

**Правовое регулирование государственного заказа в рамках евразийской интеграции  
как фактор экономической безопасности**

**В. А. Щербаков**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин  
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,  
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.  
E-mail: v\_scherbakov-rea@mail.ru

**Legal Regulation of the State order Within the Framework of the Eurasian Integration  
as Economic Security Factor**

**V. A. Shcherbakov**

PhD of Law, Associate Professor, Associate Professor  
of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,  
Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: v\_scherbakov-rea@mail.ru

**Аннотация**

В данной статье дается аналитический обзор форм экономической интеграции государств и хозяйствующих субъектов на евразийском пространстве. Государства региона прошли долгий путь от Содружества Независимых Государств до Евразийского экономического союза, качественно изменив уровень интеграции. Государства – члены Евразийского экономического союза в процессе функционирования этой международной организации сформировали новую правовую базу (как международную, так и национальную). Процесс строительства Евразийского экономического союза связан с формированием общего рынка этой организации. Одной из наиболее важных сфер реализации и развития общего рынка является сектор государственных закупок. Взаимные государственные закупки участников усиливают интеграцию и повышают конкуренцию на общем рынке Евразийского экономического союза. Анализу норм в области государственных закупок права Евразийского экономического союза и национального права государств – участников ЕАЭС и посвящена данная статья.

**Ключевые слова:** государственные закупки, муниципальные закупки, размещение государственных заказов, размещение муниципальных заказов, конкурс, аукцион, Евразийский экономический союз, евразийская интеграция, Союзное государство Российской Федерации и Республики Беларусь.

**Abstract**

In this article the author analyzes the forms of integration in the Eurasian space. The states of the region have come a long way with qualitative changes in the level of integration from the Commonwealth of Independent States to the Eurasian Economic Union. In the process of functioning of this international organization the Member States have formed a new legal framework (both international and national). The process of construction of the Eurasian Economic Union is associated with the formation of a common market of the organization. One of the most important areas of the implementation of the common market is the public procurement sector. Mutual government purchases increase integration and enhance competition in the common market of the Eurasian Economic Union. This article is devoted to the analysis of norms in the field of public procurement of the Eurasian Economic Union law and the national law of the Member States.

**Keywords:** the public procurement, the municipal procurement, the placement of orders, the placement of municipal orders, tender, auction, the Eurasian Economic Union, the Eurasian integration, the Union State of the Russian Federation and the Republic of Belarus.

---

Уровень и масштаб интеграции на евразийском пространстве с течением времени принимает все более тесные формы.

Изначальной формой интеграции было создание Содружества Независимых Государств (СНГ). Учреждение СНГ было оформлено рядом международных нормативных актов, центральным среди которых является Соглашение о создании Содружества Независимых Государств [10]. Членство в СНГ предоставляет ряд экономических выгод в сфере оборота товаров, работ и услуг между участниками соглашения, более свободные условия перемещения физических лиц между государствами СНГ и др. Правовое регулирование оборота товаров, работ и услуг осуществляется посредством ряда международных договоров между членами – участниками СНГ, в частности о создании Экономического союза [4].

Однако правовой режим, установленный нормативно-правовой базой СНГ, был недостаточно развитым, что не отвечало тем вызовам времени, которые появились в процессе глобализации и различных процессов интеграции в других регионах. Об имеющихся противоречиях и недостаточном правовом регулировании СНГ свидетельствует то, что не все республики, образовавшиеся в 90-е гг. на евразийском пространстве, остались в рамках СНГ, и появление со временем других, более тесных форм интеграции, соответственно, урегулированных другими нормами с другими правами участников интеграционных процессов.

Следующей значительно более тесной формой интеграции стало создание Союзного государства России и Беларуси, которое было основано заключением соответствующего договора между двумя странами [2]. Однако, как представляется, процесс формирования Союзного государства и сегодня еще не закончен.

