** В статье даются практические рекомендации, которые могут быть использованы при создании эффективной интегрированной системы государственных закупок в Евразийском экономическом союзе.

**Ключевые слова:** закупки, закупочная деятельность, промышленность, система управления закупками, факторы конкурентоспособности, законодательство.

**Для ссылки:** Савченко В. В., Катульский Е. Д. Формирование системы государственных закупок в Евразийском экономическом союзе // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2. С. 99–104. doi: 10.18184/2079-4665.2016.7.2.99.104

Формирование системы государственных и муниципальных 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. Значимым является 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 странах Евросоюза доминируют две модели организации закупочной деятельности: централизован-

ная и распределенная (децентрализованная). При использовании 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 подразделений.

Евразийский экономический союз в полной мере начал свою работу с 1 января 2015 года с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор)<sup>1</sup>. Постараемся проследить процесс развития законодательного регулирования закупок, который привёл к созданию Раздела XXII Договора.

<sup>1</sup> <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union>

Перед Договором был еще один важный этап – это Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 года (далее – Соглашение)<sup>2</sup> вступившее в действие с 1 января 2012 г. Соглашение в совокупности с 16 другими международными договорами создало единое экономическое пространство между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией.

Реализация Соглашения предусматривала несколько этапов:

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 вышеуказанных этапов следовала последовательность действий – сначала приведение национального законодательства, регулирующего государственные (муниципальные) закупки к требованиям, установленным Соглашением и последующее 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.

Фактически 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.

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, при этом данный перечень мог быть расширен в национальном законодательстве. А также перечень случаев закупок способом из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), данный перечень 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 не резидентов.

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 решением Коллегии Комиссии № 144 от 23 августа 2012 г.<sup>3</sup> План содержал в себе последовательность действий, выполнение которых позволило

<sup>2</sup> [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/formuep/unipolicy/doc20101108\\_08](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/formuep/unipolicy/doc20101108_08)

<sup>3</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/K\\_P\\_144-1.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/K_P_144-1.pdf)

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 Республика 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.

Комиссией при проведении мониторинга национального законодательства был выявлен в 2012 году факт установления Российской Федерацией изъятий из национального режима постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2012 года № 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)<sup>4</sup> 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.

Так же в рамках мониторинга Комиссией было выявлено распоряжение Правительства Российской

Федерации от 05 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)<sup>5</sup>.

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 с 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, а

<sup>4</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128035/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128035/)

<sup>5</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)

так же в открытом конкурсе предусмотрена возможность использования двухэтапных процедур и предварительного квалификационного отбора. Определён перечень случаев осуществления закупок путём проведения запроса предложений.

Договора 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» и к 2016 году 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 закупок, нормирование закупок, осуществление общественного контроля и общественного обсуждения закупок.

Предусмотрено проведение не менее 3 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 период 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»<sup>6</sup>, 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 года № 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 утверждён решением Совета Комиссии № 69 от 23 ноября 2015 года.

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

Следующий вопрос обеспечения национального режима возник в 2016 году 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

<sup>6</sup><http://www.tks.ru/news/law/2015/07/16/0004>

национального режима в сфере закупок) и пункта 31 (в части 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.

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 ЕРГЗ 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 четырех 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.

Из вышеприведенной 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 Евразийского экономического союза она будет дальше улучшаться и совершенствоваться.

#### Список литературы

1. Андреев И.А. Финансовые услуги для естественных монополистов: конкурсное заключение договора. М.: Статут, 2012.
2. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтере Клубер, 2011.
3. Дудин М.Н., Лясников Н.В. Развитие экономики России в условиях экономических санкций: национальные интересы и безопасность // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 43(280). С. 2–11.
4. Инновационные процессы в российской экономике. Коллективная монография / под ред. Веселовского М.Я., Кировой И.В. М.: Научный консультант, 2016. 327 с.
5. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: Монография. М.: Юстицинформ, 2012.
6. Казакевич В. Госзакупки: вопросы укрупнения лота // Конкуренция и право. 2011. № 5.
7. Косарев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2013. № 7. С. 21–26.
8. Крылова Е.Б., Беляева М.В. Совершенствование процесса регулирования нормативно-правовой базы как направление обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. № 2(22). С. 64–70.
9. Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 138–142.
10. Fedorova I.Ju., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P. 1434–1437.

