ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Пучкова Александра Павловна

Регулирование государственных закупок в праве Европейского союза

Специальность: 12.00.10 - Международное право;
Европейское право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук, доцент
Касьянов Р.А.

Москва - 2018

Оглавление

Введение 4
Глава 1. Становление норм права ЕС в сфере государственных закупок 15
§ 1.1. Причины и предпосылки начала формирования права ЕС в сфере государственных закупок 15
§ 1.2. Первый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (вторая половина 1960-х гг. – 1988 г.) 23
1.2.1. Осуществление государственных закупок товаров 23
1.2.2. Государственные контракты на выполнение работ 30
§ 1.3. Второй этап развития европейского права в сфере государственных закупок (1988 – 1992 гг.) 34
1.3.1. Контракты на поставку товара 34
1.3.2. Государственные контракты на выполнение работ 35
1.3.3. Контракты в сфере жизнеобеспечения 38
1.3.4. Директивы о средствах защиты прав в сфере государственных закупок 45
§ 1.4. Третий этап развития европейского права в сфере государственных закупок (1992 – 2004 гг.) 48
§ 1.5. Четвертый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (2004 – 2014 гг.) 54
1.5.1. Единая директива по закупке товаров работ и услуг 54
1.5.2. Директива о государственных закупках в сфере жизнеобеспечения .. 63
§ 1.6. Пятый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (2014 г. – н.в.) 67
1.6.1. Директива о заключении государственных контрактов концессии 68
1.6.2. Директива о государственных закупках товаров, работ и услуг 69
Глава 2. Порядок проведения процедур при осуществлении государственных закупок по праву ЕС. 74
§ 2.1. Предварительная информация о закупках и извещение о проведении закупки. 74
2.1.1. Предварительная информация о закупках. 74
2.1.2. Извещение о проведении закупки 76
2.1.3. Единый классификатор закупок (ЕКЗ) 79
2.1.4. Сроки для получения заявок от участников закупки 80
§ 2.2. Требования, предъявляемые к участникам закупки. 82
§ 2.3. Определение победителя 95
2.3.1. Основные принципы формирования критериев заказчиком. 97
2.3.2. Вариативные заявки. 103
2.3.3. Подозрительно низкое ценовое предложение 103
§ 2.4. Система защиты от неправомерных действий заказчика. 106
2.4.1. Защита нарушенных прав на наднациональном уровне. 107
2.4.2. Защита нарушенных прав на национальном уровне. 111
Глава 3. Особенности осуществления государственных закупок в ЕС 118
§ 3.1. Устойчивые государственные закупки в праве ЕС. 118

3.1.1. Устойчивые государственные закупки как инструмент достижения устойчивого развития. 122
3.1.2. Применение устойчивых закупок на практике в решениях Суда ЕС. 126
§ 3.2. Внесение изменений в заявку участника закупки. 132
§ 3.3. Рамочные соглашения в европейском праве в сфере государственных закупок. 142
3.3.1. Рамочное соглашение с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем. 145
3.3.2. Рамочное соглашение с несколькими поставщиками, подрядчиками, исполнителями. 145
§ 3.4. Участие хозяйствующих субъектов третьих стран (в том числе России) в государственных закупках государств-членов ЕС. 150
Заключение 158
Список литературы 166

Введение

Появление правовых норм в сфере регулирования государственных закупок, тогда еще в Европейском экономическом сообществе (далее – ЕЭС), неразрывно связано с процессом развития и углубления экономической интеграции между государствами – членами ЕЭС, в том числе с процессом создания общего рынка. Именно с подписания в 1957 г. Договора об учреждении ЕЭС[1], в котором в том числе была закреплена цель создания общего рынка, начинается история становления европейского права в сфере регулирования государственных закупок.

По данным Всемирной торговой организации, государственные закупки составляют в среднем 10–15% ВВП национальных государств[2]. Каждая государственная закупка представляет собой возможность для государства повлиять на рынок и конкуренцию на нем, в том числе проводить протекционистскую политику с целью защитить национального производителя и ограничить права участников закупок из других стран. Во избежание реализации таких сценариев стала очевидной необходимость регулировать организацию закупочного процесса на общеевропейском уровне. Необходимо понимать, что, хотя государственные закупки могут быть использованы как средство ограничения конкуренции и создания нетарифных ограничений, но при правильно выстроенной системе правового регулирования данной сферы они могут стать эффективным инструментом осуществления общей экономической политики, создания прозрачной системы расходования бюджетных средств и стимулирования экономического развития в целом.

Для того, чтобы государственные закупки стали эффективным инструментом, необходимо было создать единые принципы, нормы и подходы для организации государственных закупок во всех государствах – членах ЕЭС. Поскольку государственные закупки составляют важную сферу экономической политики каждого государства, европейские законодатели пошли по пути

---

[1] Treaty establishing the European Economic Community. Italy. 1957.

[2] Согласно статистике Всемирной торговой организации за 2017 г., размещенной на официальном сайте ВТО: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm.

гармонизации национальных систем осуществления государственных закупок. Это было наименее болезненным способом приведения законодательства национальных государств в данной сфере в соответствие с едиными общеевропейскими стандартами.

История развития европейского права в сфере регулирования государственных закупок насчитывает более 50 лет. За это время в данной сфере появлялись новые правовые нормы, теряли свою актуальность и отменялись старые нормы, создавалась с нуля и неоднократно реформировалась система норм регулирования государственных закупок. Не завершен этот процесс и по сей день. 18 апреля 2016 г. закончился срок имплементации новых директив Европейского союза (далее – ЕС) от 26 февраля 2014 г. № 2014/24/ЕС «О регулировании государственных закупок и замещающая директиву № 2004/18/ЕС»[3] (далее – директива № 2014/24/ЕС), № 2014/25/ЕС «О регулировании закупок компаний, занятых в сферах водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почтового обслуживания, и замещающая директиву № 2004/17/ЕС» [4] (далее – директива № 2014/25/ЕС), № 2014/23/ЕС «О присуждении договоров концессии»[5] (далее – директива № 2014/23/ЕС) в сфере государственных закупок, которые заменили ранее существовавшую систему вторичного законодательства ЕС в данной области.

Актуальность темы диссертационного исследования. Необходимо отметить, что в настоящее время правовые аспекты системы регулирования государственных закупок в ЕС недостаточно исследованы в российской научной литературе. Это отчасти объясняется тем, что российское право в сфере осуществления государственных закупок достаточно молодое. Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

[3] Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 65–242.
[4] Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 243–374.
[5] Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts // Official Journal. 2014. L 94. P. 1–64.

муниципальных нужд» вступил в силу лишь в январе 2014 г., в связи с чем правоприменительная практика контрактной системы в сфере государственных закупок в России насчитывает чуть более четырех лет. В связи с этим вопрос реформирования собственной системы государственных закупок в России стал актуальным не так давно, и необходимость изучения опыта других стран в данной сфере появилась недавно. Вследствие этого в российских научных работах процессы становления и формирования, а также новейшие тенденции развития системы государственных закупок в ЕС еще не были полноценно рассмотрены.

В настоящее время между Российской Федерацией и ВТО ведутся переговоры о присоединении России к Соглашению о правительственных закупках, заключенного в рамках Всемирной торговой организации. Для присоединения к данному соглашению Россия должна будет принять ряд мер по изменению законодательства, чтобы соответствовать требованиям, предъявляемым к подписантам данного соглашения. Европейский союз, будучи одним из инициаторов создания данного соглашения, имеет богатый опыт его применения, а также приведения собственных правовых норм в соответствие с его требованиями. В связи с этим изучение опыта ЕС в сфере реформирования системы государственных закупок становится необходимостью в современных российских реалиях.

Также необходимо отметить практическое значение данного исследования для развития интеграционного процесса в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). ЕАЭС является молодым, динамично развивающимся интеграционным образованием, в рамках которого в соответствии с разделом XXII Договора осуществляется гармонизация национальных правовых систем государств-членов ЕАЭС в сфере государственных закупок. В связи с этим изучение многолетнего опыта ЕС в области создания системы наднациональных норм, регулирующих государственные закупки, может составить теоретическую базу для

совершенствования системы государственных закупок в ЕАЭС и, возможно, поможет ускорить процесс интеграции в данной сфере.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым провести комплексное исследование системы регулирования государственных закупок в Европейском союзе, в том числе в части, касающейся организации закупочного процесса в целом и отдельных особенностей процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя для выявления положительного опыта организации государственных закупок, который возможно в дальнейшем применить для совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок России.

Основную **нормативно-правовую базу** работы составили прямые источники информации – нормативные правовые акты. Среди них следует выделить различные источники права ЕС. В первую очередь необходимо сказать об учредительных договорах в разных редакциях, закрепивших основные принципы осуществления государственных закупок. Специальные нормы были закреплены в развитие положений учредительных договоров в регламентах и директивах ЕС. Наиболее важны в целях данной работы вступившие в силу и имплементированные государствами-членами новые директивы № 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС, 2014/25/ЕС. Кроме того, важны деятельность Суда ЕС и ряд его ключевых решений в сфере государственных закупок, нашедших отражение в новых директивах 2014 г.