Одной из целей договаривающихся сторон было развитие социального и экономического прогресса обоих государств. Договор о создании Союзного государства устанавливает ряд важных принципов: формирование унифицированного, а затем и единого законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность, в том числе гражданского и налогового законодательства (статья 20),

введение единой валюты (статья 22), единая политика в области ценообразования, включая вопросы регулирования цен и тарифов (статья 23), единая торговая политика в отношении третьих стран, международных экономических организаций и экономических объединений (статья 28) и др. Реализация всех этих целей в виде норм Союзного государства могла бы обусловить формирование единой союзной контрактной системы, действующей и в России, и в Беларуси, регулирующей государственные закупки. К сожалению, не все нормы Договора о создании Союзного государства были реализованы, вместе с тем в случае интеграции законодательства единая контрактная система может быть создана на последующих этапах строительства Союзного государства. В таком случае возможно стимулирование предпринимательского сообщества Союзного государства за счет рыночных механизмов размещения государственных заказов. Это свою очередь, как нам видится, вызовет упрочение всей экономической системы Союзного государства.

Интеграция между Россией и Беларусью носит относительно глубокий характер (который, вместе с тем, может быть поднят на качественно более высокий уровень, посредством реализации на практике всех целей Договора о создании Союзного государства), однако затрагивает только лишь два государства евразийского региона.

Между тем интеграция в евразийском регионе приняла более масштабные формы, был создан Таможенный союз. В дальнейшем он был интегрирован в более широкое международное объединение – в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – посредством заключения Договора о Евразийском экономическом союзе [3] (далее – Договор о ЕАЭС).

Договор о ЕАЭС определяет цели существования и функционирования ЕАЭС. Так, в частности, в декларативной части Договора о ЕАЭС государства-участники фактически определяют в качестве цели укрепление коллективной экономической безопасности (весьма близко к позиции профессора Л. И. Абалкина), а именно обеспечение экономического прогресса путем совместных действий, направленных на решение стоящих перед государствами – членами ЕАЭС общих задач по устойчивому экономическому разви-

тию, всесторонней модернизации и усилению конкурентоспособности национальных экономик в рамках глобальной экономики.

Таким образом, укрепление всех элементов экономического общения членов ЕАЭС, несомненно, направлено на усиление коллективной экономической безопасности, включая и экономическое развитие, и всестороннюю модернизацию. И одним из элементов такого общения, конечно же, является взаимное участие представителей государств – участников ЕАЭС в государственных закупках.

Договор о ЕАЭС, в отличие от других евразийских интеграционных нормативных актов, приведенных в данной статье, содержит в себе рамочные нормы, которые непосредственно регулируют государственные и муниципальные закупки (раздел XXII Договора о ЕАЭС). Примечательно, что часть 1 статьи 88 Договора о ЕАЭС требует предоставления государствам-членам национального режима в сфере закупок. Кроме того, здесь же устанавливается требование об обеспечении 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.

Следует отметить, что Договор о ЕАЭС в Протоколе о порядке регулирования закупок (приложение № 25 к Договору о ЕАЭС) устанавливает ряд дефиниций. Так, в разделе I «Общие положения» (пункт 2) дается понятие национального режима – режима, предусматривающего, что каждое государство-член для целей закупок обеспечивает товарам, работам и услугам, происходящим с территорий государств-членов, потенциальным поставщикам государств-членов и поставщикам государств-членов, предлагающим такие товары, выполняющим работы и оказывающим услуги, режим не менее благоприятный, чем предоставляемый товарам, работам и услугам, происходящим с территории своего государства, а также потенциальным поставщикам и поставщикам своего государства, предлагающим такие товары, выполняющим работы и оказывающим услуги».

Но действительно ли в странах ЕАЭС законодательство следует этим требованиям Договора о ЕАЭС и предоставляет соответствующие преференции партнерам по союзу?

Рассмотрим, как данный вопрос разрешается в нашей отечественной правовой системе.

В Российской Федерации отношения в области государственных (и муниципальных) закупок урегулированы нормами специального Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [18] (далее – ФЗ о ФКС). В этот нормативный акт на данный момент не внесено специальных изменений, касающихся преференций, предоставляемых другим участникам ЕАЭС. Однако российский законодатель решил данный вопрос, минуя этап прямого внесения изменений в текст ФЗ о ФКС. Так, в письме Минэкономразвития России от 30 октября 2015 г. № Д28и-3280 [9] данное ведомство разъясняет сложившуюся ситуацию, указывая на то, что ФЗ о ФКС предусматривает три нормативно-правовых механизма, обеспечивающих закупку определенных товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд исключительно или преимущественно у производителей государств – членов Евразийского экономического союза. К таким механизмам Минэкономразвития России отнесло:

- запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами;
- ограничение допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами;
- условия допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами.

