



DOI: 10.22363/2313-2329-2022-30-1-79-92

УДК 339.1

Научная статья / Research article

Проблемы и перспективы функционирования рынка государственных закупок в рамках ЕАЭС

К.Н. Еликбаев

Евразийская экономическая комиссия,

Российская Федерация, 119121, Москва, Смоленский бульвар, д. 3/5 стр. 1

✉ elikbaev@eecommission.org

Аннотация. В настоящее время особую актуальность приобретают вопросы оценки эффективности работы по обеспечению доступа к рынкам государственных (муниципальных) закупок стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и имеющихся препятствий на данном рынке. В связи с этим в статье проанализированы текущее состояние и перспективы формирования данного рынка, выявлены и раскрыты основные препятствия для его функционирования, такие как непредоставление национального режима, введение повторных изъятий из национального режима, непризнание электронных цифровых подписей и др., а также выработаны рекомендации по совершенствованию его работы.

Ключевые слова: ЕАЭС, Евразийский экономический союз, закупки, государственные закупки, барьеры

История статьи: поступила в редакцию 15 октября 2021 г.; проверена 16 ноября 2021 г.; принята к публикации 6 декабря 2021 г.

Для цитирования: *Еликбаев К.Н.* Проблемы и перспективы функционирования рынка государственных закупок в рамках ЕАЭС // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2022. Т. 30. № 1. С. 79–92. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2022-30-1-79-92>

Problems and prospects of the functioning of the public procurement market within the EAEU

Kuanysh N. Yelikbaev

Eurasian Economic Commission,

3/5 Smolensky Blvd., bldg. 1, Moscow, 119121, Russian Federation

✉ elikbaev@eecommission.org

Abstract. Currently, the issues of assessing the effectiveness of work to ensure access to the markets of state (municipal) procurement of the countries of the Eurasian Economic Union (EAEU) and the existing obstacles in this market are acquiring particular relevance. In this connection, the article analyzes the current state and prospects for the formation of this market, identifies and discloses the main obstacles to its functioning, such as non-provision of the national regime, the introduction of repeated exemptions from the national regime, non-

© Еликбаев К.Н., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

recognition of electronic digital signatures and others, as well as recommendations for improving his work.

Keywords: EAEU, Eurasian Economic Union, procurement, government procurement, barriers

Article history: received October 15, 2021; revised November 16, 2021; accepted December 6, 2021

For citation: Yelikbaev, K.N. (2022). Problems and prospects of the functioning of the public procurement market within the EAEU. *RUDN Journal of Economics*, 30(1), 79–92. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2022-30-1-79-92>

Введение

По отдельным оценкам, на закупки для государственных и муниципальных нужд расходуется до 20 % мирового ВВП, что определяет масштаб и роль этого рынка (Парфирьева, Нуруллина, 2018; Кондратьева, 2020).

В рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) поставлена цель создать общий рынок со свободным движением товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, поскольку развитие интеграционных процессов между странами является одной из основных характеристик современного мирового хозяйства (Андропова и др., 2020). При этом в рамках ЕАЭС ставится также задача обеспечить доступ на рынки государственных (муниципальных) закупок стран ЕАЭС, важность которой обусловлена возможностями по доступу на рынок закупок Российской Федерации, как самый большой среди стран «пятерки». В частности, как видно из табл. 1, объем рынка государственных закупок государств – членов Союза по итогам 2019 г. составил 152 млрд долл. США (что выше уровня 2018 г. на 24 %¹), из которых 126 млрд долл. США (83 %) приходится на долю России.

Таблица 1
Table 1

Объемы государственных закупок стран ЕАЭС в 2019 г.
Public procurement volumes of the EAEU countries, 2019

Страны ЕАЭС (EAEU countries)	Государственные закупки стран ЕАЭС (Public procurement of the EAEU countries)	
	млрд долл. США (bn. doll.)	Доля, % (Share, %)
ЕАЭС в целом (EAEU)	152,03	100
Россия (Russia)	126,6	83
Казахстан (Kazakhstan)	22,32	15
Белоруссия (Belorussia)	2,13	1,4
Армения (Armenia)	0,69	<1
Кыргызстан (Kyrgyzstan)	0,29	<1

Источник: составлено на основе: Объем рынка госзакупок стран ЕАЭС составляет \$152 млрд. 02.03.2021. Капитал. Центр деловой информации. URL: <https://kapital.kz/economic/93858/ob-yem-rynka-goszakupok-stran-yeaes-sostavlyayet-152-mlrd.html> (дата обращения: 25.06.2021); Доступ к госзакупкам – проблема, тормозящая развитие ЕАЭС. 04.02.2021. Ритм Евразии. URL: <https://www.ritm Eurasia.org/news--2021-02-04--dostup-k-goszakupkam-problema-tormozjaschaja-razvitie-eaes-53099> (дата обращения: 25.06.2021).

Source: built by the author on the basis: The volume of the public procurement market of the EAEU countries is \$152 billion. 02.03.2021. Capital. Business Information Center. Retrieved June 25, 2021, from <https://kapital.kz/economic/93858/ob-yem-rynka-goszakupok-stran-yeaes-sostavlyayet-152-mlrd.html>; Access to public procurement is a problem hindering the development of the EAEU. 04.02.2021. Rhythm Eurasia. Retrieved June 25, 2021, from <https://www.ritm Eurasia.org/news--2021-02-04--dostup-k-goszakupkam-problema-tormozjaschaja-razvitie-eaes-53099>

¹ ЕЭК укрепляет взаимодействие с бизнесом. 13.09.2019. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-09-2019-6.aspx> (дата обращения: 25.06.2021).