При подготовке диссертационной работы была использована литература, изданная с 1990-х годов до 2018 г. При этом необходимо отметить, что **степень разработанности темы диссертационного исследования** в российской и иностранной литературе значительно различается. Так, основные теоретические аспекты европейского права подробно разработаны российскими учеными, но вопросы осуществления государственных закупок в ЕС относятся больше к сфере интересов зарубежных исследователей.

В связи с этим теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды ведущих российских ученых в области международного права и права Европейского союза: А.Х. Абашидзе, А.И. Абдуллина, И.Н. Арцибасова, Б.М. Ашавского, К.А. Бекяшева, М.М. Бирюкова, Р.Л. Боброва, Д.С. Боклан, Г.В. Игнатенко, П.А. Калиниченко, А.Я. Капустина, Р.А. Касьянова, С.Ю. Кашкина, Е.И. Козловой, Ю.М. Колосова, С.Б. Крылова, О.Е. Кутафина, Д.К. Лабина, Ф.Ф. Мартенса, Н.А. Михайловой, Г.П. Толстопятенко, В.Н. Федорова, Е.А. Шибаевой, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и др.

Вопросы, связанные непосредственно с регулированием системы осуществления государственных закупок в ЕС, рассматривались в основном зарубежными авторами. В их число входят Р. Бойтер, Кр. Бовис, Ф. Вайс, К. ДеКонинк, Д.Х. Ким, Кр. Маккруден, Д. Мидхерст, Л. Найт, Р. Нильсен, Х.Дж. Присс, М. Трайбас, П. Трепт, Ст. Троймер, Дж.М. Хибли, С. Эвенетт, С. Эрроусмит.

Целью настоящего диссертационного исследования является выявление основ и особенностей правового регулирования системы осуществления государственных закупок в ЕС, направлений ее реформирования и возможности применения европейского опыта организации системы государственных закупок в России и ЕАЭС.

Необходимость достижения поставленной цели определяет ряд основных **задач** настоящего исследования:

- провести анализ источников европейского права, регулирующих осуществление государственных закупок в ЕС;
- выявить причины и предпосылки формирования права ЕС в сфере государственных закупок;
- определить тенденции и основные этапы развития системы правовых норм ЕС в сфере осуществления государственных закупок;
- рассмотреть систему оповещения потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей о проведении закупки и выявить ее преимущества и недостатки в случае их наличия;

- провести анализ и систематизировать требования, которые заказчик предъявляет к участнику закупки в праве ЕС;
- исследовать критерии, способы и основания определения победителя закупки по праву ЕС;
- изучить систему защиты участника закупки, поставщика, подрядчика, исполнителя от неправомерных действий заказчика;
- раскрыть специфику осуществления государственных закупок в ЕС;
- сформулировать практические рекомендации по применению европейского опыта при совершенствовании российского законодательства по контрактной системе в сфере закупок.

Исходя из поставленной цели исследования, **объектом** исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с реализацией права правомочных субъектов на осуществление и участие в государственных закупках в странах Европейского союза.

Предметом настоящего исследования выступают учредительные договоры ЕС, правовые акты институтов Европейского союза, решения Суда ЕС, обеспечивающие функционирование системы осуществления государственных закупок в ЕС.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и специальные методы познания, используемые для изучения юридических наук. Из общенаучных применялись методы логической дедукции и индукции, функциональный и структурный анализ, системный подход, диалектический и исторический методы.

При написании диссертации также были использованы специальные юридические методы, такие как сравнительно-правовой и структурно-юридический методы. Сравнительно-правовой метод применялся в процессе сопоставления системы осуществления государственных закупок в ЕС до и после реформы. С помощью структурно-юридического метода определялся уровень развития системы государственных закупок в ЕС на каждом отдельном

этапе, выявлялись соответствующие тенденции ее развития на основании анализа правовых норм ЕС.

Данное исследование является первым масштабным российским исследованием системы государственных закупок ЕС.

Научная новизна диссертации определяется её целями и задачами, заключается в проведении комплексного анализа системы регулирования государственных закупок в праве ЕС. Данная работа является первым в российской науке комплексным исследованием вопросов правового регулирования государственных закупок в ЕС, в результате которого:

- предложена периодизация истории возникновения и развития правовых норм в сфере регулирования государственных закупок, сделан вывод о вступлении ЕС в новый, пятый этап развития права в сфере государственных закупок;

- определена сфера действия права ЕС в области регулирования государственных закупок в зависимости от трех показателей – цены контракта, лица, выступающего в качестве заказчика, и предмета контракта (категории приобретаемого товара, работы, услуги);

- уточнен порядок и основания определения победителя закупки с учетом изменений, внесенных в систему правового регулирования государственных закупок в ЕС директивами № 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС;

- сформулирована авторская классификация критериев, которым должны отвечать участники закупки при определении поставщика, подрядчика, исполнителя, на основании требований, которые в соответствии с правом ЕС в сфере государственных закупок вправе предъявлять заказчики;

- систематизирован и проанализирован весь массив вторичного права, программ и инициатив ЕС в сфере внедрения устойчивых государственных закупок, в результате чего выявлены два основных компонента государственных закупок как инструмента достижения целей устойчивого развития – экологический и социальный;

- выявлены и раскрыты особенности осуществления государственных закупок в ЕС, которые позволяют оптимизировать и сделать более эффективным и конкурентным закупочный процесс и могут быть применены для совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения и выводы.

1. В настоящее время в зарубежной юридической доктрине выделяют четыре этапа в развитии европейского права в сфере государственных закупок: первый этап – вторая половина 1960-х гг. – 1988 г.; второй этап – 1988–1992 гг.; третий этап – 1992–2004 гг.; четвертый этап – начало в 2004 г. На основании проведенного анализа права ЕС, а также с учетом современного развития ситуации в настоящей работе сделан вывод о начале в 2014 г. нового – пятого – этапа в развитии европейского права в сфере государственных закупок. Начало пятого этапа ознаменовано принятием новых директив в сфере регулирования государственных закупок № 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС, расширивших сферу действия европейского права в этой области, усовершенствовавших правовые инструменты осуществления закупок, а также предусмотревших новые процедуры определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей.

2. Развитие права ЕС о государственных закупках характеризуется тенденцией к постепенному расширению сферы его действия. При этом такое расширение происходит по трем направлениям. Во-первых, увеличивается число категорий лиц, осуществление закупок которых регулируется правом ЕС; во-вторых, расширяется перечень товаров, работ и услуг, закупка которых может быть осуществлена государствами – членами ЕС только в соответствии с нормами европейского права в сфере государственных закупок; в-третьих, увеличивается количество закупок, осуществляемых в соответствии с правом ЕС, за счет постепенного снижения ценового барьера для определения контрактов, заключение которых регулируется европейским правом в сфере государственных закупок.

3. На основании анализа норм действующего права ЕС в сфере закупок, а именно положений директивы 2014/24/ЕС, осуществлена классификация требований, которые заказчики вправе предъявлять к участникам закупок. По результатам проведенного в настоящей работе исследования выделено четыре группы требований:

- добросовестность и благонадежность участника закупки;
- профессионализм;
- экономическая и финансовая состоятельность;
- техническая и профессиональная оснащенность участника закупки.

4. Государственные закупки являются эффективным правовым инструментом реализации концепции устойчивого развития в ЕС. На основании анализа вторичного права, программ и инициатив ЕС в сфере внедрения устойчивых государственных закупок выявлены два основных компонента государственных закупок как инструмента достижения целей устойчивого развития – экологический и социальный. Используя государственные закупки в качестве правового инструмента реализации концепции устойчивого развития, заказчики ЕС вносят вклад в достижение сбалансированного экономического роста и стабильности цен, строительство социальной рыночной экономики с высоким уровнем защиты окружающей среды.

5. Механизм внесения изменений в заявки участником закупки по инициативе заказчика является эффективным правовым инструментом системы государственных закупок в ЕС. Применение данного механизма в ЕС позволяет повысить эффективность государственных закупок, сократить государственные расходы на повторное проведение процедур, сделать государственные закупки в Европейском союзе открытыми и более привлекательными для широкого круга поставщиков, подрядчиков и исполнителей.

6. В настоящее время институты ЕС разрабатывают Инструмент регулирования участия иностранных компаний в государственных закупках. Реализация данного проекта позволит ЕС оказывать влияние на внутреннюю политику других стран, правительства которых проводят протекционистскую

политику при осуществлении собственных государственных закупок. Применение государствами – членами ЕС такого правового инструмента с большой долей вероятности затронет интересы российских поставщиков, подрядчиков и исполнителей, может привести к смене ориентиров проводимой Россией политики в сфере государственных закупок.

Практическая значимость настоящей работы заключается в том, что информация, выводы и предложения, содержащиеся в исследовании, могут использоваться в качестве основы для дальнейших исследований правового регулирования системы государственных закупок в ЕС.

Материалы настоящего исследования также могут быть использованы в качестве дополнения теоретических основ учебных дисциплин высших учебных заведений Российской Федерации, затрагивающих вопросы международного права, права Европейского союза и осуществления государственных закупок за рубежом и в Российской Федерации.

Кроме того, настоящее исследование может быть использовано в качестве основы для изучения европейского опыта и дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в вопросах функционирования контрактной системы.

Результаты исследования могут быть полезны для органов государственной власти Российской Федерации, непосредственно занимающихся регулированием государственных закупок. К ним относятся Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации. Результаты исследования могут способствовать конкретизации направлений дальнейшего развития интеграции в сфере государственных закупок в рамках Евразийского экономического союза.