Минэкономразвития России в этом же письме указало на то, что данные правовые механизмы были использованы в ряде нормативно-правовых актов:

- в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 «Об установлении запрета и ограни-

чений 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» [13] (утратило силу);

– в Постановлении Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 г. № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [12];

– в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд» [11];

– в постановлении Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [14].

Однако Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 позднее было отменено в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 г. № 1576 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [15]. Кроме того, Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12 апреля 2016 г. № 31 [17] запрет, установленный Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224, признан фактом нарушения отдельных положений Договора ЕАЭС, подлежащим устранению.

Также в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 приводится положение Приказа Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств,

для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [16], устанавливающего порядок предоставления преференций в отношении цены контракта участникам закупок, заявки которых содержат предложения о поставке товаров, происходящих из ЕАЭС, в размере 15%, а также перечень товаров, в отношении которых устанавливаются указанные преференции.

Таким образом, законодательство (в широком смысле этого понятия) устанавливает нормы (правда, подзаконные), предоставляющие преференции для производителей, находящихся в странах ЕАЭС, исполняя таким образом требования Договора о ЕАЭС.

Однако некоторые авторы с этим положением не согласны. Так, к примеру, П. П. Кабытов [8] все же полагает, что национальное законодательство Российской Федерации имеет барьеры, препятствующие доступу к отборочным процедурам иностранным участникам, происходящим из ЕАЭС. В качестве одного из таких барьеров П. П. Кабытов видит возможность (в силу норм ФЗ о ФКС) проведения закупки у единственного поставщика. К другому виду барьеров этот автор относит возможность осуществления определения исполнителей услуг закрытыми способами (закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион), на сведения о которых не распространяется режим государственной тайны. П. П. Кабытов справедливо указывает на то, что указанные способы отбора не предусмотрены нормами Договора о ЕАЭС.

Надо сказать, что в пункте 4 Протокола о порядке регулирования закупок (Приложение № 25 к Договору о ЕАЭС) установлен перечень способов осуществления государственных закупок, в котором предусмотрены закупки из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Относительно же закрытых процедур отборов поставщиков (исполнителей, подрядчиков) следует отметить, что, хотя нормы Договора о ЕАЭС и не предусматривают такого рода процедур, это не закрывает доступ иностранным участникам из ЕАЭС. Более того, в силу имеющихся подзаконных актов такие

участники имеют преимущество перед остальными, не происходящими из ЕАЭС.

Примечательно, что П. П. Кабытов обратился к анализу законодательства других участников ЕАЭС с целью определить, насколько там соблюдается правило предоставления равных возможностей доступа участников из государств ЕАЭС к процедурам отбора. Так, в частности, этот автор проводит анализ Закона Киргизской Республики от 3 апреля 2015 г. № 72 «О государственных закупках» [5]. Данный автор полагает, что по отношению ко всем без исключения иностранным потенциальным участникам государственных закупок установлен дискриминационный режим. И с этим выводом П. П. Кабытова нельзя не согласиться, так как, в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 4 вышеуказанного закона, устанавливается правило, что при закупке у внутренних поставщиков (т. е. происходящих из Киргизской Республики) закупающая организация может предоставить льготы на предложенную цену до 20%. Кроме того, киргизский закон не делает никаких оговорок относительно иностранных участников, происходящих из ЕАЭС, следовательно, закон ставит таких участников в один ряд со всеми остальными иностранцами. Такое положение дел противоречит Договору о ЕАЭС.