К примеру, в России доля закупок в ВВП по отдельным оценкам в 2015–2019 гг. составляла от 23,93 до 33,09 % и суммарно объемы закупок превысили в 2019 г. 30 трлн руб. (см. рис. 1).

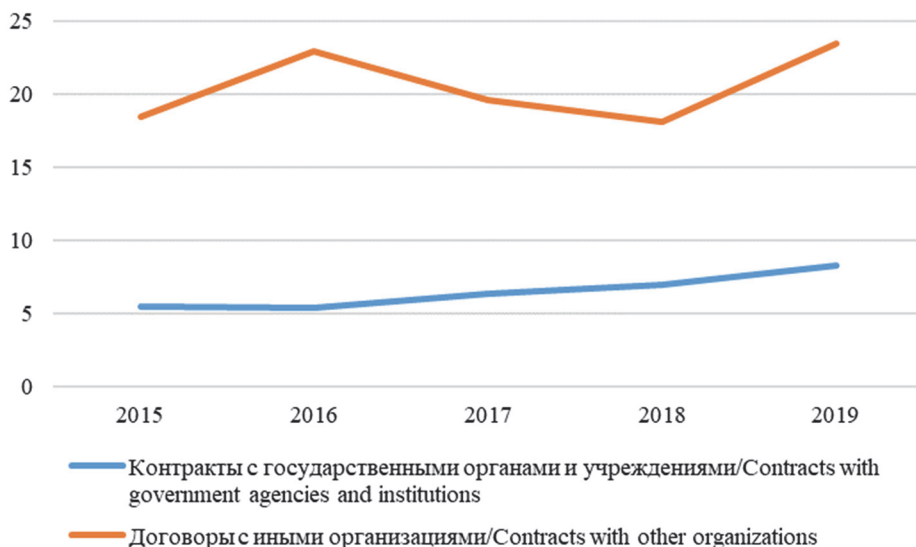


Рис. 1. Объемы государственного заказа в Российской Федерации, трлн руб.
Figure 1. Volumes of state purchases in the Russian Federation, trillion. rub.

Источник: составлено на основе (Павлов, 2020).
 Source: developed based on (Pavlov, 2020).

В связи с вышесказанным представляет интерес оценка текущего состояния построения данного рынка, анализ текущих проблем, препятствующих его полноценной реализации.

Обзор литературы

Отдельным аспектам формирования ЕАЭС посвящены исследования ряда авторов (Зиядуллаев, 2016), (Гусаков, Андропова, 2015), (Андропова, 2016), (Глазьев, 2013), (Мадиярова, 2016), (Ганеева, 2017) и др.

Вопросы закупок в рамках ЕАЭС рассмотрены в трудах ряда авторов. В частности, в работе (Кондратьева, 2020) проведен анализ регулирования закупок в рамках Европейского союза и ЕАЭС и сделан вывод о том, что наличие определенных препятствий в рамках ЕАЭС в данной сфере сдерживает развитие национальных экономик в частности и интеграционного объединения в целом. Следует отметить также мнение (Амельченя, 2020) о том, что фундаментальным в праве ЕАЭС для сферы закупок является национальный режим, при это существующие выявленные и скрытые препятствия в его обеспечении объективно сдерживают достижение целей евразийской экономической интеграции. В другой работе (Чернова, 2018) проанализирован комплекс проблем, связанных с формированием единого рынка закупок ЕАЭС и выявлены факторы, ограничивающие и тормозящие его развитие. Другими авторами (Казанцев, Михалева, 2019) раскрыты проблемы правового регулирования наднационального уровня законодательства о закупках, затрудняющие эффективное достижение поставленных задач экономической интеграции и обеспечения доступа к закупкам.

Методы и подходы

Исследование проводилось на основе эмпирического анализа статистических данных Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), уполномоченных органов стран ЕАЭС.

Кроме того, авторами использовался графический метод построения диаграмм, таблиц и графиков для отражения полученных в ходе исследования результатов. Проводимое в рамках данной статьи исследование также строится на анализе международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС в сфере закупок.

Результаты

1. Создание рынка закупок ЕАЭС и текущее состояние

Попытки формирования рынка государственных (муниципальных) закупок на постсоветском пространстве предпринимались на протяжении длительного времени, в том числе в рамках СНГ. Однако лишь в Договоре о зоне свободной торговли в рамках СНГ², подписанном в конце 2011 г., впервые был заложен принцип национального режима в закупках. Вместе с тем механизм его реализации и общие процедуры были прописаны в Протоколе³, подписанном в 2016 г. и ратифицированном годом позднее. Затягиванию данного процесса в рамках СНГ способствовали в том числе процессы гармонизации регулирования в рамках Таможенного союза, а также длительные процедуры согласования странами⁴.

В рамках Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России Соглашение о государственных (муниципальных) закупках было подписано в 2010 г.⁵, основные положения этого соглашения нашли свое отражение в Договоре о ЕАЭС⁶. При этом соглашение в рамках «тройки» содержало меньший объем обязательств по сравнению с Договором о ЕАЭС в сфере закупок. Например, не было установлено единого перечня возможных случаев закупок из одного источника (он был для каждой страны отдельный), не было обязательств по признанию электронной цифровой подписи (а лишь по ее беспрепятственной выдаче).