Выводы, сделанные в настоящей работе, могут быть использованы коммерческими организациями, принимающими участие или желающими принять участие в государственных закупках ЕС.

Апробация результатов исследования была проведена автором в рамках его научных работ, опубликованных в ведущих российских изданиях. На основе теоретических результатов настоящего исследования автор принял участие в разработке материалов секции выставки-форума «ГОСЗАКАЗ-2014» и «ГОСЗАКАЗ-2018». Выводы и предложения автора, изложенные в настоящей работе, были озвучены на Пятом интерактивном круглом столе «Новое в законодательстве о публичных закупках: Закон о контрактной системе и Закон № 223-ФЗ», организованным 29 ноября 2016 г. Юридическим факультетом МГУ, на 10-м конвенте Российской ассоциации международных исследований «25 лет внешней политике России», на Международном молодежном научном форуме «Ломоносов», на международной конференции «Национальное, наднациональное, трансрегиональное и международное право в эпоху разнонаправленных интеграционных процессов», а также на I, II, III и IV Всероссийских конференциях «Повышение эффективности и результативности деятельности подведомственных Минобрнауки России организаций в части финансово-хозяйственной деятельности и контрактных служб в сфере закупок». Статьи автора по проблематике данного исследования были опубликованы как в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК для опубликования научных результатов диссертаций, так и в общероссийской информационной правовой системе «Консультант Плюс».

Структура диссертационного исследования была продиктована целью и задачами, поставленными автором. Работа состоит из введения, трех глав (Глава 1 «Становление норм права ЕС в сфере государственных закупок», Глава 2 «Порядок проведения процедур при осуществлении государственных закупок по праву ЕС», Глава 3 «Особенности осуществления государственных закупок в ЕС»), заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Становление норм права ЕС в сфере государственных закупок

§ 1.1. Причины и предпосылки начала формирования права ЕС в сфере государственных закупок[6]

История становления норм европейского права, регулирующих сферу государственных закупок, начинается с политического решения шести европейских государств (Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция) начать строительство общего рынка. Данное решение нашло свое отражение в Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г.[7], а затем в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г.[8], где в статье 2 была закреплена одна из основных целей Сообщества – создание общего рынка. Под общим рынком понималось пространство, где гарантируется свобода передвижения факторов производства (статьи 48 и 67)[9]. Тогда же государства–члены ЕЭС определили основные шаги по достижению данной цели – Договор о ЕЭС закрепляет четыре основные свободы: свобода передвижения товара, услуг, капитала и лиц. Государства–члены ЕЭС, выразив приверженность вышеперечисленным принципам, пришли к пониманию необходимости ликвидировать тарифные и нетарифные барьеры во взаимной торговле.

---

[6] Выводы, изложенные в данном параграфе диссертации, были опубликованы в статье автора диссертационного исследования: Смазнова А.П. Причины и основные этапы формирования права ЕС в сфере государственных закупок // Вопросы экономики и права. – 2017. – № 105. – С. 27 – 32.

[7] Treaty establishing the European Coal and Steel Community. France. 1951.

[8]Treaty establishing the European Economic Community. Italy. 1957.

[9]См. также: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов / под ред. Л.М. Энтина. – М.: НОРМА ИНФРА-М, 2011; Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. – М.: Юрист. 2012.; Глобалистика: Энциклопедия / гл. ред. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. – М. 2003. С. 723.

Все тарифные ограничения, существовавшие между государствами–членами, были отменены к 31 декабря 1969 г.[10] Таким образом, к концу первого переходного периода на пути к общему рынку были устранены почти все барьеры в виде таможенных пошлин и сборов, квот и других форм количественного ограничения потока экспорта-импорта товаров между странами Сообщества.

В тот период государства–члены ЕЭС столкнулись с наличием нетарифных ограничений в торговле внутри Сообщества. Поскольку нетарифные ограничения представляют собой устойчивые практики и модели поведения на рынке, избавиться от них сложнее, чем от тарифных барьеров. Нетарифные ограничения являются скрытой формой дискриминации и могут быть закреплены различными административными или законодательными нормами, касающимися регулирования монополий, налоговой сферы (косвенное налогообложение, государственная помощь, субсидии)[11], введения технических стандартов, а также осуществления государственных закупок. Нетарифные ограничения – широко распространенный инструмент, который государства – члены ЕЭС использовали для создания эффективной системы управления внешней торговлей, контроля над структурой и объемом импорта и, в конечном счете, защиты экономических интересов и собственных товаропроизводителей[12]. Однако существование нетарифных ограничений в торговле между государствами-членами противоречит букве и духу Договора об учреждении ЕЭС 1957 г. При этом бороться с нетарифными ограничениями, которые используют государства для поддержки собственных отраслей, намного труднее, чем с тарифными ограничениями, наличие которых очевидно и которые можно легко отменить.

---

[10] Гилева А.А. Развитие европейской экономической интеграции: от единой валюты к единому бюджету Европейского Союза // Проблемы современной экономики, 2010, № 2. С 124.

[11] Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. М.: Норма, 2001.

[12] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов, под ред. Л.М. Энтина. М.: НОРМА ИНФРА-М, 2011. С. 604.

Одной из основных проблем в борьбе с нетарифными ограничениями стало наличие устоявшихся практик в сфере осуществления государственных закупок в каждой отдельно взятой стране. Государственные закупки являются довольно обширным понятием и по сути включают любое расходование заказчиком бюджетных средств для удовлетворения собственных нужд. В рамках ЕЭС устойчивые практики и модели поведения государств в сфере государственных закупок, которые при этом являлись нетарифными барьерами в торговле между странами, были впервые выделены и обозначены Европейской комиссией в Белой книге по построению единого внутреннего рынка. В данном документе рекомендательного характера Европейская комиссия отмечает, что государственные закупки, которые страны по-прежнему стараются осуществлять в рамках своих национальных рынков, остаются одним из основных препятствий на пути строительства единого внутреннего рынка[13]. Следует отметить, что практика издания Белых и Зеленых книг распространена в европейском праве, так, подобные акты рекомендательного характера широко применяются при регулировании рынка финансовых услуг в ЕС[14]. Устоявшиеся практики, которые страны применяют при осуществлении государственных закупок, ограничивают конкуренцию, поскольку не позволяют компаниям из других стран принять участие в торгах и таким образом нарушают естественный процесс развития торгово-рыночных отношений.

1. В первую очередь к таким практикам относят *защиту неконкурентоспособных отраслей промышленности*. Обычно правительство поддерживает такие отрасли промышленности путем использования практики обязательных государственных заказов и аргументирует это необходимостью поддержать или даже повысить национальный доход и сохранить рабочие места в данном секторе экономики. При этом с точки зрения повышения

[13] White Paper for the Completion of the Internal Market, European Commission. 1985, p.23

[14] Касьянов Р.А. Финансовое право Европейского Союза // Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов. Москва, 2011. С. 668-690.

всеобщего благосостояния данные меры неприемлемы, поскольку противоречат принципу свободной торговли. С точки зрения экономической выгоды для государства-закупщика такие меры также выглядят весьма сомнительно[15]. Во-первых, в краткосрочной перспективе такая протекционистская политика означает повышенное расходование бюджетных средств, увеличение затрат и закупку продукции по завышенным ценам, что не приносит экономическую выгоду государству. Во-вторых, в долгосрочной перспективе при отсутствии здоровой конкуренции и наличии гарантированного рынка сбыта в данной отрасли начнется застой, а затем стагнация, что экономически не оправдывает проведение такой политики. Таким образом, причины, по которым государства продолжают проводить политику защиты неконкурентоспособных отраслей национальной промышленности, чисто политические и к экономической выгоде или заботе о росте всеобщего благосостояния не имеют отношения.

2. Другой распространенной практикой является *защита потенциально конкурентоспособной отрасли* национальной промышленности. Проведение такой политики позволяет поддерживать отрасли, которые в связи с некоторыми недостатками на внутреннем рынке (неравный доступ к капиталу, высокие затраты, связанные с выходом на определенный рынок, и др.) не могут самостоятельно, без поддержки государства, реализовать свои конкурентные преимущества. Такая политика наиболее популярна и эффективна в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Ряд ученых и практиков считают отказ от регулирования тарифов и цен на потенциально конкурентных рынках неотъемлемой составляющей здоровой конкуренции[16].

На первый взгляд может показаться, что такая политика может принести определенные экономические выгоды. Однако при применении такой политики на практике оказывается, что результаты ее проведения не соответствуют

---

[15] Кнобель А.Ю., Синельников-Мурылёв С.Г., Открытость как фактор роста // Ведомости № 4233 от 27.12.2016.

[16] Шаститко А. Е., Павлова Н. С., Курдин А. А., Мелешкина А. И., Фатихова А. Ф. Основные направления защиты и развития конкуренции / Центр стратегических разработок. Москва, 2016. С 36.

ожидаемым, а затраты на ее реализацию (закупки по завышенным ценам, неэффективное использование ресурсов, отсутствие здоровой конкуренции) намного превышают полученную экономическую выгоду. Даже в тех случаях, когда такая политика приносит в результате какую-либо выгоду, всегда необходимо помнить о существовании более эффективных и менее затратных способов оказания поддержки потенциально конкурентоспособным отраслям – государственные займы, обучение, прямое государственное финансирование.

