



# Регулирование процессов размещения государственных заказов в Европейском Союзе

*А.Н. Ладягин*

*(Всероссийская академия внешней торговли)*

Тендерные механизмы широко используются для размещения государственных заказов среди предприятий региональных объединений. В рамках крупнейшего такого объединения – Европейского Союза, в дополнение к многостороннему регулированию, разрабатываются региональные правила проведения конкурсных торгов для обеспечения всем их участникам равных возможностей доступа к получению государственных заказов стран-партнеров.

Евросоюз (в настоящее время в составе 27 стран) – интеграционное объединение, достигшее стадии создания единого внутреннего рынка и экономического, и валютного союза. Вследствие допуска к получению государственных заказов фирм других стран ЕС большинство проводимых в объединенной Европе тендеров приобретает для них международный характер без каких-либо ограничений. Европейское тендерное законодательство является частью права Сообщества и отражает интересы ЕС в целом.

Система выдачи государственных заказов играет важную роль в хозяйственном развитии ЕС и отдельных стран-членов. По данным Еврокомиссии, стоимостной объем сделок на этом рынке составлял на конец 1990-х годов свыше 720 млрд евро, или 11% совокупного ВВП 15 стран ЕС (т.е. был эквивалентен примерно 50% ВВП Германии).<sup>1</sup>

В 2004 г., отчасти в связи с расширением ЕС, общая стоимость государственных заказов возросла до 1800 млрд евро (16% ВВП 25 стран - членов). По данным Eurostat, через открытые международные торги, извещения о которых публикуются в «Официальном вестнике ЕС», были заключены сделки на сумму в

287 млрд евро (16,1% общей стоимости госзаказов). Наиболее активно в таких региональных тендерах участвовали предприятия (в порядке убывания доли в национальном ВВП): Великобритания, Греция, Швеция, Ирландия, Люксембург, Испания и Финляндия, т.е. “старые” члены ЕС с развитой системой размещения государственных заказов.<sup>2</sup>

Либерализация сферы выдачи государственных контрактов, то есть расширение выдачи заказов фирмам других государств, на поставки товаров, выполнение общественных работ и предоставление услуг рассматривается в ЕС как одно из важных направлений формирования единого внутреннего рынка стран-членов. Международные тендеры используются в ЕС в контексте единой торговой, конкурентной (в качестве средства противодействия ограничительной деловой практике) и промышленной политики ЕС, включая государственную поддержку малого и среднего бизнеса.

Правовой основой механизма выдачи государственных заказов в ЕС являются общие положения учредительных договоров о создании ЕС, касающиеся передвижения товаров, капиталов и услуг, а также специальные директивы Совета ЕС по тендерным процедурам (в последние годы принимаются совместно с Европейским парламентом). Предусматриваемые директивами нормы и правила являются обязательными для всех стран-членов, которые должны привести свое национально законодательство в соответствии с ними. Кроме того, учитываются Заключение Суда ЕС по делам, связанным с этой проблематикой и имеющим значение для Сообщества в целом.



Поэтапный процесс формирования механизма выдачи государственных заказов в ЕС и соответственно европейского тендерного законодательства идет уже несколько десятилетий. Первые директивы, направленные на обеспечение свободной конкуренции среди стран-членов при проведении торгов на размещение государственных заказов, относятся к началу 1970-х годов. Однако сфера их действия была ограниченной. Существенные сдвиги наметились лишь в связи с завершением создания единого внутреннего рынка ЕС. В начале 1990-х годов директивы по различным аспектам тендерной деятельности охватывали практически все сферы государственных заказов. Но их внедрение в законодательство и практику отдельных стран-членов осуществлялось с большим опозданием. По состоянию на 1998 г., только 55,6% европейских норм, касающихся государственных заказов, по оценке Еврокомиссии, было инкорпорировано в национальное законодательство стран ЕС.<sup>3</sup>

В настоящее время основными нормативными актами ЕС, содержащими общие для всех стран-членов правила проведения международных тендеров, являются две директивы: 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 г. Цели обеих директив - упрощение и придание большей прозрачности тендерному регулированию, а также повышение эффективности торгов за счет использования новых процедур и электронных средств связи. Первая директива консолидировала в одном документе принятые ранее правила государственных закупок товаров и услуг, включая строительство; вторая - установила специфические правила для торгов на предоставление общественных услуг в сферах энерго- и водоснабжения, транспорта и почтовой связи.