Среди преимуществ текущего состояния регулирования закупок в рамках ЕАЭС можно выделить следующие:

² Договор о зоне свободной торговли. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902309253?marker> (дата обращения: 18.07.2021).

³ Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/542605149> (дата обращения: 18.07.2021).

⁴ СНГ приоткрывает рынок госзакупок? 17.03.2017. Единый портал Электронной подписи. URL: <https://iecp.ru/articles/item/408695-sng-priotkryvaet-rynok-goszakupok> (дата обращения: 18.07.2021).

⁵ Соглашение о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 года / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902289306> (дата обращения: 08.07.2021).

⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) / Правовой сервер КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 08.07.2021).

- принцип предоставления национального режима (не менее благоприятного) для товаров, услуг и поставщиков из всех стран ЕАЭС;
- переход к электронному формату закупок;
- единые перечни случаев закупок из одного источника, путем запроса предложений, аукциона, единые способы закупок, требования к проведению конкурса.

Однако, несмотря на заметный прогресс в развитии нормативной базы, следует отметить, что даже один из главных принципов, заложенных в Договоре о ЕАЭС, а именно предоставление государствами-членами национального режима в области государственных закупок в полной мере фактически не работает, так как странами-членами устанавливаются дополнительные требования в виде региональной сертификации, отсутствует взаимное признание банковских гарантий и электронных цифровых подписей (ЭЦП), устанавливаются требования о предоставлении преференций при наличии доли местного (страны поставки) содержания в товарах и услугах и др.⁷

2. О взаимном доступе и национальном режиме

Страны ЕАЭС обязались предоставить друг другу «**национальный режим**» в сфере закупок, который подразумевает предоставление не менее благоприятных условий для товаров, работ и поставщиков из стран ЕАЭС⁸.

Данные обязательства были имплементированы во все национальные законодательства стран ЕАЭС. Например, в 2020 г. при введении в Российской Федерации минимальной доли закупок российских товаров, были внесены поправки, уточняющие, что данная минимальная доля распространяется на товары из стран ЕАЭС⁹.

Для оценки того, насколько Стороны на сегодня реализовали взаимный доступ на рынок закупок друг друга и насколько заявленный в Договоре о ЕАЭС национальный режим работает, обратимся к цифрам.

Как показал анализ, поставщики из стран ЕАЭС практически не участвуют в государственных закупках друг друга. Справедливо отмечалось, что ситуация, при которой между государствами – членами ЕАЭС практически отсутствуют торговые отношения, представляет угрозу экономической безопасности такого объединения (Мельников и др., 2020).

Так, например, поставки товаров стран ЕАЭС по линии закупок в Россию пока незначительны и главным образом приходятся на Белоруссию (102,2 млн долл. США) и Казахстан (25,5 млн долл. США). Экспорт Армении составляет

⁷ Выгодно ли Казахстану быть в ЕАЭС, ответил вице-премьер. 24.04.2021. Tengrinews. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/vyigodno-li-kazahstanu-byit-v-caes-otvitil-vitse-premer-435484/ (дата обращения: 08.07.2021).

⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) / Правовой сервер КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 08.07.2021).

⁹ Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» / Правовой сервер КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370114/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 17.07.2021).

лишь 1,5 млн долл. США, а Киргизии – 0,04 млн долл. США в рамках закупок на рынок России¹⁰.

Если сравнить эти показатели, например, с экспортом в целом государств – членов ЕАЭС в Российскую Федерацию, то можно отметить, что он значительно превышает пропорции участия данных стран в государственных закупках данной страны ЕАЭС, что может свидетельствовать о потенциале развития интеграции в сфере закупок. Так, в частности, в долларах США на экспорт Армении в Россию по итогам 2020 г. приходилось 0,68 млрд (в том числе, например, рыбы свежей на 46 млн, сыров на 11 млн, томатов на 30 млн и т.д.), Белоруссии – 13,137 млрд (в том числе тракторов на 317 млн, автомобилей на 710 млн и др.), Казахстана – 4,9 млрд (в том числе трансформаторов на 25,5 млн, аккумуляторов на 41 млн, частей подвижного состава на 94 млн и др.), Киргизии – 241,6 млн (в том числе фрукты сушеные на 13 млн, изделий легкой промышленности более чем на 59 млн и др.)¹¹.

О незначительном доступе поставщиков из стран ЕАЭС на рынок российских закупок говорит также то, что по итогам 2020 г. в Российской Федерации в едином реестре участников закупок было зарегистрировано 342 тысячи юридических лиц России, при этом только 52 – нерезидентов юридических лиц; из 139 тысяч зарегистрированных физических лиц – резидентов России и лишь 531 участник – физическое лицо-нерезидент¹².

В Белоруссии в 2020 г. закупки из стран ЕАЭС осуществлялись в основном из одного источника (без проведения конкурса). Проведенный анализ показал, что доступом на рынок закупок Белоруссии пользуются в основном предприятия России, и такие закупки осуществляются в основном способом из одного источника, что может свидетельствовать не о рыночном (конкурентном) характере данных отношений, а о договоренностях органов власти двух стран о прямой закупке соответствующих товаров друг у друга¹³.