Отметим, что законодательство Республики Казахстан отличается значительно большей гибкостью в этом отношении от законодательства упомянутой соседней республики. Так, Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» (с изменениями по состоянию на 3 июля 2017 г.) [7] не содержит, подобно киргизскому закону, прямых норм, оговаривающих особые условия для своих национальных государственных участников закупок. Вместе с тем статья 4 Закона Республики Казахстан («Принципы осуществления государственных закупок») устанавливает правило об оказании поддержки отечественным производителям товаров, а также отечественным поставщикам работ и услуг в той мере, в которой это не противоречит международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан. Таким образом, в силу статьи 4 данного закона Республика Казахстан в вопросе размещения заказов должна исходить из положений Договора о

ЕАЭС. Аналогичный вывод можно сделать исходя из анализа дефиниции «национальный режим», установленной пунктом 31 статьи 2 («Основные понятия, используемые в настоящем Законе»): режим, предусматривающий допуск товаров, работ, услуг иностранного происхождения и потенциальных поставщиков, предлагающих такие товары, работы, услуги, к участию в государственных закупках на равных условиях с товарами, работами, услугами отечественного происхождения и потенциальных поставщиков, предлагающих такие товары, работы, услуги, если требование о предоставлении такого режима установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Схожим образом имеет место регулирование данного вопроса в Беларуси. Так, Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» [6] в части 1 статьи 5 («Национальный режим в отношении товаров (работ, услуг) иностранного происхождения и поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предлагающих такие товары (работы, услуги)») указывается, что в случае взаимности (т. е. аналогичных норм в отношении белорусских субъектов) и если иное не установлено международными договорами Республики Беларусь, настоящим Законом или иными законодательными актами при осуществлении государственных закупок национальный режим применяется к товарам (работам, услугам) иностранного происхождения и поставщикам (подрядчикам, исполнителям), предлагающим такие товары (работы, услуги). В качестве «национального режима» данный закон устанавливает допуск товаров (работ, услуг) иностранного происхождения и поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предлагающих такие товары (работы, услуги), к участию в процедурах государственных закупок на равных условиях с товарами (работами, услугами) отечественного происхождения и поставщиками (подрядчиками, исполнителями), предлагающими такие товары (работы, услуги). Таким образом, с учетом членства Республики Беларусь в ЕАЭС можно сделать вывод, что иностранные участники отборочных процедур и исполнители государ-

ственных заказов должны пользоваться национальным режимом.

Участие в ЕАЭС является положительным условием развития всех членов этого союза. Как это заявлено в декларативной части Договора о ЕАЭС, такое членство должно способствовать укреплению коллективного экономического суверенитета, ускорению экономического развития всех стран-участниц и укреплению их экономической безопасности.

Взаимные госзакупки, как представляется, действительно повлекут за собой развитие

добросовестной конкуренции между хозяйствующими субъектами стран ЕАЭС. Усиление роли взаимных государственных заказов со стороны государств – членов ЕАЭС, в свою очередь, направлено на ускорение процессов интеграции их экономик и на стимулирование таким образом экономического роста в этих странах, а следовательно, и роста благосостояния населения этих стран.

### Список литературы

1. *Абалкин Л. И.* Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4–13.
2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Российская газета. – 2000. – 29 января.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в Астане 29 мая 2014 г.). – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2015).
4. Договор стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О создании Экономического союза» // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 4.
5. Закон Киргизской Республики от 3 апреля 2015 г. № 72 «О государственных закупках». – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111125>
6. Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-3 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)». – URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11200419>
7. Закон Республики Казахстан «О государственных закупках» (с изменениями по состоянию на 3 июля 2017 г. – URL: <http://online.zakon.kz>
8. *Кабытов П. П.* Государственные закупки в условиях Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 5. – С. 104–109.
9. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 октября 2015 г. № Д28и-3280 «Об участии группы лиц на стороне одного участника в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юрлиц». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=QUEST001&n=151715#04477304150298993>
10. Постановление Верховного совета Российской Федерации от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21 декабря 1991 г., Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств, Протоколом совещания глав независимых государств, Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия, Алма-Атинской декларацией) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – 19 декабря. – № 51. – Ст. 1798.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 34. – Ст. 4660.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 г. № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 29. – Ст. 4157.

13. Постановление 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» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть II). – Ст. 7206.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102 «Об установлении ограничения допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 979.

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 г. № 1576 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 2 (Часть II). – Ст. 399.

16. Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2014. – 21 мая. – № 112.

17. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12 апреля 2016 г. № 31 «О признании факта нарушения Российской Федерацией обязательств, предусмотренных разделом XXII Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., и необходимости устранения выявленного нарушения». – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 14.04.2016).

18. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.