

## ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА И СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



**Г. А. КОРОЛЁНОК, А. В. ЗАПОЛЬСКИЙ**

### **ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЕС**

В статье анализируется действующая международная система организации государственных закупок, а также реализуемая на ее подходах и принципах Европейская система госзакупок, что позволяет сформировать эффективные национальные системы государственных закупок, соответствующие мировым стандартам, в том числе в Республике Беларусь, с возможностью осуществления трансграничных операций в электронном виде.

**Ключевые слова:** государственные закупки; международное регулирование государственных закупок; международные соглашения; механизм реализации госзакупок.

**УДК** 339.186+339.5

**Введение.** Обеспечение устойчивого развития экономики Республики Беларусь в рамках действующей модели экономического развития предполагает определенное государственное регулирование деятельности субъектов хозяйствования, в том числе и закупок [1].

В Республике Беларусь, имеющей значительный удельный вес государственного сектора в структуре национальной экономики, государственное регулирование закупок с акцентом на увеличение и диверсификацию экспорта имеет не только экономическое, но и политическое значение.

Экономический смысл государственного регулирования закупок состоит в том, что на основе правового регулирования и стабильного законодательства формируется все для развития рыночных условий и предпринимательской деятельности и, соответственно, роста национальной экономики и укрепления экономической безопасности страны.

С политической точки зрения государственное регулирование закупок позволяет стабилизировать политическую ситуацию в стране, укрепить национальную безопасность и обеспечить устойчивое развитие общества.

*Геннадий Антонович КОРОЛЁНОК (korol@bseu.by), доктор экономических наук, профессор, профессор-консультант кафедры коммерческой деятельности и рынка недвижимости Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь);*

*Александр Вадимович ЗАПОЛЬСКИЙ (zapolski@icetrade.by), первый заместитель директора РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» (г. Минск, Беларусь).*

Система государственных закупок в условиях формирования интеграционных процессов на мировом и региональном уровнях должна быть адаптивной и соответствовать лучшим мировым практикам, к которым можно отнести систему госзакупок Европейского союза.

Особую актуальность данная проблема приобрела с момента образования Евразийского экономического союза. В этой связи изучение опыта системы госзакупок, действующей в Европейском союзе, позволит субъектам хозяйствования Республики Беларусь участвовать в тендерах, проводимых на глобальном рынке такими международными организациями, как ООН, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития. Кроме того, опыт закупок в ЕС может быть использован при совершенствовании системы госзакупок странами — участницами ЕАЭС.

**Основная часть.** В мировой практике под государственными закупками принято понимать закупку товаров, услуг и работ правительством и государственными предприятиями, которые оказывают общественно важные, как правило, инфраструктурные услуги, — транспорт, водоснабжение, энергетика, связь и т. д.

В настоящее время на международном уровне действует ряд документов, составляющих нормативную правовую базу, на основе которой осуществляются государственные закупки.

Основополагающими нормативными правовыми актами, регламентирующими процесс закупки, являются: многостороннее Соглашение по государственным закупкам ВТО (СГЗ ВТО), Типовой закон Комиссии ООН по праву международной торговли «О закупках товаров (работ) и услуг», а также ряд региональных соглашений.

В мировом масштабе область торговых отношений регулируется ВТО, основной целью которой является либерализация международной торговли и регулирование торгово-политических отношений государств — членов ВТО с учетом того, что любые ограничения торговли отрицательно влияют на экономический рост стран.

В рамках рыночной парадигмы развития ВТО продекларирован ряд фундаментальных принципов, являющихся основой всех соглашений, разработанных данной организацией:

- равные права сторон, предоставляемые на взаимной основе участниками режима наибольшего благоприятствования в торговле товарами и услугами;
- взаимность при предоставлении льгот;
- транспарентность торговой политики;
- регулирование торговли преимущественно тарифными методами;
- возможность введения механизмов для защиты окружающей среды, животных и растений, здравоохранения, а также создания торговых ограничений;
- разрешение торговых споров путем консультаций и переговоров [2].

Учитывая тот факт, что более 95 % всей мировой торговли осуществляется в соответствии с установленными регламентами ВТО, Республика Беларусь также предпринимает шаги по присоединению к ВТО.