Для анализа причин столь незначительного доступа обратимся к практике применения национального режима, которая показала, что он не в полной мере применяется. Так, в ряде субъектов России (Вологодская область, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия)) в качестве критерия оценки

¹⁰ Доступ к госзакупкам – проблема, тормозящая развитие ЕАЭС. 04.02.2021. Ритм Евразии. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2021-02-04--dostup-k-goszakupkam-problema-tormozjaschaja-razvitie-eaes-53099> (дата обращения: 25.06.2021).

¹¹ Взаимная торговля. Евразийская экономическая комиссия. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/intra/Pages/2020/12.aspx (дата обращения: 16.07.2021).

¹² Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года. Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения: 06.07.2021).

¹³ Посчитано на основе: Сведения о государственных закупках по Республике Беларусь за 2020 год. Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь. URL: <https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/regulation-tenders/statistics.html> (дата обращения: 08.07.2021).

применялся сертификат системы добровольной сертификации («Настоящий Вологодский продукт», «Сделано в Карелии», «Сделано в Якутии»), который могли получить только производители данных регионов России¹⁴. По результатам рассмотрения обращения Республики Казахстан Коллегия Комиссии приняла Решение¹⁵ от 23 июня 2020 г. № 83, которым признала данные действия нарушением.

В Республике Беларусь при проведении отбора при закупках услуг по проектированию учитывались такие показатели, как наличие у участника опыта работы в стране, где планируется строительство объекта (в Республике Беларусь соответственно), что справедливо отмечалось как дискриминирующие требования к поставщикам из других стран ЕАЭС, не имеющим опыта строительства в Республике Беларусь (Еликбаев, 2020):

Также признано барьером применение индустриального сертификата в закупках в Казахстане, получить который могут только резиденты данной страны, в результате за второе полугодие прошлого года закупки на более 4,3 млрд тенге были проведены только среди отечественных товаропроизводителей¹⁶.

В Кыргызстане предоставляется льгота в размере 20 % от ценового предложения внутренним поставщикам (Кабытов, 2017), однако данный вопрос до настоящего времени не квалифицирован как барьер.

Таким образом, несмотря на договоренности о предоставлении национального режима, в отдельных случаях страны ЕАЭС его друг другу не предоставляют.

3. Определение страны происхождения

Вопросы подтверждения страны происхождения товаров в целом, ввиду сложности ее установления для технически сложных товаров, определенных как одна из угроз экономической безопасности ЕАЭС (Ганеева, 2017), и для закупок в частности, стали особо актуальными на фоне защиты рынка Российской Федерации. Так, в России в 2020 г. были установлены запреты на допуск к закупкам иностранных товаров (кроме ЕАЭС)¹⁷.

¹⁴ Об использовании в Российской Федерации механизмов добровольной сертификации в государственных (муниципальных) закупках. URL: <https://barriers.eaunion.org/ru-ru/Cases/%D0%9A%D0%B5%D0%B9%D1%81-%D0%9D%D0%92%D0%9F.pdf> (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁵ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 23 июня 2020 г. № 83 «О выполнении Российской Федерацией обязательств в рамках функционирования внутреннего рынка Евразийского экономического союза. Правовой портал ЕАЭС. URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01426298/err_29062020_83 (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁶ Индустриальный сертификат – поддержка и ответственность бизнеса. 13.01.2020. Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен». URL: <https://atameken.kz/ru/news/34417-industrial-nyj-sertifikat--podderzhka-i-otvetstvennost-biznesa> (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства». Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73879145/> (дата обращения: 08.07.2021).

Для подтверждения того, что товар является российским, нужно было соответствовать специальным требованиям и находиться в реестре евразийских промышленных товаров, который велся российским уполномоченным органом¹⁸. Важно отметить, что к таким требованиям относились, в частности, выполнение отдельных операций на территории России, использование российского сырья и полуфабрикатов.

Однако по Договору о ЕАЭС было установлено, что определение страны происхождения товаров осуществляется по правилам СНГ (с невысоким уровнем переработки товаров для признания их произведенными в странах ЕАЭС, что и могло стать причиной введенного в России регулирования). Это вызвало ряд обращений¹⁹ стран ЕАЭС в ЕЭК, которые посчитали новые более строгие правила в России нарушением Договора и созданием нового торгового барьера²⁰.

В итоге были утверждены Правила определения страны происхождения отдельных видов товаров для целей закупок²¹, которыми установлено, что для получения преференций в закупках товар должен соответствовать минимальным требованиям по «местному содержанию» (сколько и какие операции по его производству либо сырья и материалов выполнены или произведены в странах ЕАЭС). Выдачу документов, подтверждающих выполнение этих операций, осуществляют органы каждой страны (то есть не нужно обращаться в страну, в которой планируешь участвовать в закупках) и такой товар включается в единый евразийский реестр.

За короткий срок удалось согласовать множество условий и уже сегодня такие операции установлены к 255 видам товаров (по 9 отраслям промышленности), за исключением нескольких видов товаров, работа по которым завершается.

На сегодня в Реестр включено более 3551 товаров, однако пока только белорусских²², таких производителей, например, как ОАО «МАЗ», ОАО «Белшина», ООО «Евромаш» и др.