3. В ряде случаев правительство объясняет ограничение конкуренции *вопросами национальной безопасности государства*. При этом необходимо отметить, что понятия «общественный порядок» и «государственная безопасность» означают защиту «целостности высших правовых принципов, призванных стоять на страже существующего общественного строя и служить правовой основой для отстаивания высших государственных интересов, обеспечивать эффективное функционирование органов исполнительной и законодательной власти»[17]. Обратимся к конкретному примеру. Государственные оборонные заказы размещаются у национальных производителей для того, чтобы в случае военного конфликта комплектующие и запасные части всегда были легкодоступны, или для того, чтобы обеспечить независимость от иностранных поставщиков вооружения и материальных средств. В политике большинства государств, когда речь заходит об интересах национальной безопасности, экономическая целесообразность отходит на второй план. Данная практика применяется уже достаточно давно, особенно если учитывать более чем 200-летнюю историю понятия «публичный порядок»[18].

Поскольку решения о закупках в области обороны принимаются на основании политической необходимости, а не реальных экономических

---

[17] Юмашев Ю. М. Свобода движения товаров в ЕС (нетарифные ограничения) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 86.

[18] Касьянов Р.А. Понятие публичного порядка в правовых системах государств (на примере России и Франции) // Цивилист. 2013. № 4. С. 23.

потребностей, такие закупки также становятся барьером для беспрепятственного функционирования единого внутреннего рынка в ЕС.

4. Еще одно препятствие для нормального функционирования рынка составляют *коррупция и кумовство*. В ряде случаев контракты получают поставщики, которые дали взятку чиновнику. Участие в акционерном капитале, финансирование предвыборных затрат выигравшей политической партии также могут служить факторами выбора той или иной компании. Как правило, национальные компании имеют определенное преимущество перед иностранными, поскольку обладают более тесными связями с местными властями.

5. *Консервативность сектора государственных закупок* является естественным барьером, вытекающим из природы государственных закупок. Заказчик предпочитает иметь дело с хорошо знакомыми, проверенными компаниями, часто у него отсутствуют возможность или ресурсы для ознакомления с техническими характеристиками аналогичного товара иностранного поставщика. Кроме того, сотрудники государственных предприятий могут не иметь достаточных стимулов и могут быть плохо контролируемы[19]. Как и коррупция, такая практика затрагивает как национального, так и иностранного поставщика, однако в большей степени, конечно, негативно влияет на возможности иностранного.

6. *Недостаточная прозрачность* процесса определения поставщика (подрядчика, исполнителя) выступает серьезным препятствием, особенно для иностранных компаний. Так, чтобы составить конкуренцию местным производителям, иностранным компаниям необходимо знать все законодательные нюансы и требования, предъявляемые к поставляемой продукции, выполняемым работам и оказываемым услугам – необходимость сертифицирования продукции, получения лицензий на определенный вид работ или услуг. При этом нельзя забывать и о так называемой «скрытой дискриминации», когда отечественный производитель должен отвечать только

[19] Балацкий Е.В., Конышев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. М.: Экономика, 2005. С 316.

требованиям своего законодателя, а иностранный поставщик, подрядчик, исполнитель обязан следовать законодательству обеих стран. С экономической точки зрения это приводит к увеличению финансовых затрат иностранного участника закупки и, как следствие, к лишению его конкурентных преимуществ[20].

Кроме того, для иностранных компаний нередко становится проблемой получение достоверной информации о процедурах определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с национальным законодательством, а также о требованиях, предъявляемых к участникам закупок. В основном с такими сложностями сталкиваются компании, не имеющие собственного представительства в государстве, где находится заказчик.

Проблема информационной недостаточности стоит особенно остро, учитывая, что в сфере государственных закупок сильны тенденции к бюрократизму и повышенному контролю с целью противодействия коррупции. В определенной мере эту проблему можно решить путем введения единых правил и процедур для всех стран – членов ЕС.

7. Еще одним барьером для развития здоровой конкуренции на рынке государственных закупок является *несовершенство закупочных процедур*. Приведем конкретный пример. Если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) занимает очень большой временной промежуток либо недостаточно четко определены критерии выбора победителя, это не делает государственные закупки привлекательными для частного бизнеса, который предпочтет искать партнеров в других областях на более выгодных условиях, чем пытаться попасть на рынок государственных закупок.

Проблему устранения нетарифных барьеров и либерализации сферы государственных закупок государства – члены Европейских сообществ решали в несколько этапов. Зарубежные исследователи[21] правового регулирования

---

[20] Юмашев Ю.М. Свобода движения товаров в ЕС (нетарифные ограничения) // Право. Журнал Высшей школы экономики, 2009. № 3. С. 77.

[21] Christopher H. Bovis «EU Public Procurement Law», Elgar European Law. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2007. Sue Arrowsmith «EU Public Procurement Law: An Introduction» - University of Nottingham, July 2010.

государственных закупок выделяют четыре этапа развития европейского права в сфере государственных закупок:

- первый этап: вторая половина 1960-х гг. – 1988 г.;
- второй этап: 1988 – 1992 гг.;
- третий этап: 1992 – 2004 гг.;
- четвертый этап берет свое начало в 2004 г.

Однако на основе проведенного анализа вторичного права ЕС, а также развития текущей ситуации можно сделать вывод о начале в 2014 году нового, пятого этапа в развитии системы государственных закупок в ЕС. Начало каждого из пяти этапов связано с проведением реформ, направленных на совершенствование вторичного права ЕС в сфере государственных закупок.

Необходимо отметить, что нормы учредительных договоров не содержат положений, регулирующих отношения в сфере государственных закупок. В рамках ЕЭС государственные закупки рассматривались исключительно с точки зрения препятствия на пути к строительству общего рынка. В связи с этим появление наднациональных норм в данной сфере было обусловлено необходимостью устранения нетарифных ограничений между государствами-членами ЕЭС. При принятии первых директив в сфере государственных закупок, институты ЕЭС руководствовались абзацем седьмым статьи 33 Договора об учреждении ЕЭС: «Директивы, принимаемые Комиссией ЕЭС, должны содержать необходимые процедуры и временные рамки, в соответствии с которыми государства-члены ЕЭС будут устранять все препятствия во взаимной торговле, существующие на момент вступления в силу договора…»[22]. В дальнейшем совершенствование европейской системы регулирования государственных закупок осуществлялось в рамках построения единого внутреннего рынка (статья 14 Договора об учреждении ЕС 1992 г., статья 26 Договора о функционировании ЕС 2007 г.).

Таким образом, гармонизация национальных законодательств в сфере государственных закупок рассматривалась в ЕЭС (а теперь и в ЕС) как средство

[22] Treaty establishing the European Economic Community. Italy. 1957.

для достижения экономической интеграции – создания общего рынка, а затем и единого внутреннего рынка. Поэтому сфера государственных закупок в ЕЭС и ЕС не выделяется отдельно в документах первичного права, как специфическая область общественных отношений она регулируется актами вторичного права, по большей части директивами. В этой связи деление развития европейского права в сфере государственных закупок на этапы основывается на процессе развития вторичного права ЕС в данной области и начало нового этапа обычно обусловлено принятием одной или ряда директив, значительно меняющих систему регулирования государственных закупок.

§ 1.2. Первый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (вторая половина 1960-х гг. – 1988 г.)

1.2.1. Осуществление государственных закупок товаров

Вопрос о необходимости регулирования государственных закупок на общеевропейском уровне впервые встал перед институтами Европейских сообществ в начале 1960-х. После подведения итогов первого этапа строительства общего рынка Европейская комиссия (ЕК) признала отсутствие единого регулирования в сфере государственных закупок серьезным препятствием на пути дальнейшего развития общего рынка. Такие выводы вместе с предложениями по решению возникших проблем ЕК представила Совету ЕЭС в виде Меморандума, посвященного Плану действий Сообщества на второй переходный период построения общего рынка[23].

В данном Меморандуме было отмечено, что в случаях, когда производители принимают участие в определении поставщиков по государственным контрактам в других странах, они сталкиваются с дискриминацией в отношении себя со стороны органов государственной власти, осуществляющих закупки. И поскольку государственные закупки составляют значительную часть торгового оборота стран Сообщества, это становится серьезным препятствием для обеспечения свободы передвижения товаров в рамках общего рынка. В связи с этим ЕК поставила цель к концу

[23] Memorandum of the Commission on the action programme of the Community for the second stage. COM (62) 300. 1962.

второго переходного периода (1 января 1962 г. – 31 декабря 1965 г.) обеспечить всем поставщикам равный доступ к участию в государственных закупках всех государств – членов Европейского сообщества.

Первый шаг был сделан в 1962 г., когда Совет ЕЭС принял две Всеобщие программы по отмене ограничений для свободы учреждения[24] и по отмене ограничений для свободного передвижения услуг[25]. В соответствии с данными программами большинство указанных в них ограничений предполагалось ликвидировать до окончания второго переходного периода (до 31 декабря 1965 г.). К таким ограничениям Совет ЕЭС отнес в том числе дискриминационные практики и положения национального права, которые «запрещают участие, ограничивают или обусловливают выполнением конкретных условий право иностранных граждан принимать участие и побеждать на торгах за право заключения государственного контракта»[26]. Кроме того, данные программы предусматривали постепенное устранение ограничений между государствами – членами ЕЭС в сфере государственных закупок, а также по сближению процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Впервые особое внимание было уделено определению подрядчика по государственным контрактам на выполнение работ.