Значение директив состоит, прежде всего, в определении общих правил, с целью внедрения в практику всего ЕС, некоторых видов тендерных процедур, ранее успешно применявшихся отдельными странами-членами. Предусматривается, в частности, (1) возможность

заключения между организатором торгов и предприятием, выигравшим конкурс, так называемого рамочного соглашения (framework agreement), обязывающего первого принимать, а второго - поставлять товары и услуги в согласованном объеме и по неизменным ценам в течение срока действия соглашения (не более 4-х лет); (2) проведение «конкурентных переговоров» для уточнения потребностей заказчика и круга участников тендеров (negotiated procedures, competitive dialogue); (3) обязательное использование процедуры открытых электронных торгов для размещения госзаказов на закупку стандартных товаров и услуг.

К новым элементам относятся повышение роли социальных и экологических критериев при выборе поставщика, а также предоставление права государственным организациям выступать на торгах в качестве оферента на равных условиях с другими участниками.

Согласно Директиве 2004/18/ЕС (ст.28), открытые торги и торги с выборочным участием («по приглашению») могут практиковаться национальными властями по своему усмотрению,<sup>4</sup> тогда как тендеры, проводимые на основе процедуры предварительных переговоров или с ограниченным участием, в том числе с одним участником, допускаются в исключительных случаях (например, когда сложность товаров и услуг, являющихся объектом торгов, не позволяет заказчику заранее определить технические требования и общую стоимость контракта).

Правила и процедуры ЕС применяются, когда стоимость контракта равна или превышает установленный минимум («порог»). В действующих директивах такие минимальные «пороговые величины» дифференцированы по видам и объектам государственных заказов. Они фиксируются в единой европейской валюте и периодически пересматриваются в зависимости от изменения курса евро к СДР. Извещения о таких тендерах публикуются в Официальном вестнике ЕС - Official Journal of the EU.



Таблица 1

## Минимальная стоимость государственных закупок, выставляемых на торги в ЕС

(в 2006 г., в тыс. евро)

	Поставки товаров	Услуги	Работы
<b>Государственные закупки, исключая коммунальные услуги</b>			
Контракты государственных организаций	137	137	5278
Контракты общественных организаций	211	211	5278
<b>Контракты на коммунальные услуги (водо- и энергоснабжение, общественный транспорт)</b>			
Все сектора, исключая проектирование	422	422	5278
Проектирование	-	422	-

Источник: WTO. Trade Policy Review. European Union. Report of the Secretariat. 26-28 February 2007.

Обращают на себя внимание строгие правила отбора претендентов на получение государственных заказов, содержащие большое число критериев. При выборе поставщика, особенно в международных тендерах на проектирование и сооружение инфраструктурных объектов, большое значение придается, как отмечалось, соответствию оборудования и технологий нормам ЕС по охране окружающей среды, а также требованиям к качеству поставляемых товаров и услуг (см. пункт 29 преамбулы и статьи 49-50 Директивы 2004/18/ЕС). В целях облегчения сопоставимости предложений отдельных участников торгов и повышения эффективности государственных закупок рекомендуется использовать единые европейские технические стандарты и экологические нормы, а также стандарты качества Международной организации по стандартизации (например, ИСО 9000).

В соответствии со ст. 45 Директивы 2004/18/ЕС к участию в торгах не допускаются экономические операторы, в отношении которых в судебном порядке установлена их причастность к криминальным организациям, обвиненные в коррупции, мошенничестве, наносящем ущерб финансовым интересам Сообщества, и в отмывании денег. Поводом для отклонения заявки может быть нарушение претендентом национального законодательства в области ограничительной деловой практики, экологических и социальных норм.