Введение новых правил позволит придать стимул для импортозамещения, направлено на развитие промышленной кооперации и создание производств комплектующих, поскольку данные операции предусматривают наличие определенного уровня комплектующих и сырья именно из стран ЕАЭС. Так, например, для локомотивов предусмотрена необходимость осуществления на территории стран ЕАЭС не менее девяти из таких операций, как сборка

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 719. Гарант. URL: <http://base.garant.ru/71139412/> (дата обращения: 08.07.2021).

¹⁹ ЕЭК начинает разработку актов по подтверждению страны происхождения товара в рамках ЕАЭС для целей госзакупок. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21.07.2020-6.aspx> (дата обращения: 08.07.2021).

²⁰ Страны ЕАЭС проведут консультации по проблемным вопросам в сфере госзакупок. Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/30.06.2020-3.aspx> (дата обращения: 08.07.2021).

²¹ Правила утверждены решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 ноября 2020 г. № 105.

²² Евразийский реестр промышленных товаров государств – членов Евразийского экономического союза. URL: <https://erpt.eecommission.org/> (дата обращения: 27.06.2021).

и сварка несущей рамы, ее покраска, изготовление деталей кузова, для изделий легкой промышленности – производство ткани, крашение, отделка ткани, раскрой материалов и пошив изделия в странах ЕАЭС и т.д.

Вместе с тем пока такие требования не будут установлены для всех категорий товаров, интересующих страны, полноценный доступ на рынки друг друга будет оттягиваться.

4. Изъятия из национального режима

Страны ЕАЭС закрепили право закрыть доступ для поставщиков из стран ЕАЭС на рынок закупок конкретных товаров сроком на 2 года (изъятия).

Однако в Договоре нет запрета на повторное введение изъятий в отношении одних и тех же товаров. Данной «лазейкой» пользуются практически все страны ЕАЭС. Впоследствии Суд ЕАЭС вынес консультативное заключение²³ о том, что однократность введения изъятия Договором не установлена, тем самым «развязав» руки странам ЕАЭС.

Так, по результатам анализа за период существования ЕАЭС выявлено более 130 актов стран ЕАЭС, содержащих признаки изъятий (в Армении – 3, в Белоруссии – 46, в Казахстане – 14, в Киргизии – 1, в России – 70) в отношении широкого ассортимента промышленных товаров. Справедливо отмечалось, что это, по сути, «закрывает» рынок закупок по отраслям на многие годы (Андропова и др., 2020).

В связи с этим право на установление таких изъятий необходимо ограничить.

5. Закупки из одного источника (у единственного поставщика)

Как видно из рис. 2, по данным за 2019 г., доля закупок (в денежном выражении) из одного источника превышает половину всех закупок (Армения – 53,6 %, Белоруссия – 50,7 %), при этом по количеству контрактов такая доля в среднем по ЕАЭС также превышает 50 % и составила 51,1 % всех контрактов.

При этом Договором о Союзе установлен закрытый перечень (63 случая) закупок с одного источника. Страны вправе в своем законодательстве сократить данный перечень, но не увеличить. Вместе с тем, например, в Кыргызстане данный перечень расширен и дополнен случаем «в случае срочной необходимости». Коллегия ЕЭК квалифицировала данное нарушение как барьер. Также о подобного рода расширении случаев закупок из одного источника в России отмечалось в работах ряда авторов (Байрашев, 2017).

6. Переход на электронный формат в закупках и признание ЭЦП

Наиболее технически сложным препятствием является отсутствие взаимного признания ЭЦП, поскольку именно оно нивелирует усиления стран по цифровизации закупок с целью взаимного доступа (Амельчяна, 2020).

Планировалось, что взаимное признание ЭЦП в закупках будет осуществлено уже в 2016 г.²⁴, однако данное препятствие все еще числится в

²³ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 11 января 2021 г. Суд ЕАЭС. URL: https://courteurasian.org/court_cases/P-3.20/ (дата обращения: 27.06.2021).

²⁴ К 2016 году Казахстан перейдет на онлайн-закупки с ЕАЭС. 20.05.2015. Капитал. URL: <https://kapital.kz/economic/40483/k-2016-godu-kazakhstan-pereydet-na-onlayn-zakup-s-yeaes.html> (дата обращения: 05.07.2021).

качестве барьера (нарушения Договора о ЕАЭС) в Реестре препятствий. Отмечалось, что одними из причин являются разные подходы в регулировании ЭЦП, отсутствие обоюдных аккредитаций иностранных удостоверяющих центров, необходимость подписания соглашений (Абдыгалиев, 2021). Кроме того, помимо решения технических вопросов признания ЭЦП нерешенными остаются юридические вопросы признания таких документов, подписанных ими.