## **FORMATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

**Vladimir Savchenko, Evgenii Katulskij**

**Abstract**

*The study revealed aspects of the organization of public procurement in the Eurasian Economic Union, outlines approaches to the study of the role of procurement management system in the formation of industrial capabilities to carry out competition in the market activity. The article assesses the effectiveness of the financial mechanism in the public procurement system and discusses the dynamics of the procurement process and its features by using the most common competitive methods of procurement.*

*The purpose / goal. The aim of the article is to identify further ways to optimize public procurement system in the Eurasian Economic Union. Tasks article. Develop an acceptable doctrinal foundations for today system of organization of public procurement in the Eurasian Economic Union.*

*Methodology. The author began his research with the setting and the formation of the research objectives. The author defined the subject of the study, prepared by the empirical basis of the study. In terms of methodology, this work is an analytical and historical overview of the economic and socio-political processes taking place at the level of individual countries, regions of the world, and the world economy as a whole.*

*Results. This article provides practical recommendations that can be used to create an effective integrated system of public procurement in the Eurasian Economic Union.*

**Keywords:** *purchasing, procurement, production, procurement management system, competitive factors, the legislation.*

**Correspondence:** *Savchenko Vladimir Vladimirovich, The Eurasian Economic Commission, Russian Federation, Department of public procurement, info@eeccommission.org*

**Katulskij Evgenii Danilovich, Modern University for the Humanities (32-4, Nizhegorodskaja street, Moscow, 109029), Russian Federation, prepod@muh.ru**

**Reference:** *Savchenko V. V., Katulskij E. D. Formation of the public procurement system in the Eurasian Economic Union. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2016, vol. 7, no. 2, pp. 99–104. doi:10.18184/2079-4665.2016.7.2.99.104*

**References**

1. Andreev I.A. Financial services for natural monopolies: competitive conclusion of the contract. M.: Statut, 2012.
2. Andreeva L.V. Purchases of goods for the federal state needs: legal regulation. M. : Walter Kluwer, 2011.
3. Dudin M.N., Ljasnikov N.V. The development of Russia's economy in the face of economic sanctions: national interests and security. National interests: priorities and security, 2014, no. 43 (280), pp. 2–11.
4. Innovation processes in the Russian economy. Collective monograph / Ed. Veselovsky M.J., Kirov I.V. M.: Publishing house "Scientific consultant", 2016. 327 p.
5. Kichik K.V. State (municipal) order Russia. Pravovye problems of formation, placement and execution: Monografiya. M.: Yustitsinform, 2012.
6. Kazakevich V. Public procurement: issues of integration of lots. Competition and Law, 2011, no. 5.
7. Kosarev K.V. Some problems of the Federal Law "On kontraktnoy system in the procurement of goods, works and services for obespecheniya state and municipal needs". Law and ekonomika, 2013, no. 7, pp. 21–26.
8. Krylova E.B., Belyaev M.V. Improvement of the regulatory process of the legal framework as a way of ensuring financial sustainability of municipalities [Modernization, optimization process of regulation of the legal framework as a basis for the development of the financial sustainability of municipalities]. MIR (Modernization. Innovation. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research), 2015, no. 2 (22), pp. 64–70.
9. Sedova M.V. Contract system of Russia as a new financial instrument [The contract system of Russia as a new financial instrument]. MIR (Modernization. Innovation. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research), 2014, no. 4 (20), pp. 138–142.
10. Fedorova I.Ju., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems. Middle East Journal of Scientific Research, 2013, vol. (17), no. 10, pp. 1434–1437.