Кроме того, любой экономический оператор может быть отстранен от выполнения государственного заказа в случае его банкротства, неуплаты налогов, непредоставления или подачи заведомо ложных сведений о своем финансовом положении. Поэтому организаторам торгов надлежит требовать от предприятий-претендентов предоставления документов, подтверждающих объем и легальность доходов, балансовых счетов и т.д., а в сомнительных случаях запрашивать от компетентных органов стран-членов сведения о финансовом положении потенциальных участников торгов.

Ужесточаются меры борьбы с нарушениями условий конкуренции со стороны организаторов торгов. Наиболее распространенный пример неправомерной деятельности - проведение тендера с одним потенциальным поставщиком в тех случаях, когда правилами ЕС предусматривается проведение конкурсных торгов. Заключение контракта с единственным участником торгов без должных обоснований является, по мнению Суда ЕС, "наиболее серьезным нарушением права Сообщества в области государственных закупок".<sup>5</sup>

Последние два десятилетия недовольным претендентам на получение контракта рекомендовалось обращаться в национальные суды или компетентные административные органы стран-организаторов торгов. Однако решения упомянутых органов, даже если они были в пользу истца, принимались, как прави-



ло, слишком поздно, нередко уже после выполнения контракта другим подрядчиком, а поскольку законы отдельных стран ЕС запрещали пересматривать исполненный контракт, то истец мог рассчитывать в лучшем случае на возмещение понесенных в ходе торгов убытков.

В связи с этим в декабре 2007 г. принята директива 2007/66/ЕС, предусматривающая, во-первых, введение 10-дневного периода после объявления победителя, в течение которого запрещается приступать к выполнению контракта. Это дает возможность истцам подготовить и подать жалобу по электронным каналам связи (e-mail). Во-вторых, суд или административный орган, после расследования всех обстоятельств, вправе признать оспариваемый контракт «недействительным» и потребовать проведения повторной процедуры выбора поставщика. Прежнее решение может остаться в силе только в случае чрезвычайного характера государственного заказа.

Данная директива оценивается положительно, однако специалисты высказывают сомнения, что она положит конец правонарушениям в выборе поставщика (10 дней недостаточно для организации защиты интересов истца).

Процесс формирования тендерного законодательства ЕС не завершен. Так, до последнего времени из сферы действия Директивы 2006/18/ЕС исключались тендеры на поставки для военных нужд. Однако с 2004 г. в органах ЕС ставится вопрос о частичном открытии для конкуренции регионального рынка вооружений (государственные заказы на оборону составляют примерно 160 млрд евро).<sup>6</sup>

Сектор вооружений остается одним из наиболее закрытых даже для компаний стран – членов сегментов единого внутреннего рынка ЕС.<sup>7</sup> Большинство контрактов на поставки вооружения заключается государственными организациями с отечественными производителями.

В принципе правила ЕС, касающиеся проведения тендеров, и в частности, положения о соблюдении условий конкуренции, должны применяться и к государственным закупкам вооружения, но страны-члены, ссылаясь на ст. 296 Договора о ЕС, могут отступать от этих правил «для обеспечения жизненно важных интересов их безопасности».

Указанная оговорка, по мнению Суда ЕС, должна применяться исходя из особенностей каждой сделки. Страны-члены предпочитают расширительное толкование ст. 296, позволяющее применять ее по существу автоматически. Об этом, в частности, свидетельствует редкое оповещение о намечающихся тендерах на поставку оружия и других товаров военного применения в «Официальном вестнике ЕС». Список таких товаров, составленный в 1958 г., никогда не публиковался и не пересматривался.

В Зеленой книге по государственным закупкам на военные нужды (2004 г.) Комиссия высказывает мнение, что придание более конкурентного характера торгам на размещение оборонных заказов, особенно на продукцию двойного применения, увеличило бы возможности сбыта европейских производителей вооружения, особенно мелких и средних фирм и способствовало экономическому росту и повышению конкурентоспособности хозяйства ЕС в целом.<sup>8</sup>

С учетом норм европейского права и международных обязательств отношения стран-членов ЕС с третьими странами в области регулирования международных тендеров складываются следующим образом.