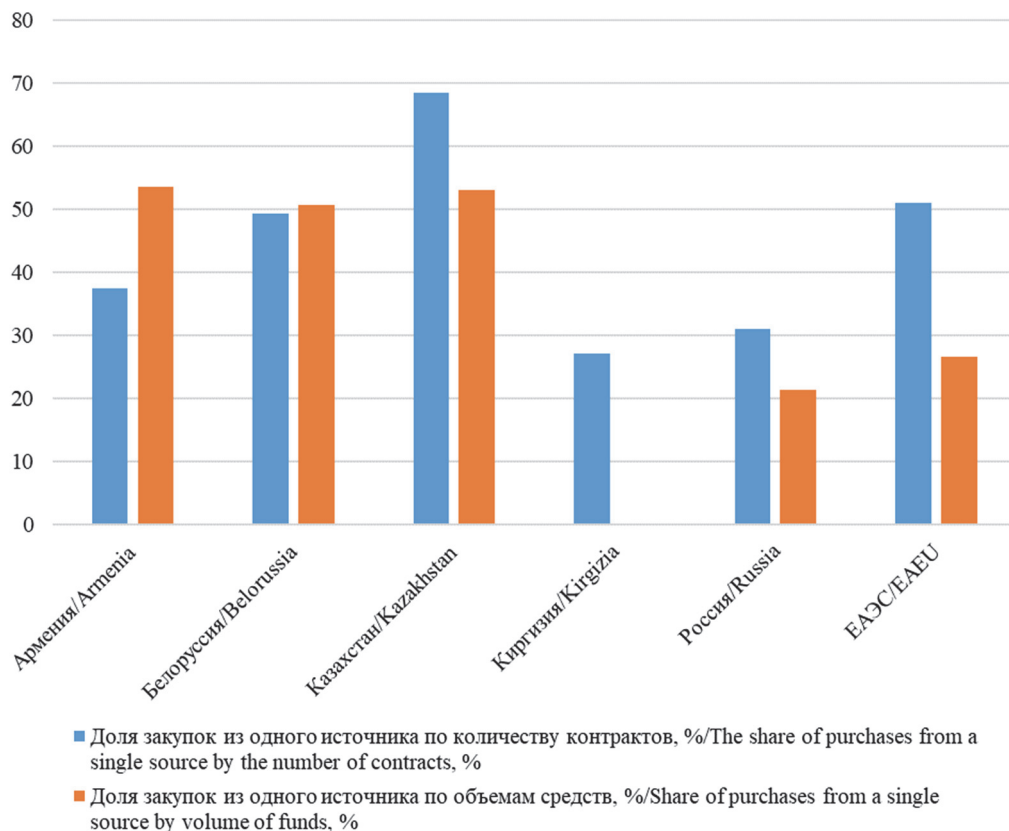


Рис. 2. Закупки из одного источника (у единственного поставщика) в странах ЕАЭС, 2019 г.
Figure 2. Purchases from a single source (from a single supplier) in the EAEU countries, 2019

Источник: составлено на основе данных, размещенных на официальных сайтах уполномоченных органов государств – членов ЕАЭС в информационно-телекоммуникационной сети Интернет: Министерство финансов Республики Армения. URL: <https://armeps.am/ppcm/public/reports?lang=ru> (дата обращения: 25.06.2021); Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь. URL: <https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/regulation-tenders/statistics.html> (дата обращения: 25.06.2021); Государственные закупки Республики Казахстан. URL: <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/pricereport/report6> (дата обращения: 25.06.2021); Официальный портал государственных закупок Кыргызской Республики. URL: http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/statistics/report_new_main.xhtml (дата обращения: 25.06.2021); Минфин России. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 25.06.2021).

Source: developed on the basis of official sites of EAEU–members by: Ministry of Finance of the Republic of Armenia. Retrieved June 25, 2021, from <https://armeps.am/ppcm/public/reports?lang=ru>; Ministry of Antimonopoly Regulation and Trade of the Republic of Belarus. Retrieved June 25, 2021, from <https://mart.gov.by/sites/mart/home/activities/regulation-tenders/statistics.html>; Public procurement of the Republic of Kazakhstan. Retrieved June 25, 2021, from <http://portal.goszakup.gov.kz/portal/index.php/ru/pricereport/report6>; Official portal of public procurement of the Kyrgyz Republic. Retrieved June 25, 2021, from http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/statistics/report_new_main.xhtml; Ministry of Finance of Russia. Retrieved June 25, 2021, from <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

Относительно цифровизации закупок страны также поставили задачу перехода на электронный формат. Однако, например, на конец 2020 года в Белоруссии имели право на участие в процедурах госзакупок в электронном формате более 200 резидентов РФ. Для сравнения: в странах ЕАЭС, с которыми отсутствует взаимное признание ЭЦП, российские компании были практически не представлены: в Армении их всего 5, в Казахстане – 28, а в Киргизии и вовсе 3²⁵. Необходимость ускорения перехода на электронный формат закупок справедливо отмечалась в трудах ряда авторов (Чернова, 2018).

Таким образом, отсутствие полноценного взаимного признания ЭЦП, полного перехода на электронный формат является своего рода сдерживающим фактором, и без решения данных проблем фактические препятствия будут создаваться вновь и вновь.

7. Ограниченность сферы Договора о ЕАЭС

Определение «закупки» в Договоре о ЕАЭС, а также понятие «заказчик» значительно ограничены и позволяют странам выводить из-под национального режима множество видов закупок, которые осуществляются не государственными органами и бюджетными организациями. В частности, под заказчиками понимаются лишь государственный орган, орган местного самоуправления, бюджетная организация (в том числе государственные (муниципальные) учреждения), а также иные лица, но только если они прямо указаны в законах о закупках.

Таким образом, организации с иными формами собственности и не являющиеся формально бюджетными, получающие средства прямо или косвенно из бюджета, могут не соблюдать национальный режим, например, муниципальные автономные учреждения (МАУ), получающие средства из бюджета в виде субсидий и субвенций, которые тратятся на закупки (не по правилам ЕАЭС и без предоставления национального режима) продуктов питания для конкретных областей, что также требует уточнения.