Присоединение Республики Беларусь к ВТО предполагает подписание ряда международных соглашений в области регулирования торговли (ГАТТ, ГАТС и др.). Одной из составных частей ГАТТ, которая выделена в отдельный документ, является Соглашение о государственных закупках, принятое по результатам Уругвайского раунда международных торговых переговоров в 1994 г., и пересмотренное Соглашение ВТО о государственных закупках от 27—30 мая 2014 г. (г. Стамбул, Турция) [3; 4]. Это соглашение в соответствии с общими принципами ВТО способствует взаимному и равному с национальными поставщиками доступу на рынки госзакупок стран, подписавших

данное соглашение. Основными задачами указанных документов является развитие международной торговли, запрет дискриминации иностранных поставщиков, обеспечение прозрачности законодательства и единообразие применяемых процедур закупок.

Реализация сформулированных принципов должна привести к формированию международной рыночной системы государственных закупок с регулирующими ограничениями и бесконфликтному механизму разрешения спорных ситуаций между сторонами.

В технологическом плане международным соглашением определены три вида процедур размещения госзаказа: открытые, селективные и ограниченные, которые должны соответствовать установленным правилам, прописанным в СГЗ ВТО и позволяющим реализовать процесс госзакупок [ibid]. Как любые торговые процессы, закупки включают в себя целый ряд подпроцессов, операций — от оценки потребностей заказчика в определенных товарах, работах, услугах до оплаты по договору с выбранным поставщиком. При этом детализация процедур закупок является прерогативой национального законодательства.

Вместе с тем в настоящее время Соглашение по государственным закупкам официально не является обязательным для государств — членов ВТО. В то же время для стран, вступающих в ВТО, предполагается ввести требование об обязательном присоединении к данному Соглашению. В настоящее время СГЗ ВТО подписали 46 сторон государств — членов ВТО.

Важным документом, обобщающим имеющийся международный теоретический и практический опыт в области государственных закупок, является Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), принятый в 1994 г. в форме модельного для формирования рыночной системы осуществления проведения государственного заказа.

Основными задачами данного законодательного акта, регламентирующего процесс государственных закупок, являются: развитие конкуренции как основного рыночного инструмента, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости проведения государственных закупок. Реализация поставленных задач достигается посредством публичного уведомления о намерении заключить государственный контракт и о его подписании; путем ведения достоверной отчетности по закупкам, регламентации процедур закупок и выполнения требований к квалификации поставщиков, а также права поставщика на обжалование размещения государственного заказа в административном или судебном порядке. Исключением из общих правил могут быть случаи государственных закупок, связанных с обеспечением предприятий оборонного сектора и национальной безопасности.

В связи с происходящими в мировой торговле кардинальными изменениями, в частности, с переходом к электронной коммерции и новым технологиям в области закупок, а также с использованием опыта применения Соглашения по государственным закупкам и других наднациональных правовых актов в мировой торговой практике была разработана и принята в 2011 г. новая версия Типового закона ЮНСИТРАЛ [5]. Данный «рамочный» закон устанавливает основные правовые нормы, регламентирующие государственные закупки, которые должны дополняться подзаконными актами, разрабатываемыми уполномоченными органами государств.

Применение «рамочного» закона позволяет каждому государству — члену ВТО выстраивать свой механизм регулирования в общих границах, устанавливаемых данным законом. Такой механизм включает в себя индивидуальные для каждого государства нормы, регулирующие процессы различных проце-

дур закупок. На практике такой подход приводит к тому, что даже в государствах-участниках действуют различные как в технологическом, так и в организационном плане, системы госзакупок.

Исходя из мирового опыта при заключении соглашений о государственных закупках, наряду с рассмотренными выше документами действуют и региональные торговые соглашения (РТС), что создает некоторую неопределенность в этой сфере деятельности и предполагает проведение гармонизации регламентирующих документов на национальном уровне. Это в первую очередь касается стран — участниц СГЗ ВТО и стран, которые не присоединились к данному соглашению. По данным ВТО, в настоящее время количество РТС превышает 300 и постоянно растет [6].

Рассматривая деятельность Европейского союза в области госзакупок, следует отметить, что ЕС, являясь интеграционным объединением высокого уровня со сложной системой принятия общих решений, как коллективный член ВТО обязан имплементировать все нормы международного права в собственную нормативную правовую систему для выполнения всеми членами Евросоюза этих требований.

Систему государственных закупок ЕС, начало законодательного регулирования которой приходится на 70-е годы прошлого столетия, когда были заложены его основы, рассматривают как пример лучшей международной практики в области государственных закупок. В настоящее время, по мнению специалистов, данная система является одной из наиболее эффективных с позиции реализации основополагающих принципов СГЗ ВТО и Типового закона ЮНСИТРАЛ.