В настоящее время равные с 27 странами-членами права в доступе к международным тендерам на всей территории Союза имеют, на взаимной основе, три страны ЕАСТ – Норвегия, Исландия и Лихтенштейн, входящие в Европейское экономическое пространство (ЕЭП) и принявшие обязательства по всем нормативным актам Сообщества (так называемый *acquis communautaire*), включая действующие директивы 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС.

Страны-члены ЕС обязаны предоставлять национальный режим (НР) и режим наибольшего благоприятствования (РНБ) в отношении условий участия в международных тендерах всем другим участникам Соглашения ВТО по правительственным закупкам, включая основных торговых партнеров ЕС – США и Японию. Фактически организаторы торгов в ЕС предоставляют оферентам из третьих стран, подписавших Соглашение ВТО, режим, предусмотренный директивами органов ЕС и инкорпорированный в их национальное законодательство. Соответствуя в основном требованиям Соглашения ВТО, он в деталях нередко различается в отдельных странах, что может в ряде случа-



ев негативно сказаться на балансе выгод и потерь для иностранных участников торгов.

С отдельными третьими странами, в том числе подписавшими Соглашение ВТО, вопросы участия в международных тендерах могут быть урегулированы путем заключения двусторонних соглашений на основе “сравнимого и эффективного доступа к национальным системам распределения государственных закупок”.

К экономическим операторам из третьих стран, не подписавших ни Соглашение ВТО, ни двусторонние соглашения с ЕС, Сообщество применяет автономный режим, допускающий применение ограничений в отношении поставщиков, особенно в сферах энергетики, транспорта и водоснабжения (ст. 58 и 59 Директивы 2004/17/ЕС). В частности, организаторы торгов могут отклонить любую оферту на поставку машино-технического оборудования, более 50% добавленной стоимости которого создано в третьих странах. Кроме того, производители из стран ЕС пользуются преимуществами при выборе поставщика даже, если их цены на 3% выше цен конкурентов из-за пределов Сообщества. Однако указанные преференции для местных производителей не действуют, если замена поставщика связана с риском нестыковки оборудования и увеличения расходов по его эксплуатации и ремонту.

Страны-члены уведомляют Комиссию о всех правовых и организационных барьерах, с которыми они сталкиваются при попытках участия в международных тендерах (на поставку оборудования, сооружение объектов и предоставление услуг), проводимых в той или иной третьей стране. В таких случаях, согласно ст. 59 Директивы 2004/17/ЕС, Совет по предложению Комиссии может приостановить или ограничить допуск к торгам в ЕС (1) предприятий, действующих в данной третьей стране, (2) их филиалов, зарегистрированных в ЕС (с одной, но многозначительной оговоркой – если они не играют важной роли в экономике Сообщества) или (3) предприятий, претендующих на участие в тендерах на территории ЕС, если выполнение заказа связано с поставками услуг из данной третьей страны.

Механизм выдачи и распределения государственных заказов в третьих странах представляет значительный интерес для компаний

из стран Европы, и сделать эти рынки доступными для европейских предприятий - одна из целей внешнеэкономической политики ЕС.

Однако, по признанию Еврокомиссии, “для того, чтобы европейские фирмы смогли получать контракты за пределами Союза и Европейского экономического пространства, необходимо применять в отношении наших торговых партнеров те же принципы, которые действуют внутри Союза”.<sup>9</sup>

### **Источники:**

1. Commission Communication on Public procurement in the European Union. Brussels, March 11, 1998. COM(98)143.
2. Commission of the EC. Green Paper. Defence procurement. Brussels, 23.09.2004. COM(2004)608final.
3. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. Action plan for the implementation of the legal framework for the electronic public procurement. Brussels, 13.12.2004.
4. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
5. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of the public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
6. Directive 2007/06/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EC and 19/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts.
7. Rules and Disciplines in Government Procurement Agreements. WTO, Geneva, 1995.
8. WTO Trade policy review. European Union. Report of the Secretariat. 26-28 February 2007.