Необходимо отметить принятие в 1966 г. директивы ЕК № 66/683/ЕЭС «Об устранении неравнозначного поведения в отношении всех товаров, происходящих с территории государств – членов, и о применении статей 9 и 10 Договора о свободном передвижении товаров в рамках Сообщества» (далее – директива № 66/683/ЕЭС)[27]. В соответствии с положениями директивы

---

[24] Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschrankungen der Niederlassungsfreiheit // Official Journal. 1962. Abl 002. P. 36 – 45.

[25] General programme for the abolition of restrictions on freedom to provide services // Official Journal. 1962 P. 32.

[26] General programme for the abolition of restrictions on freedom to provide services // Official Journal. 1962 P. 32.

[27] Richtlinie der Kommission vom 7. November 1966 für die Beseitigung jeder unterschiedlichen Behandlung zwischen inländischen Waren und den gemäß Artikel 9 und 10 des Vertrages zum freien Verkehr zuzulassenden Waren auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Verwendung der genannten eingeführten Waren untersagen und die Verwendung inländischer Waren vorschreiben odereine Vergünstigung von einer solchen Verwendung abhängig machen // Official Journal. 1966. P. 3748 – 3750.

государства – члены ЕЭС были обязаны до 1 февраля 1967 г. принять меры по устранению практик и законодательных ограничений, которые запрещали использование импортных товаров или обязывали использовать национальные товары.

Однако заключение государственных контрактов в соответствии с пунктом b статьи 4 указанной директивы под действие данной директивы не подпадает. Вопросы устранения указанных ограничений в сфере государственных закупок были урегулированы директивой от 17 декабря 1969 г. № 70/32/ЕЭС «О предоставлении товарам, учреждениям и лицам права на свободу передвижения» (далее – директива № 70/32/ЕЭС)[28].

Данная директива была принята во исполнение пункта 7 статьи 33 Договора об учреждении ЕЭС, в соответствии с которым ЕК устанавливает сроки и порядок устранения мер, имеющих эффект, равнозначный количественным ограничениям[29].

Директива № 70/32/ЕЭС стала первым актом вторичного права, регулирующим сферу государственных закупок государств – членов ЕЭС. Действие данной директивы распространялось на закупки государственных органов и учреждений, их территориальных органов, а также юридических лиц, созданных и осуществляющих свою деятельность на основании норм публичного права (пункт 1 статьи 1). В соответствии с Преамбулой положения данной директивы применяются к закупке всех товаров в смысле пункта 2 статьи 9 Договора об учреждении ЕЭС, т.е. ко всем товарам, произведенным на территории государств – членов ЕЭС, а также происходящим из третьих стран, которые были допущены к свободному перемещению на рынке одного из государств – членов[30].

Анализ текста директивы № 70/32/ЕЭС позволяет выделить два типа ограничений, которые запрещаются к применению на территории ЕЭС. К

---

[28] Richtlinie der Kommission vom 17. Dezember 1969 № 70/32/EWG über die Lieferungen von Waren an den Staat, seine Gebietskörperschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts // Official Journal. 1970. L 13. P. 1–4.

[29] Treaty establishing the European Economic Community. Italy. 1957.

[30] Там же.

первому типу относятся ограничения, которые полностью или частично запрещают закупки импортной продукции: разрешение использовать импортную продукцию только в случае наличия в государстве происхождения товара аналогичного разрешения в отношении продукции данного государства (абзац третий пункта 2 статьи 3 директивы № 70/32/ЕЭС); обязательное требование к поставщику иметь почтовый адрес или банковский счет на территории данного государства (абзац второй пункта 3 статьи 3 директивы № 70/32/ЕЭС); установление различных условий по обеспечительным и авансовым платежам для иностранной и национальной продукции (абзац второй пункта 2 статьи 3 директивы № 70/32/ЕЭС). Ко второму типу относятся ограничения, которые обязывают заказчика использовать товары, произведенные на территории конкретного государства: предъявление требования к участнику закупки об использовании товаров, произведенных на территории данного государства при выполнении работ, оказании услуг (подпункт b пункта 1 статьи 3 директивы № 70/32/ЕЭС); запрет во время исполнения контракта заменять товары, произведенные на территории данного государства, на аналогичную импортную продукцию (абзац четвертый пункта 2 статьи 3 директивы №70/32/ЕЭС).

Директива №70/32/ЕЭС преследовала те же цели, что и директива № 66/683/ЕЭС, но ее значение для становления единого общеевропейского правового регулирования в сфере государственных закупок несравнимо больше. Фактически директива №70/32/ЕЭС стала первым правовым актом, который осуществил регулирование государственных закупок на общеевропейском уровне. Это была первая попытка объединения отдельных рынков государственных закупок государств – членов Сообщества в общий европейский рынок в данной области. Кроме того, принятие данной директивы стало еще одним шагом на пути реализации статьи 30 Договора об учреждении ЕЭС, провозглашающей свободу передвижения товаров на территории

Европейского экономического сообщества[31]. С этого момента был запущен процесс формирования системы регулирования государственных закупок на общеевропейском уровне в форме принятия актов вторичного права. Впоследствии европейские законодатели расширяли, уточняли, дополняли, издавали новые акты вторичного права, создавая единую систему правовых норм, регулирующую государственные закупки Сообщества.

В 1977 г. Советом ЕЭС принята директива № 77/62/ЕЭС «О гармонизации процедур присуждения государственных контрактов на поставку товаров»[32] (далее – директива № 77/62/ЕЭС, Первая директива о закупке товаров). Данная директива открыла новый этап развития европейского права в сфере государственных закупок. В отличие от предыдущих директив, которые устанавливали в основном общие принципы осуществления закупок путем установления запретов (негативные обязательства), данная директива установила ряд позитивных обязательств – норм, напрямую оказывающих регулирующее воздействие на все государства – члены ЕЭС.

Основной целью директивы № 77/62/ЕЭС было повышение эффективности и прозрачности государственных закупок в ЕЭС при обеспечении общих правил конкуренции. Данная директива продолжает формировать систему норм европейского права в сфере государственных закупок. В итоге директива № 77/62/ЕЭС заложила три крупных блока правовых норм, которые до сих пор играют центральную роль в регулировании государственных закупок в ЕС[33].

Первый блок правовых норм направлен на обеспечение принципов гласности и открытости во время государственных закупок. Согласно пункту 1 статьи 4 директивы № 77/62/ЕЭС все закупки, подпадающие под действие

---

[31] Постникова Е.В. Государственные закупки услуг в праве Европейского Союза: общая характеристика и ключевые понятия // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 3. С. 22-57.

[32] Council Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts (13 December 1989) // Official Journal. 1989. L 395.

[33] Дорофеев А.В. Исторический зарубежный опыт правового регулирования закупок товаров для государственных нужд // Вестник Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, № 1, 2016. С 232.

данной директивы, проводятся путем проведения открытых процедур. Информация о проведении государственных закупок должна распространяться на всей территории Сообществ. Для этого статья 9 директивы № 77/62/ЕЭС устанавливает требование к заказчику о необходимости публиковать извещение о проведении закупки в Официальном вестнике Европейских сообществ (Official Journal of the European Communities).

Ко второму блоку относятся правовые нормы, регулирующие описание объекта закупки заказчиком. Согласно статьям 7 и 8 директивы № 77/62/ЕЭС устанавливается запрет на использование технических спецификаций, которые могут привести к ограничению конкуренции и дискриминации ряда участников закупки (товарный знак, патент, страна происхождения товара). При этом разрешается и даже поощряется использование заказчиками общеевропейских стандартов (CEN, CENELEC или ETSI). Таким образом европейские законодатели попытались решить проблему коррупции и «заточенности» конкретной закупки под определенного поставщика.

Третий блок включает правовые нормы, регулирующие предъявление к участникам закупки единых и объективных требований, а также устанавливающих критерии определения поставщика. Статья 20 директивы № 77/62/ЕЭС устанавливает общие требования, которые предъявляются к участнику закупки и за нарушение которых заказчик вправе отстранить такого участника от дальнейшего участия в определении поставщика. К таким требованиям относятся отсутствие задолженности по уплате налогов, не проведение в отношении участника процедуры банкротства, предоставление достоверной информации об участнике и т.д. Заказчик также вправе потребовать предоставления гарантий о юридической, экономической и технической состоятельности участника. Перечень документов, являющихся достаточным подтверждением, указан в статьях 21, 22 и 23 директивы № 77/62/ЕЭС. Кроме того, статья 25 указанной директивы устанавливает общие требования к критериям, на основании которых заказчик определяет победителя процедуры. Такие критерии могут быть ценовыми и

качественными. В первом случае победителем становится участник, предложивший наиболее низкую цену, во втором – участник, который сделал наиболее экономически выгодное предложение (здесь в качестве критериев определения победителя рассматривается комплекс факторов – цена, качество, сроки поставки, постпродажное обслуживание и т.д.). Целью всех перечисленных выше нововведений было повышение прозрачности и эффективности государственных закупок.