Подтверждение данной точки зрения нашло отражение в работах зарубежных и отечественных авторов, таких как Р. Андерсон, К. Бовис, М. Даусес, Д. Гарет, С. Эроусмит, А. М. Камалян, С. Ю. Кашкин и других, в которых рассмотрен генезис правового регулирования государственных закупок в ЕС, и, прежде всего, Директивы ЕС.

В качестве методологической основы при изучении организации системы госзакупок в ЕС применен системный подход, который позволяет не только конструировать, но и осуществлять всесторонний анализ различных организационных структур, участвующих в госзакупках. Такой подход позволяет учитывать влияние множества внутренних и внешних факторов, воздействующих на состояние и функционирование данных организационных структур. В этом смысле система госзакупок Евросоюза должна отвечать общим принципам целостности, единства целей и задач, характеризоваться взаимосвязанной организационной структурой, процессами и составляющими их подпроцессами и операциями, а также регламентацией методов проведения процессов и процедур и удовлетворять требованиям их эффективности во внешней среде [7].

Механизм и инструменты института госзакупок как инфраструктурной подсистемы национальной экономики призваны использоваться государством с целью повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов, привлечения бизнеса для обеспечения устойчивого роста и решения актуальных социально-экономических задач общества.

Для наднациональной составляющей регулирования государственных закупок основная цель заключается в том, чтобы сделать рынок ЕС доступным для хозяйствующих субъектов всех государств — членов Европейского союза. В данном контексте Европейской комиссией принято решение о дальнейшем развитии системы госзакупок. В соответствии с этим решением ЕС планирует ежегодно выделять более 2 трлн евро на закупки товаров и услуг, которые

должны направляться не только на удовлетворение текущих потребностей органов государственного управления, но и согласно Коммюнике «О законодательстве Европейского сообщества в области государственных закупок и использовании государственных закупок для поведения социальной политики» — для реализации мер социальной и экологической политики при размещении госзаказов [8]. В этом же документе определен ряд мер по привлечению дополнительных инвестиций в экономику Евросоюза.

Несмотря на различные модели экономического развития и соотношение государственного и частного секторов в различных странах — участницах Евросоюза, рынок госзакупок ЕС регулируется единым механизмом, который был разработан государствами — членами ВТО с учетом СГЗ ВТО и Типового закона ЮНСИТРАЛ.

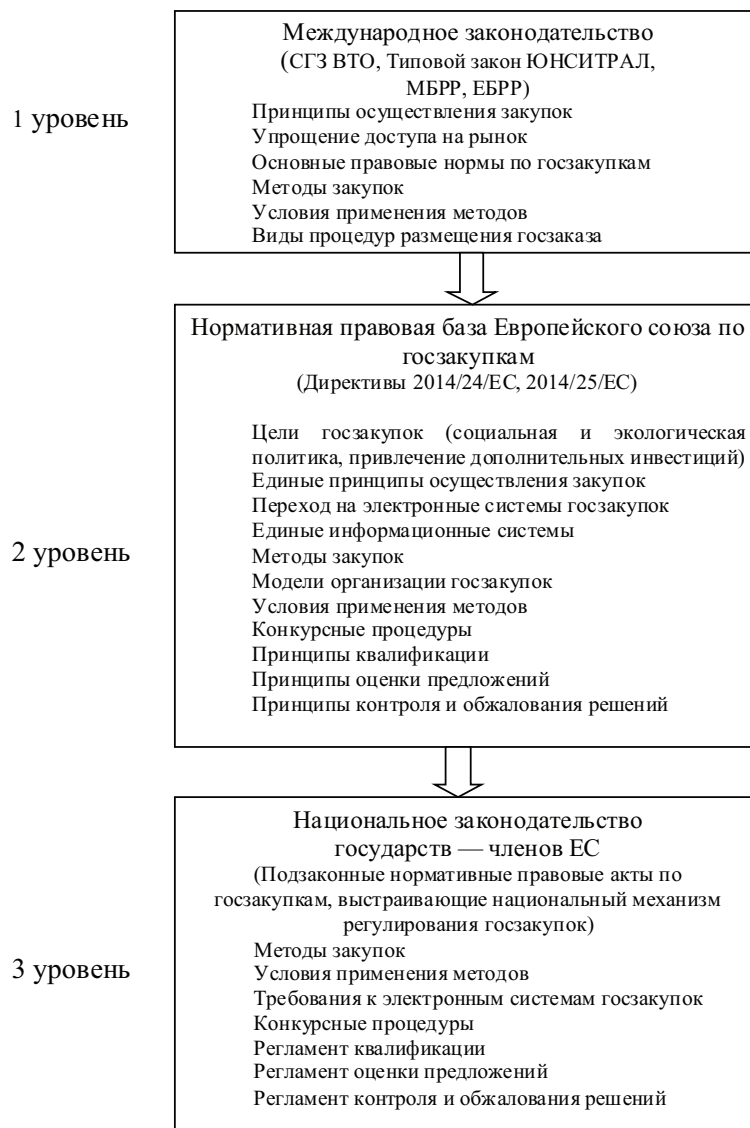
В настоящее время механизм регулирования государственных закупок в ЕС является трехуровневым, включающим международное законодательство, нормативную правовую базу ЕС и национальные правовые акты. Правовой основой Европейской системы закупок для государственных нужд является пакет специальных Директив Европейского Парламента и Совета, принятых в феврале 2014 г. (Директива 2014/24/ЕС «О государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС»; Директива 2014/25/ЕС «О закупках организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовой связи и об отмене Директивы 2004/17/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС»). Пересмотр системы регулирования европейского рынка госзакупок предопределила принятая программа «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста», в реализации которой государственные контракты играют существенную роль [9]. В Директивах ЕС подробно прописаны правила и процедуры осуществления госзакупок. Схематически система регулирования государственных закупок в Европейском союзе представлена на рисунке. Приоритетными целями изменений законодательства явилось окончательное выделение сегмента естественных монополий (водоснабжение, энергетика, транспорт и почтовые услуги) из области действия общего законодательства по госзакупкам, а также учет изменения форм ведения бизнеса и в том числе активное внедрение электронных информационных технологий [ibid].