### **Примечания:**

- <sup>1</sup> Commission Communication. Public procurement in the European Union. Brussels, March 11, 1998. COM (98) 143. p. 4.



<sup>2</sup> WTO Trade policy review. European Union. Report of the Secretariat. 26-28 February 2007.

<sup>3</sup> Commission Communication. Public procurement in the European Union. Brussels. March 11. 1998. COM (98) 143.

<sup>4</sup> Например, в Великобритании, Франции, Нидерландах, Италии, Испании преобладает практика проведения тендеров «по приглашению», тогда как в Германии в последнее время предпочтение отдается открытым торгам.

<sup>5</sup> Stadt Halle Case C-26/03.

<sup>6</sup> NATO (North Atlantic Treaty Organization) and

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2002.

<sup>7</sup> Технические характеристики продукции, содержащиеся в тендерной документации, как правило, базируются на стандартах, различающихся по отдельным странам; критерии выбора поставщиков включают секретность многих параметров; отсутствует четкое определение других критериев.

<sup>8</sup> Commission of the EC. Green Paper. Defence procurement. Brussels, 23.09.2004. COM (2004) 608 final.

<sup>9</sup> Commission Communication. Public procurement in the European Union. Brussels, March 11, 1998. COM (98)143. P.12.

---

## Россия и Болгария планируют расширять экономические связи

Рост товарооборота России и Болгарии в прошлом году составил более 30%, однако он нуждается в диверсификации. Об этом заявил В.Путин вчера в ходе встречи с премьер-министром Болгарии С. Станишевым.

«Мы удовлетворены тем, как развиваются российско-болгарские отношения. У России и Болгарии давние, очень прочные связи, - цитирует слова премьер-министра пресс-служба правительства. - По имеющимся у нас статистическим данным, Россия занимает первое место по экспорту в Болгарию и четвертое место - по товарообороту».

«Мы с Вами уже много раз возвращались к этой теме: нужно облагораживать структуру нашего товарооборота, - продолжил российский премьер-министр. Это, конечно же, должно быть поставлено во главу угла между комиссиями». Однако, отметил он, имеются «хорошие перспективы, в том числе и в рамках осуществления крупных инфраструктурных проектов». Также, по его мнению, «нужно повнимательнее отнестись к проблеме взаимного инвестирования, даже несмотря на те непростые процессы, которые сейчас происходят в мировой экономике».

Со своей стороны премьер-министр Болгарии С. Станишев подтвердил необходимость «выстраивать более сбалансированную торговлю между Россией и Болгарией». «Но отношения между нашими странами не исчерпываются торговлей, - подчеркнул он. - Очень рад, что во время Вашего визита в Софию в январе этого года мы смогли подписать несколько исключительно важных соглашений. Имею в виду и соглашение о строительстве новой атомной мощности в Болгарии. Это касается и соглашения о строительстве газопровода «Южный поток». Сейчас очень важно, чтобы были обговорены сроки, параметры начала работы по строительству газопровода. Очень важно, чтобы была структурирована и компания по строительству нефтепровода Бургас-Александруполис. Считаю, что все эти три проекта должны быть под прицельным вниманием правительств, чтобы не было каких-то замедлений».

Он также отметил, что в состав болгарской делегации в Сочи входит большое число бизнесменов из сферы строительства, которые объединились в общество «Болгарский строитель». С.Станишев поставил вопрос о возможности участия болгарских строительных компаний в строительстве олимпийских объектов в Сочи.

«Это вполне реальная задача, - ответил В.Путин. - Параметры строительства, документация по очень многим, практически по всем объектам уже согласована. По ряду объектов работы уже начались. Мы будем только рады, если в конкурсе на строительство тех или иных объектов примут участие болгарские строители».

По итогам российско-болгарских переговоров В. Путин и С. Станишев сделали заявления о достигнутом полном взаимопонимании. В. Путин сообщил, что вслед за Годом России, который проходит сейчас в Болгарии, последует Год Болгарии в Российской Федерации. Россия также примет активное участие в конференции по проблемам энергетики в Софии.

*Соб. инф.*