Важно уточнить, что область применения директивы № 77/62/ЕЭС была весьма ограниченной. Во-первых, из-под ее действия были исключены контракты по поставке товаров, заключаемые публичными компаниями, деятельность которых охватывает сферы, связанные с обеспечением жизнедеятельности (транспорт, энергетика, вода, телекоммуникации). Причина такого исключения заключается в том, что в тот момент в разных странах ЕЭС в вышеуказанных сферах были представлены компании с разным правовым статусом – государственные компании, частные предприятия, корпорации со смешанным управлением. Во-вторых, из-под действия директивы № 77/62/ЕЭС были исключены контракты, по которым налог на добавленную стоимость составляет меньше 200 000 EUA[34]. Согласно подпункту «а» пункта 1 статьи 5 директивы № 77/62/ЕЭС на такие контракты не распространяется действие указанной директивы, поскольку они не оказывают значимого влияния на развитие конкуренции на общеевропейском рынке. И если первое ограничение со временем было устранено в законодательном порядке, то второе ограничение легло в основу формирования системы европейского права в сфере закупок и действует до сих пор с учетом некоторых изменений.

В 1980 г. в результате принятия директивы Совета № 80/767/ЕЭС в директиву № 77/62/ЕЭС были внесены изменения[35]. Причиной принятия директивы № 80/767/ЕЭС стало подписание государствами – членами ЕЭС

[34] EUA - European Unit of Account, денежная единица, существовавшая до ЭКЮ.
[35] Council Directive 80/767/EEC of 22 July 1980 adapting and supplementing in respect of certain contracting authorities Directive 77/62/EEC coordinating procedures for the award of public supply contracts // Official Journal. 1980. L 215. P. 1–28.

Соглашения о государственных закупках 1979 г. в рамках ГАТТ[36]. В связи с этим возникла необходимость внести изменения в европейское право в сфере государственных закупок. В итоге была расширена сфера действия директивы № 77/62/ЕЭС: теперь государства – члены ЕЭС были обязаны предоставить возможность участникам из третьих стран участвовать в государственных закупках товаров на основе принципа недискриминации. После утверждения Соглашения о государственных закупках ГАТТ решением Совета ЕЭС № 80/271[37] оно стало неотъемлемой частью европейской системы правового регулирования государственных закупок.

1.2.2. Государственные контракты на выполнение работ

В 1971 г. была принята первая директива в сфере регулирования определения поставщика по контрактам на выполнение работ и по договорам подряда. Директива Совета ЕЭС № 71/304/ЕЭС «Об устранении ограничений свободы предоставления услуг в части присуждения государственных контрактов на выполнение работ исполнителям, действующим через своих представителей или агентов» (далее – директива № 71/304/ЕЭС)[38] предписывала государствам-членам устранить ограничения на участие иностранцев при осуществлении государственных закупок работ и строительного подряда. По сути, данная директива лишь дублирует положения статей 59 и 60 Договора об учреждении ЕЭС. Поскольку указанные статьи Договора имеют прямое действие, эффект от принятия данной директивы был незначительным. Поэтому на протяжении долгого времени[39] данная директива использовалась для определения перечня и видов работ, относящихся к сфере

---

[36] GATT Agreement on Government Procurement // Official Journal. 1980. L 71/1.

[37] Council Decision 80/271/EEC of 10 December 1979 concerning the conclusion of the Multilateral Agreements resulting from the 1973 to 1979 trade negotiations // Official Journal. 1980. L 215. P. 1 – 2.

[38] Council Directive 71/304/EEC of 26 July 1971 concerning the abolition of restrictions on freedom to provide services in respect of public works contracts and on the award of public works contracts to contractors acting through agencies or branches // Official Journal. 1971. L 185. P. 1 – 4.

[39] В 2007 году действие директивы № 71/304/ЕЭС было прекращено директивой № 2007/24/EC (OJ 2007 L 154).

государственных закупок работ и строительного подряда, который был установлен Приложением к директиве № 71/304/ЕЭС.

В 1971 г. также была принята директива Совета № 71/305/ЕЭС «О гармонизации процедур присуждения государственных контрактов на выполнение работ» (далее – директива № 71/305/ЕЭС)[40], которая оказала более существенное влияние на развитие европейского права в сфере государственных закупках работ и строительного подряда. В юридической литературе данную директиву (№ 71/305/ЕЭС) называют Первой директивой по закупке работ[41]. Основной целью принятия директивы № 71/305/ЕЭС стала насущная необходимость распространить свободу учреждения и свободу предоставления услуг на сферу государственных закупок. Данная директива стала первым правовым актом ЕЭС, который установил единые для государств – членов требования по гармонизации законодательства в части определения победителей для государственных контрактов на выполнение работ.

Положения директивы № 71/305/ЕЭС повторяют все нововведения директивы №77/62/ЕЭС и распространяют их на контракты по выполнению работ и договоры строительного подряда. Так, данная директива устанавливает запрет на установление технических требований в документации о закупке, которые могут привести к ограничению конкуренции, вводит требование о публикации информации о проведении закупки в Официальном вестнике Европейских сообществ, делает обязательным принцип объективной оценки заявок, содержит требования к установлению критериев для оценки заявок. Таким образом, основной целью директивы № 71/305/ЕЭС стало создание прозрачной системы государственных закупок работ и строительного подряда, чтобы контракты заключались на наиболее выгодных для заказчика условиях с соблюдением правил конкуренции.

---

[40] Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal. 1971. L 185. P. 5–14.

[41] De Koninck C., Ronse T. European Public Procurement Law: The European Public Procurement Directives and 25 Years of Jurisprudence by the Court of Justice of the European Communities: Texts and Analysis. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2008; P. 619.

В директиве № 71/305/ЕЭС дано определение контрактов на выполнение работ. Согласно пункту «а» статьи 1 директивы № 71/305/ЕЭС «контракт на выполнение работ – это контракт, заключенный в письменном виде на возмездной основе между подрядчиком и заказчиком[42], предметом которого являются работы из перечня, утвержденного директивой № 71/304/ЕЭС (класс 40 Общей отраслевой классификации видов экономической деятельности в рамках Европейских сообществ 1961 г.)». Такое широкое определение контрактов на выполнение работ позволяло распространить действие данной директивы в том числе и на все существовавшие тогда виды строительных работ, включая проектирование, управление недвижимостью и концессию. Однако частью 1 статьи 3 директивы № 71/305/ЕЭС концессионные договоры были исключены из-под действия данной директивы, кроме случаев, когда концессионером является государственный орган, на который распространяется действие европейского права в сфере государственных закупок. В таких случаях субподрядные договоры, заключаемые таким государственным органом с третьей стороной, будут подпадать под действие директивы № 71/305/ЕЭС. Во всех остальных случаях единственное положение директивы № 71/305/ЕЭС, которое применяется при определении подрядчика концессионного контракта, закреплено пунктом 3 статьи 3 данной директивы: «Концессионный контракт, заключаемый между заказчиком и подрядчиком, не осуществляющим закупки в соответствии с положениями европейского права в сфере государственных закупок, должен содержать положение, запрещающее подрядчику осуществлять дискриминацию по национальному признаку при заключении договоров субподряда»[43].

В ходе первого этапа развития европейского права в сфере государственных закупок был установлен ряд основных принципов определения поставщиков и подрядчиков по государственным контрактам на

---

[42] Заказчик по смыслу определения, установленного пунктом «б» статьи 1 директивы № 71/305.

[43] Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts. Official Journal. 1971. L 185. P. 5–14.

поставку товара и выполнение работ. При этом данные директивы не устанавливают конкретных общеевропейских процедур определения поставщика и не отменяют существующие в государствах – членах ЕЭС правила и порядки присуждения государственных контрактов. Государства – члены ЕЭС по-прежнему на свое усмотрение устанавливают процедуры определения поставщиков и подрядчиков при условии, что они не противоречат требованиям европейского права в сфере закупок, в частности обеспечения права на учреждение, а также свободы передвижения товаров, лиц и услуг в пределах Европейского экономического сообщества.

В 1984 г. ЕК провела исследование проведенных процедур определения поставщика, подрядчика в государствах – членах Европейских сообществ, а также практики применения европейского права в сфере государственных закупок в государствах – членах. В результате данного исследования ЕК опубликовала Сообщение[44], в котором содержались неутешительные выводы относительно имплементации государствами – членами ЕЭС положений директив № 77/62/ЕЭС и 71/305/ЕЭС. К числу факторов, которые препятствовали эффективному применению европейского права в сфере закупок, Европейская комиссия отнесла: неэффективность системы опубликования информации о закупке в Официальном вестнике Европейских сообществ, игнорирование или намеренное упущение заказчиками общеевропейских норм и принципов в сфере осуществления закупок, чрезмерное применение исключений, позволяющих проводить неконкурентные процедуры вместо открытых, установление дискриминационных требований заказчиками о соответствии национальным техническим стандартам, а не европейским или международным, неправомерное отстранение участников закупок[45]. В связи с этим Европейская комиссия в своем Сообщении сделала вывод о необходимости совершенствования европейского права в сфере

[44] Communication by the Commission to the Council. Public Supply Contracts: Conclusions and Perspectives // Official Journal, COM/1984/0717 final.
[45] Там же. С. 20–21, 24–26.

закупок и внесения изменений в текущие директивы о поставках товара и выполнении работ.

§ 1.3. Второй этап развития европейского права в сфере государственных закупок (1988 – 1992 гг.)