При создании и совершенствовании системы регулирования государственных закупок ЕС использовались те же принципы, которые приведены в международных документах, поскольку цели и задачи регулирования рынка государственных закупок во всех национальных экономиках аналогичны.

Среди принципов регулирования государственных закупок, характерных и для мировой практики и для Евросоюза, можно выделить ряд важнейших: борьба с коррупцией, недискриминация поставщиков независимо от их статуса и формы собственности, осуществление закупок на конкурентной основе с обеспечением прозрачности на каждой стадии торгов, активное приобретение технологий по защите окружающей среды и переход на электронные системы государственных закупок (ЭСГЗ).

При этом основополагающими требованиями при реализации электронных систем госзакупок товаров и услуг в государствах — членах ЕС должны быть следующие:

- система ЭСГЗ должна быть общедоступной и интероперабельной с другими аналогичными системами;
- процессы объявления торгов (тендеров) и подачи заявки на участие должны подчиняться единым правилам.



#### Система регулирования госзакупок в Европейском союзе

Кроме того, к системе госзакупок предъявляется особое требование так называемого integrity (честности, чистоты). Это предполагает:

- что государственные средства, выделенные на государственные закупки, следует использовать эффективно и в соответствии с целевым назначением;
- уровень профессиональной подготовки и поведение должностных лиц, занятых в сфере государственных закупок, должны быть адекватны целям госзакупок;
- в системе закупок должна быть гарантирована подотчетность регулирующим структурам и предусматриваться возможность общественного контроля [10].

Выбор конкретных форм и методов госзакупок в странах — участницах ЕС осуществляется органами государственного управления согласно национальному законодательству с учетом Директив Евросоюза.

Проведение государственных закупок в ЕС начинается с определения вида процедур закупок исходя из общих целей и принципов, разработки алгоритма их осуществления. В свою очередь Директивы закрепляют обязательное проведение тендера в электронной форме. Важно, что для всех процедур проведения закупок установлены относительно сжатые сроки, а административные процедуры, связанные с подачей документов и с опубликованием уведомлений, максимально упрощены.

