

РАЗДЕЛ II

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ПРАВА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК

Ю. А. Амельчя

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, ул. Берсона 1а, 220030, г. Минск, Беларусь, center@pmrb.gov.by

Приведен результат анализа норм права Евразийского экономического союза, регулирующего государственные (муниципальные) закупки, а также законодательства о государственных закупках государств-членов, на основе которого предложена трехзвенная модель дальнейшего развития права евразийской интеграции как отвечающая интересам последней и национальным интересам.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, Евразийский экономический союз, национальное законодательство, цифровизация закупок, процедура государственной закупки.

Особенностью регулирования Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее соответственно – Договор, Союз) сферы государственных (муниципальных) закупок является его непосредственное влияние на национальное законодательство о государственных закупках Республики Беларусь, поскольку в силу п. 3 ст. 88 Договора закупки в государствах-членах осуществляются согласно приложению № 25 к Договору.

Тем самым национальное регулирование сферы государственных закупок производно от норм права Союза и должно быть согласовано с ним в части обязательных для имплементации предписаний. Внешнюю оценку соблюдения таких предписаний государством-членом может давать как орган Союза (в частности, Евразийская экономическая комиссия (далее – Комиссия) в рамках проводимого ею мониторинга на основании п. 24, 43, 52 Положения о Комиссии, являющегося приложением № 1 к Договору), так и другие государства-члены.

Однако не всегда государства-члены следуют предписаниям Протокола. Происходит это по разным причинам, в том числе

внешнеполитическим. Как следствие, эффективность норм права Союза о государственных (муниципальных) закупках искажается.

На сегодня вопрос дальнейшего развития права Союза в данной сфере принципиальный, но для ответа на него необходимо учесть тенденции развития права Союза в сфере государственных (муниципальных) закупок.

Методы и организация исследования. Анализ права Союза в сфере государственных (муниципальных) закупок показывает его положительную для целей обеспечения свободы движения товаров и трансграничных закупок динамику. Так, Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2020 г. № 105 «Об утверждении Правил определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей государственных (муниципальных) закупок» утверждены Правила определения страны происхождения отдельных видов товаров, предназначенные для предоставления национального режима при участии поставщиком одного государства-члена в государственных (муниципальных) закупках на территории другого государства-члена.

29 августа 2023 года государства-члены подписали Соглашение о взаимном признании банковских гарантий при осуществлении государственных закупок [1], и Комиссия работает над созданием правил, обеспечивающих реализацию такого взаимного признания. Также идет работа над соглашением о взаимном признании электронной цифровой подписи.

Примечательно, что для Союза как экономической интеграции характерным является стратегическое планирование. Так, в Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, утверждённых Решением Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 г. № 12, для сферы государственных закупок предполагается реализация комплекса мер по полноценной цифровизации государственных закупок в государствах-членах, в частности:

1. расширение способов закупки, проводимой в электронном формате (электронные магазины, рамочные соглашения и др.);

2. сокращение сроков проведения процедур закупок, за исключением закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), и заключения договоров (контрактов) о закупках;

3. автоматизация процесса оценки предложений участников при проведении конкурсов исходя из предусмотренных конкурсной документацией критериев оценки и сравнения предложений, автоматизация 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 (Распоряжение Коллегии Комиссии от 23.08.2022 г. № 140 «Об утверждении перечня мер по полноценной цифровизации государственных (муниципальных) закупок в государствах – членах Евразийского экономического союза»).

В то же время сравнительно-правовой анализ законодательства о государственных закупках государств-членов позволяет сделать вывод, во-первых, о том, что оно развивается со скоростью, в разы превышающей скорость изменения Договора, в который с момента вступления его в силу изменения вносились дважды (в части уточнения компетенции уполномоченных государственных органов в сфере государственных закупок, оснований для закупки из одного источника, взаимного признания банковских гарантий, выданных банками государств-членов для целей участия в процедурах государственных закупок и иных положений).

Например, начиная с 2015 года в Российской Федерации в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вносились изменения более 100 раз. В Республике Беларусь в 2019 году вступила в силу новая редакция Закона Республики Беларусь от 13.07.2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», а 31.01.2024 г. внесены существенные изменения в названный Закон.