Заключение

Результаты проведенного исследования текущего состояния формирования и функционирования рынка закупок ЕАЭС показали, что, несмотря на заявленные в 2014 году цели, сохраняется ряд проблем.

Следует согласиться с мнением о том, что до настоящего времени полноценное применение Договора о ЕАЭС в сфере закупок остается скорее ориентиром, чем сложившейся практикой (Казанцев, Михалёва, 2019).

Сохранение препятствий может быть обусловлено тем, что в условиях создания общих рынков ЕАЭС рынок закупок становится единственной возможностью поддержать искусственный спрос на продукцию собственных производителей. Имеется также мнение о том, что введение полного национального режима на всех возможных рынках не будет отвечать интересам большинства государств (Балутите, 2020).

²⁵ Доступ к госзакупкам – проблема, тормозящая развитие ЕАЭС. 04.02.2021. Ритм Евразии. URL: <https://www.ritmeurasia.org/news--2021-02-04--dostup-k-goszakupkam-problema-tormozjaschaja-razvitie-eaes-53099> (дата обращения: 25.06.2021).

В целях снижения негативных эффектов от существующих препятствий представляется целесообразным рекомендовать:

- ограничить право установления изъятий (установить, что относится к «исключительному случаю» и порядок признания случаев исключительными, ограничить повторность введения изъятий в отношении одних и тех же товаров, основания для введения изъятий);
- завершить мероприятия по признанию ЭЦП, в том числе решив юридические вопросы формата ЭЦП, проверки ее подлинности и признания электронного документа, подписанного такой подписью;
- установить конечный срок для полного перехода на электронный формат закупок;
- распространить национальный режим на все бюджетные средства, независимо от формы собственности заказчика (кроме квазигосударственных закупок, выходящих за рамки Договора);
- ускорить формирование условий и технологических операций, необходимых для признания товаров, произведенными в странах ЕАЭС, по оставшимся категориям товаров;
- в перспективе рассмотреть возможность создания единого портала закупок ЕАЭС.

Список литературы

- Абдыгалиев А.А.* Взаимное признание электронной цифровой подписи странами Евразийского экономического союза в сфере государственных закупок // Молодой исследователь: вызовы и перспективы: сборник статей по материалам ССVII Международной научно-практической конференции, Москва, 06 апреля 2021 года. Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Интернаука», 2021. С. 58–67.
- Амельчя Ю.А.* Государственные закупки в ЕАЭС // Новые вызовы интеграции ЕАЭС: правовое измерение: сборник материалов международной конференции (г. Минск, 25–27 ноября 2020 года). Суд Евразийского экономического союза.
- Андропова И.В.* Евразийский экономический союз: потенциал и ограничения для регионального и глобального лидерства // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2016. Т. 11, № 2. С. 7–23.
- Андропова И.В., Дюжева Н.В., Андронов К.А.* Внешнеторговые отношения Республики Корея и США в условиях развития интеграционных процессов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2020. Т. 28, № 4. С. 826–841. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-4-826-841>
- Байрашев В.Р., Гурин О.Ю.* Контрактная система в сфере закупок и международные обязательства Российской Федерации: пора приводить в соответствие // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 28–35.
- Балтутите И.В.* Применение национального режима в государственных и муниципальных закупках // Legal Concept. 2020. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primeneniye-natsionalnogo-rezhima-v-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupkah> (дата обращения: 30.07.2021). <http://dx.doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.1.5>
- Ганеева М.В.* Внутренние угрозы экономической безопасности Евразийского экономического союза // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2017. Т. 25, № 2. С. 168–177. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2017-25-2-168-177>
- Глазьев С.Ю.* О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2013. № 13. С. 268–278.
- Гусаков Н.П., Андропова И.В.* Перспективы развития Евразийского экономического союза в контексте внешнеэкономической безопасности Российской Федерации.

- Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2015. № 1. С. 47–56.
- Еликбаев К.Н. Единый рынок услуг государств – членов ЕАЭС: подходы к формированию, проблемы и перспективы: дис. ... к.э.н. М.: РУДН, 2020. URL: http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/tj/index.php?id=60&mod=dis&dis_id=2946 (дата обращения: 08.07.2021).
- Зиядуллаев Н.С. Интеграционные приоритеты и конкурентоспособность Евразийского экономического союза // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 55–63.
- Кабытов П.П. Государственные закупки в условиях Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5 (66). С. 104–109.
- 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. <http://dx.doi.org/10.21638/spbu25.2019.303>
- Кондратьева Т.Н., Тарасевич В.Л., Запольский А.В. Расширение рынка государственных закупок как инструмент инновационного развития в ЕАЭС // Глобальные проблемы модернизации национальной экономики: Материалы IX Международной научно-практической конференции, Тамбов, 13 апреля 2020 года / отв. ред. А.А. Бурмистрова [и др.]. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2020. С. 344–352.
- Мадиярова Д.М. Экономика интеграции: монография. Астана: ИП «Булатов А.Ж.», 2016. 264 с.
- Мельников А.Б., Маркевич Ю.А., Фалина Н.В. Состояние и уровень развития интеграционных процессов в ЕАЭС как составляющие экономической безопасности интеграционного объединения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2020. Т. 28, № 1. С. 55–71. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-1-55-71>
- Павлов К.О. Тенденции развития механизма государственного заказа в России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 5–2(44). С. 52–55. <http://dx.doi.org/10.24411/2500-1000-2020-10498>
- Парфирьева Е.Н., Нуруллина А.И. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом // Вопросы экономики и управления. 2018. № 1. С. 14–17. URL: <https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809/> (дата обращения: 15.03.2020).
- Чернова В.Ю. Проблемы формирования единого рынка государственных закупок в ЕАЭС // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Т. 8, № 1А. С. 5–14.
- Экономическая безопасность ЕАЭС: монография / под ред. И.В. Андроновой. М.: РУДН, 2020. 430 с.: ил. С. 206.