**Выводы:** 1. Исследовав организацию проведения государственных закупок на международном уровне, можно сделать вывод о выраженной тенденции к унификации данного процесса с учетом региональных особенностей стран;

2. Переход государственных закупок на наиболее развитых рынках, в том числе в ЕС, на электронную форму свидетельствует о том, что наблюдается устойчивый тренд во всем мире к цифровой интеграции экономик на инфраструктурном уровне как одном из проявлений глобализации;

3. Опыт и подходы ЕС могут быть использованы в процессе совершенствования системы госзакупок в ЕАЭС и при гармонизации законодательства Республики Беларусь к международным нормативным правовым актам, а также при разработке региональных торговых соглашений;

4. В настоящее время существует ряд несоответствий по способам закупок, а также по методам реализации закупок, что в условиях предстоящего присоединения Республики Беларусь к ВТО предполагает актуализацию национальной правовой базы относительно международного права с учетом обязательств по Договору о ЕАЭС, а также соответствующих изменений инфраструктурной составляющей системы госзакупок;

5. В Республике Беларусь происходит процесс перевода закупок в полном объеме в электронный формат в рамках цифровизации экономики, что требует решений комплекса проблем по обеспечению трансграничных операций закупок с учетом использования опыта ЕС.

### Литература и электронные публикации в Интернете

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс] : одобр. протоколом заседания Президиума Совета Министров Респ. Беларусь, 2 мая 2017 г., № 10. — Режим доступа: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>. — Дата доступа: 12.03.2018.

2. Всемирная торговая организация [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://myfin.by/wiki/term/vsemirnaya-torgovaya-organizaciya-vto>. — Дата доступа: 20.07.2018.

3. Agreement on Government Procurement [Electronic resource] : April 15, 1994. — Marrakesh, Morocco (Annex 4 to the WTO Agreement). — Mode of access: [GPA WTO 15\\_04\\_1994tradoc\\_149240trade.ec.europa.eu>Documentsearch>...chtradoc\\_149240.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm). — Date of access: 12.03.2018.

4. Revised Agreement on Government Procurement [Electronic resource]. — Mode of access: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_revised\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm). — Date of access: 12.03.2018.

5. UNCITRAL Model Law and guidance on Public Procurement (2011) [Electronic resource]. — Mode of access: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/uncitral-model-law-and-guidance-public-procurement-2011>. — Date of access: 12.03.2018.

6. RTAs currently in force (by year of entry into force), 1948—2019 [Electronic resource] // Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS). — Mode of

access: <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. — Date of access: 20.02.2019.

7. Воскобойников, А. Э. Системные исследования: базовые понятия, принципы и методология [Электронный ресурс] // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». — 2013. — № 6. — Режим доступа: [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/6/Voskoboinikov\\_Systems-Research](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/6/Voskoboinikov_Systems-Research). — Дата доступа: 20.07.2019.

*Voskoboinikov, A. E. Sistemnye issledovaniya: bazovye ponyatiya, printsipy i metodologiya [System Studies: Basic Concepts, Principles, and Methodology][Elektronnyy resurs] // Informatsionnyy gumanitarnyy portal «Znanie. Ponimanie. Umenie». — 2013. — N 6. — Rezhim dostupa: [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/6/Voskoboinikov\\_Systems-Research](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2013/6/Voskoboinikov_Systems-Research). — Data dostupa: 20.07.2019.*

8. Страны ЕС планируют госзакупки на 2 трлн евро [Электронный ресурс]. — 2017. — 9 окт. — Режим доступа: <https://torg94.ru>. — Дата доступа: 20.07.2019.

9. Communication from the Commission. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Electronic resource] // COM (2010) 2020 final. Brussels. — 37 p. — Mode of access: <https://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-understanding-era-13.pdf>. — Date of access: 12.03.2018.

10. Международные принципы государственных закупок [Электронный ресурс]. — 01.06.2018. — Режим доступа: <https://www.0566.com.ua/list/157453>. — Дата доступа: 01.06.2019.

---

---

**HENADZI KARALIONAK,  
ALIAKSANDR ZAPOLSKI**

---

***PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT  
FORMATION IN THE EU***

---

**Authors affiliation.** *Henadzi KARALIONAK (korol@bseu.by), Belarus State Economic University (Minsk, Belarus); Aliaksandr ZAPOLSKI (zapolski@icetrade.by), Republican Unitary Enterprise «National Centre for Marketing and Price Study» (Minsk, Belarus).*

**Abstract.** The article analyzes the existing international system of public procurement, as well as the European system of public procurement implemented based on its principles, which allows to form effective national public procurement systems in the Republic of Belarus, with the possibility of cross-border operations in electronic format.

**Keywords:** public procurement; international regulation of public procurement; international agreements; public procurement implementation mechanism.

UDC 339.186+339.5

---

*Статья поступила  
в редакцию 19.09. 2019 г.*