Следствием разноскоростного развития национального законодательства о государственных закупках сегодня мы сталкиваемся с разными подходами в регулировании государственных закупок. Так, государства-члены значительно продвинулись в направлении цифровизации, однако ее уровень различается:

в Республике Армения для закупок в электронной форме взаимодействие заказчика и участника осуществляется в электронном виде (с использованием электронной цифровой подписи), оценка предложений участников осуществляется в системе электронных закупок с автоматическим формированием в ней протокола о вскрытии заявок;

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;

в Кыргызской Республике по результатам процедуры заключается контракт в электронной форме – смарт-контракт; 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;

в Российской Федерации контракт по результатам закупки заключается в электронном виде по результатам электронной процедуры и обеспечивается электронное активирование по договорным обязательствам.

Имеются различия организационно-процедурного характера. Так, например, в законодательстве государств-членов предусмотрены иные, чем в Протоколе, виды процедур закупок, в частности, процедура закупки через электронный магазин в Российской Федерации. В Республике Казахстан и в Кыргызской Республике нормативно закреплено рамочное соглашение.

Помимо этого, содержание правового регулирования закупок государств-членов дополнено механизмами, обеспечивающими достижение целей устойчивого развития (например, экологические критерии оценки предложений, договор жизненного цикла в Республике Беларусь, контракт жизненного цикла и экологические требования к предмету закупки в Российской Федерации).

В то же время 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, вплоть до «введения моратория на закон о госзакупках» [2] по причине невозможности оперативного решения задач с удовлетворением потребностей заказчиков в сроки, установленные законодательством о закупках.

Несложно заметить, что предлагаемые на уровне стратегических и принятых в их развитие актов меры, которые своим положительным следствием должны иметь закрепление соответствующих норм в праве Союза, по содержанию отражают имеющиеся в некоторых государствах-членах правила осуществления государственных закупок и видов процедур закупок, например, процедура электронного магазина и рамочные соглашения. Данная тенденция как раз может свидетельствовать о том, что право Союза не в достаточной степени отражает те приоритеты правового регулирования государственных закупок, которые актуализируются для государств-членов в определенный временной период. Как следствие, национальное законодательство *de facto* не согласуется с правом Союза, но служит решению тех задач, которые вызвали необходимость отличного от интеграционного регулирования.

Осмысление данной тенденции ставит вопрос – должно ли право Союза как экономической интеграции следовать за национальным законодательством государств-членов и приводиться в соответствие 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?

В качестве ответа на него необходимо переосмыслить подходы правового регулирования государственных (муниципальных) закупок в Союзе с целью разработки оптимальной модели правовой регламентации государственных (муниципальных) закупок, способной на современном историческом этапе создать условия для функционирования Союза, сочетающей интеграционные и национальные интересы и учитывающей скорость протекания различных процессов, включая присущих цифровизации и устойчивому развитию.

Заключение. Таким образом, видится необходимым в качестве вектора развития права Союза в сфере государственных (муниципальных) закупок определить трехзвенную модель построения норм. Ее реализация возможна через установление правом Союза общих принципов осуществления государственных закупок, правил взаимодействия государств-членов на уровне Договора и приложения к нему (протокол о регулировании закупок), а детализированных процедурных требований – на уровне акта Комиссии (решения Совета Комиссии с возложением на него соответствующего полномочия, поскольку состав Совета включает представителей от каждого государства-члена, что позволит последним фактически участвовать в формировании содержания принимаемого акта с учетом текущих потребностей), который при необходимости может быть скорректирован более оперативно, чем нормы Договора и действующего Протокола. Процедурные требования должны носить общий характер, оставляющий дискрецию государствам-членам в регулировании государственных закупок.

Реализация таких процедурных требований в национальном законодательстве о государственных закупках государств-членов обеспечит желаемый уровень его гармонизации с правом Союза в рамках согласованной политики.

Библиографические ссылки

1. Итоги Совета ЕЭК 29 августа 2023 г. [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия : сайт. URL: https://eec.eaunion.org/news/itogi-soveta-eek-29-avgusta-2023-g/?sphrase_id=245172 (дата обращения: 19.02.2024).

2. Матвиенко предложила ввести мораторий на закон о госзакупках [Электронный ресурс] // РБК : сайт. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/02/2023/63da14989a7947d05ff30b6b> (дата обращения: 05.04.2024).