1.3.1. Контракты на поставку товара

На основании выводов и рекомендаций, сделанных ЕК в Сообщении 1984 г., Совет ЕЭС принял в 1988 г. директиву № 88/295/ЕЭС «О внесении изменений в директиву № 77/62/ЕЭС о гармонизации процедур присуждения государственных контрактов на поставку товаров и об отмене некоторых положений директивы № 80/767/ЕЭС»[46] (далее – директива № 88/295/ЕЭС). Данная директива внесла ряд изменений в систему регулирования государственных закупок в Европейских сообществах.

Во-первых, было ограничено применение закрытых процедур, регламентированы случаи осуществления закупки у единственного поставщика. По общему правилу все закупки осуществляются путем проведения открытых процедур, при этом в исключительных случаях заказчик вправе провести закрытую процедуру (пункт 2 статьи 7 директивы № 88/295/ЕЭС) или заключить контракт с единственным поставщиком (пункт 4 статьи 7 директивы № 88/295/ЕЭС).

Во-вторых, было конкретизировано определение государственного контракта на поставку товара. Теперь оно включало помимо покупки товара также лизинг, аренду и покупку товара в рассрочку (подпункт «а» пункта 1 статьи 2 директивы № 88/295/ЕЭС). Также был уточнен порядок расчета и пересмотра ценового порога 200 000 ЭКЮ (подпункт «с» пункта 1 статьи 6 директивы № 88/295/ЕЭС).

В-третьих, была уточнена сфера действия директивы № 77/62/ЕЭС. На закупки в сфере водного транспорта, питьевой воды, электроэнергетики и телекоммуникации, а также закупки, связанные с обеспечением

[46] Council Directive 88/295/EEC of 22 March 1988 amending Directive 77/62/EEC relating to the coordination of procedures on the award of public supply contracts and repealing certain provisions of Directive 80/767/EEC // Official Journal. 1988. L 127. P. 1–14.

государственной безопасности и государственной тайны, действие директивы № 77/62/ЕЭС не распространялось (пункт 2 статьи 3 директивы № 88/295/ЕЭС).

В-четвертых, была установлена обязанность заказчиков опубликовать в начале года свои закупочные планы и график закупок на текущий календарный год, а также размещать в Официальном вестнике Европейских сообществ результаты каждой проведенной процедуры определения поставщика (статья 9 директивы № 88/295/ЕЭС). Данное положение было направлено на повышение прозрачности государственных закупок в странах Европейских сообществ.

В-пятых, при описании объекта закупки заказчик обязан использовать европейские и международные стандарты, указывая при желании соответствующие национальные стандарты (пункты 1 и 2 статьи 8 директивы № 88/295/ЕЭС). Установление такого требования стало возможным в связи с введением новой политики в сфере стандартизации в Европейских сообществах и с разработкой новой системы стандартизации европейскими организациями (CEPT, CEN, CENELEC).

1.3.2. Государственные контракты на выполнение работ

В целях внедрения рекомендаций ЕК в сфере государственных закупок работ, изложенных в Сообщении 1984 г., Совет ЕЭС принял директиву № 89/440/ЕЭС «О внесении изменений в директиву №71/305/ЕЭС о гармонизации процедур присуждения государственных контрактов на выполнение работ»[47] (далее – директива № 89/440/ЕЭС). Данная директива частично воспроизводила положения директивы № 88/295/ЕЭС и устанавливала аналогичные требования в сфере закупки работ. Так, были регламентированы случаи осуществления закупки у единственного подрядчика, хотя по общему правилу определение подрядчика могло проводиться путем как открытых, так и закрытых процедур (пункт 7 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС). При этом, по мнению Е.В. Постниковой, «в силу комплексного характера такой экономической категории, как работы, власти, выступающие в роли заказчика, вправе свободно выбирать

[47] Council Directive 89/440/EEC of 18 July 1989 amending Directive 71/305/EEC concerning coordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal. 1989. L 210. P. 1–21.

как открытую процедуру, так и ограниченную процедуру размещения заказов»[48].

Помимо этого, были уточнены порядок расчета и пересмотра ценового порога 5 000 000 ЭКЮ (подпункт «2» пункта 6 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС), сфера действия директивы № 71/305/ЕЭС – на закупки в сфере водного транспорта, питьевой воды, электроэнергетики и телекоммуникации, а также закупки, связанные с обеспечением государственной безопасности и государственной тайны, действие директивы № 71/305/ЕЭС не распространялось (пункт 4 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС). Была установлена обязанность заказчика при описании объекта использовать европейские и международные стандарты, указывая при желании соответствующие национальные стандарты (пункт 10 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС).

При этом был сделан ряд нововведений, конкретизирующих присуждение государственных контрактов на выполнение работ. Так, директивой № 89/440/ЕЭС было уточнено определение заказчика. Согласно подпункту «b» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС заказчик – это «государственный, региональный или муниципальный орган, любое образование, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с нормами публичного права, и объединение таких органов, образований». При этом было закреплено определение образования, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с нормами публичного права: «Любое образование, являющееся юридическим лицом, учрежденным для выполнения конкретной задачи в сфере общественного интереса, целью которого не является получение прибыли и которое полностью или в большей части финансируется за счет средств государства или подотчетно каким-либо перечисленным выше

[48] Постникова Е.В. Государственные закупки услуг в праве Европейского Союза: общая характеристика и ключевые понятия // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 3. С. 37.

государственным структурам»[49]. При этом перечень таких образований, как и прежде, закрепляется в приложении 1 к директиве № 89/440/ЕЭС.

Принимая во внимание тот факт, что закупки работ в сферах водного транспорта, питьевой воды, электроэнергетики и телекоммуникации, а также закупки, связанные с обеспечением государственной безопасности и государственной тайны, в сфере обороны и безопасности были исключены из-под действия директивы № 89/440/ЕЭС, по сути, применение данной директивы сводилось в основном к осуществлению закупок строительных работ в сфере образования, здравоохранения, спорта и досуга. Причем ее действие ограничивалось еще и тем, что распространялось только на предприятия образования, здравоохранения, спорта и досуга, которые находились в государственном подчинении и соответственно являлись заказчиками в смысле подпункта «b» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС. Поэтому для расширения сферы действия данной директивы пунктом 2 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС было установлено требование к заказчикам применять или обеспечивать применение положений данной директивы в случаях, когда заказчик выделяет субсидию на оплату более 50% контракта на выполнение работ лицу, не являющемуся заказчиком в смысле подпункта «b» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС.

Еще одной важной новеллой директивы № 89/440/ЕЭС стало постепенное введение концессионных договоров в сферу действия европейского права в области государственных закупок. По сути, данная директива закрепила «Кодекс поведения при заключении государственных договоров концессии», который был принят представителями Европейских сообществ в 1971 г.[50] и носил рекомендательный характер. Так, директивой 89/440/ЕЭС было закреплено определение концессионного договора – договор, заключенный в

---

[49] Данное определение фактически полностью воспроизводит определение предприятия, находящегося под контролем государства, данное Судом ЕС в решении по делу C-152/84, Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority // European Court Reports. 1986. I-00723.

[50] Erklärung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Verfahren, die in Bezug auf die Konzessionen für Bauarbeiten einzuhalten sind // Official Journal. 1971. C 82. P. 13.

письменной форме между заказчиком и подрядчиком, предметом которого является выполнение работ, указанных в перечне приложения № 2 к директиве № 71/305/ЕЭС, вознаграждением за выполнение которых является право использования созданного объекта либо право использования созданного объекта за фиксированную плату (подпункт «d» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС). Также было установлено требование к заказчику о включении в концессионный договор обязательного условия о привлечении концессионером субподрядчиков в объеме не менее 30% суммы заключенного договора (пункт 2 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС). Кроме того, было установлено обязательное требование о публикации информации о предстоящем проведении определения подрядчика концессионного договора (пункт 12 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС). При этом действие директивы № 89/440/ЕЭС в части гармонизации процедур определения подрядчика, установления требований к участникам закупки, правил описания предмета закупки, применения единых классификаторов и установления критериев определения победителя по-прежнему не распространялось на концессионные контракты.

1.3.3. Контракты в сфере жизнеобеспечения

Изначально действие европейского права в сфере государственных закупок не распространялось на транспортную сферу, водоснабжение, электроэнергию и телекоммуникации. Причины исключения контрактов в сфере жизнеобеспечения из-под действия директив о государственных закупках товаров (директивы № 77/62/ЕЭС и № 88/295/ЕЭС) и директив о государственных закупках работ (директивы № 71/305/ЕЭС и № 89/440/ЕЭС) различные. В случае осуществления закупок работ существовали трудности с введением единого правового регулирования данных отраслей экономики. В различных государствах – членах Европейских сообществ деятельностью в вышеуказанных сферах занимаются компании с разным правовым статусом – это могут быть государственные компании, частные предприятия или корпорации со смешанным управлением. Поэтому в случае, если в государстве – члене Европейских сообществ в какой-либо из вышеперечисленных сфер

деятельность осуществляют негосударственные компании, и им необходимо заключить договор на выполнение строительных работ, то на такие компании не будут распространяться действия директив № 71/305/ЕЭС и № 89/440/ЕЭС, поскольку они не являются заказчиками в смысле подпункта «b» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС. В связи с этим, чтобы распространить действие директив в сфере государственных закупок на сферы транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций, пришлось бы внести изменение в определение заказчика, установленное подпунктом «b» пункта 1 статьи 1 директивы № 89/440/ЕЭС, и включить в него в том числе и негосударственные компании. Однако это привело бы к нарушению самой сути директив № 71/305/ЕЭС и № 89/440/ЕЭС, целью которых является регулирование государственных закупок работ.