References

- Abdygaliev, A.A. (2021). Mutual recognition of electronic digital signatures by the countries of the Eurasian Economic Union in the field of public procurement. *Young Researcher: Challenges and Prospects: Collection of Articles Based on the Materials of the CCVII International Scientific and Practical Conference, Moscow, April 6, 2021* (pp. 58–67). Moscow: Limited liability company “Internauka”. (In Russ.)
- Amelchenya, Yu.A. (2020). Public procurement in the EAEU. *New challenges to EAEU integration: the legal dimension. Collection of materials of the international conference. Minsk, November 25–27, 2020*. Court of the Eurasian Economic Union (In Russ.)
- Andronova, I.V. (2016). Eurasian Economic Union: Opportunities and Barriers to Regional and Global Leadership. *International organisations research journal: education, science, new economy*, 11(2), 7–23. (In Russ.)
- Andronova, I.V. (Ed.). (2020). *Economic security of the EAEU* (p. 206). Moscow: RUDN. (In Russ.)
- Andronova, I.V., Dyuzheva, N.V., & Andronov, K.A. (2020). Foreign trade relations between the Republic of Korea and the United States in the context of the development of integration processes. *RUDN Journal of Economics*, 28(4), 826–841. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-4-826-841>

- Baltutite, I.V. (2020). Application of the national regime in state and municipal procurement. *Legal Concept*, (1). (In Russ.) Retrieved July 30, 2021, from <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-natsionalnogo-rezhima-v-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupkah>. <http://dx.doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.1.5>
- Bayrashev, V.R., & Gurin, O.Yu. (2017). The procurement contract system and the international obligations of the Russian Federation: it is time to harmonize. *Government order: management, placement, provision*, (49), 28–35. (In Russ.)
- Chernova, V.Yu. (2018). Problems of the formation of a single public procurement market in the EAEU. *Economy: yesterday, today, tomorrow*, 8(1A), 5–14. (In Russ.)
- Ganeeva, M.V. (2017). Internal threats to economic security of the Eurasian Economic Union. *RUDN Journal of Economics*, 25(2), 168–177. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2017-25-2-168-177>
- Glaziev, S.Yu. (2013). On the objectives, problems and measures of state policy development and integration. *Eurasian Integration: Economics, Law, Politics*, (13), 268–278. (In Russ.)
- Gusakov, N.P., & Andronova, I.V. (2015). Prospects for the development of the Eurasian Economic Union in the context of external economic security of the Russian Federation. *RUDN Journal of Economics*, (1), 47–56. (In Russ.)
- Kabytov, P.P. (2017). Public procurement in the context of the Eurasian Economic Union. *Journal of Foreign Law and Comparative Law*, (5), 104–109. (In Russ.)
- Kazantsev, D.A., & Mikhaleva, N.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. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.21638/spbu25.2019.303>
- Kondratieva, T.N., Tarasevich V.L., & Zapolskiya, A.V. (2020). Expansion of the public procurement market as a tool for innovative development in the EAEU. *Global problems of modernization of the national economy. Materials of the IX International Scientific and Practical Conference, Tambov city, April 13, 2020* (pp. 344–352). Tambov: Publishing House “Derzhavinsky”. (In Russ.)
- Madiyarova, D.M. (2016). *Integration of economics. A team of authors* (p. 264). Astana: Bulatov A.Zh. (In Russ.)
- Melnikov, A.B., Markevich, Yu.A., & Falina, N.V. (2020). State and level of development of integration processes in the EAEU as components of economic security of integration association. *RUDN Journal of Economics*, 28(1), 55–71. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-1-55-71>
- Parfirieva, E.N., & Nurullina, A.I. (2018). Analysis of the contract system in the field of public procurement abroad. *Economics and Management*, (1), 14–17. (In Russ.) Retrieved March 15, 2020, from <https://moluch.ru/th/5/archive/78/2809/>
- Pavlov, K.O. (2020). Trends in the development of government procurement in Russia. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, (5–2), 52–55. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.24411/2500-1000-2020-10498>
- Yelikbayev, K.N. (2020). Single market for services of the EAEU member states: approaches to formation, problems and prospects. *Ph'D diss. RUDN*. (In Russ.) Retrieved July 8, 2020, from http://dissovet.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=60&mod=dis&dis_id=2946
- Ziyadullaev, N.S. (2016). Integration priorities and competitiveness of the Eurasian Economic Union. *Market economy problems*, (1), 55–63 (In Russ.)

Сведения об авторе / Bio note

Еликбаев Куаныш Нурланович, кандидат экономических наук, заместитель директора департамента, Евразийская экономическая комиссия. E-mail: elikbaev@eecommission.org

Kuanys N. Yelikbayev, PhD in Economics, Deputy Director of the Department, Eurasian Economic Commission. E-mail: elikbaev@eecommission.org