Данное обоснование справедливо также и для директив по осуществлению государственных закупок товаров. Однако в случае с директивами № 77/62/ЕЭС и № 88/295/ЕЭС различия правового регулирования не являются основной причиной исключения из-под их действия закупок товаров в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций. Главной проблемой для применения директив по государственным закупкам товаров стал ценовой барьер 200 000 ЭКЮ. Дело в том, что транспорт, электроэнергетика, телекоммуникации и в меньшей степени водоснабжение являются отраслями, применяющими высокотехнологичные современные оборудование и технологии. В связи с этим средняя цена контрактов в данных отраслях намного выше обычных государственных контрактов на поставку товаров. Таким образом, чтобы распространить действие директив № 77/62/ЕЭС и № 88/295/ЕЭС на данные отрасли, пришлось бы либо увеличить существующий ценовой барьер 200 000

ЭКЮ, либо сократить оптимальный[51] для данных отраслей стоимостный предел[52].

В случае реализации первого варианта большой массив обычных государственных контрактов на поставку товаров был бы исключен из-под действия директив №№ 77/6/ЕЭС и 88/295/ЕЭС, что в свою очередь привело бы к уменьшению сферы действия данных директив, а это не отвечает целям регулирования государственных закупок в Европейских сообществах. При реализации второго варианта было очевидно, что под действие директив №№ 77/62/ЕЭС и 88/295/ЕЭС подпадут почти все государственные контракты на поставку товаров, заключаемые в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций. Такое положение дел вызвало бы протест со стороны государств – членов Европейских сообществ, не желающих терять контроль над такими важными отраслями. К тому же это привело бы к увеличению административной нагрузки на заказчиков, которым пришлось бы осуществлять все закупки в данной сфере в соответствии с положениями директив №№ 77/62/ЕЭС и 88/295/ЕЭС, что привело бы к удорожанию и увеличению сроков проведения процедур.

Единственным возможным выходом из данной ситуации было создание отдельного правового инструмента, регулирующего закупки товаров и работ в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций. Такой инструмент должен был учесть особенности осуществления закупок в вышеперечисленных отраслях и при этом предусматривать положения, аналогичные директивам №№ 71/305/ЕЭС и 89/440/ЕЭС и директивам №№ 77/62/ЕЭС и 88/295/ЕЭС.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что в связи со значительными объемами денежного оборота и широким охватом отраслей, закупки в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций являются

---

[51] В соответствии с предложением Европейской комиссии, изложенным в White Paper for the Completion of the Internal Market, (COM) 85 310 final, 1985.

[52] В дальнейшем статья 12 директивы № 90/531/ЕЭС установила ценовой предел для водоснабжения, электроэнергетики и транспорта в размере 400 000 ЭКЮ, для телекоммуникаций – 600 000 ЭКЮ.

областью особых интересов каждого государства. Государственные закупки выступают эффективным инструментом поддержки стратегически важных отраслей национальной промышленности. Именно поэтому государства – члены ЕЭС не выражали большой заинтересованности в распространении на их закупки товаров и работ в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций более прозрачного и с более высоким уровнем конкуренции права Европейских сообществ.

В Сообщении 1984 г.[53], а также в Белой книге по построению единого внутреннего рынка 1985 г.[54] ЕК отмечала необходимость либерализации отраслей, исключенных из-под действия европейских директив в сфере государственных закупок. В 1984 г. Совет ЕЭС выпустил рекомендацию № 84/550, в которой поддержал инициативу Европейской комиссии открыть доступ на общеевропейском уровне к закупкам товаров в сфере телекоммуникаций, установив, что государства – члены ЕЭС обязаны предоставлять равные возможности для участия в таких закупках всем европейским компаниям вне зависимости от их национальности, а также направлять в Европейскую комиссию отчеты о принятых мерах и результатах их практического применения в данной сфере.

В результате в 1990 г. Советом ЕЭС была принята директива № 90/531/ЕЭС «О порядке осуществления закупок предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций»[55] (далее – директива № 90/531/ЕЭС). Данная директива в целом воспроизводит основные принципы и положения, установленные директивами №№ 71/305/ЕЭС и 89/440/ЕЭС и директивами №№ 77/62/ЕЭС и 88/295/ЕЭС, с учетом особенностей закупок в сфере транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций, оставляя заказчикам

---

[53] Communication by the Commission to the Council. Public Supply Contracts: Conclusions and Perspectives // Official Journal, COM/1984/0717 final, p. 21.

[54] European Commission, White Paper for the Completion of the Internal Market // Official Journal, (COM) 85 310 final, 1985, p. 23.

[55] Council Directive 90/531/EEC of 17 September 1990 on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors. 1990. L 297. P. 1–48.

больший простор в выборе методов и процедур определения поставщиков и подрядчиков. Кроме того, была использована более гибкая система имплементации положений директивы. В частности для Испании, Греции и Португалии были увеличены сроки инкорпорации норм директивы в национальное право – для Испании на 4 года, а для Греции и Португалии на 6 лет. Предоставление такой отсрочки было связано с необходимостью внесения значительного количества изменений в национальное законодательство.

Несмотря на то, что по своей структуре и правовому содержанию директива № 90/531/ЕЭС (также известная как Первая директива по закупкам в сфере жизнеобеспечения) фактически повторяет общие положения директив о государственных закупках товаров и работ, данная директива вводит важные новшества, в том числе в части расширения сферы действия европейского права государственных закупок, а также увеличения круга лиц, на которых она распространяется.

В статьях 1 и 2 директивы № 90/531/ЕЭС представлен широкий ряд исключений, позволяющий избежать применения европейского права при осуществлении закупок. Кроме стандартных исключений, касающихся сферы обороны и безопасности, а также государственной тайны (статьи 10 и 11 директивы № 90/531/ЕЭС), радио и телевидение не были отнесены к сфере телекоммуникации и пунктом 14 статьи 1 директивы № 90/531/ЕЭС были исключены из-под ее действия. Также не распространялось действие директивы на предприятия сферы телекоммуникации в случаях, когда на таком рынке существовал свободный доступ и любая компания могла конкурировать на равных условиях с предприятием, выполняющим государственный контракт[56] (статья 8 директивы № 90/531/ЕЭС).

Похожее ограничение было введено в сфере транспортных услуг. Так, в данной отрасли действие директивы № 90/531/ЕЭС не распространялось на автобусные перевозки (пункт 4 статьи 2 директивы № 90/531/ЕЭС), поскольку, по мнению законодателей, рынок автобусных перевозок был рынком с развитой

[56] Между личным и общественным // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги», № 6, 2015.

конкуренцией, не находился в исключительном ведении государства, поэтому любой поставщик или исполнитель мог свободно выйти на данный рынок и беспрепятственно конкурировать с предприятиями, исполняющими государственные контракты.

Положения директивы № 90/531/ЕЭС содержали также исключения для частных компаний, занимающихся газо-, тепло-, водо- и электроснабжением. И хотя на частные предприятия, которым были предоставлены государством особые или исключительные права на осуществление деятельности в указанных сферах, по общему правилу распространяется действие директивы № 90/531/ЕЭС, пункт 5 статьи 2 данной директивы предусматривает ряд исключений. Во-первых, если производство воды и электричества необходимо для осуществления компанией иной деятельности либо если производство газа или тепла является побочным продуктом деятельности компании, не относящейся к предмету регулирования директивы № 90/531/ЕЭС, то на такие закупки положения указанной директивы не распространяются. Во-вторых, нормы директивы № 90/531/ЕЭС не применяются к закупкам, осуществляемым частными компаниями в случае поставки указанной продукции по причине необходимости собственного потребления данных ресурсов, если такие поставки не превышают 30% среднего объема производства такой компанией воды и электричества за последние три года или 20% среднего годового денежного оборота компании за последние три года при закупке газа и отопления. Под действие данных исключений в основном подпадали компании, занимающиеся исследованиями в соответствующей сфере жизнеобеспечения, либо небольшие компании, которые не оказывали значимого влияния на снабжение публичных сетей соответствующими ресурсами.

Директивой № 90/531/ЕЭС были предусмотрены исключения для компаний, занимающихся разведкой и добычей газа, нефти, угля и других видов топлива. На такие компании не распространялось действие положений директивы № 90/531/ЕЭС в случае их соответствия ряду критериев, установленных пунктом 1 статьи 3 данной директивы. Несмотря на это,

компании, подпадающие под действие таких исключений, обязаны в силу пункта 2 статьи 3 директивы № 90/531/ЕЭС соблюдать принципы недискриминации и конкуренции при осуществлении своих закупок. При этом государства-члены обязаны осуществлять мониторинг таких контрактов и по его результатам предоставлять информацию Европейской комиссии.

В соответствии со статьей 6 директивы № 90/531/ЕЭС положения данной директивы не применяются к контрактам, предмет которых не связан с осуществлением видов деятельности, перечисленных в пункте 2 статьи 2 директивы № 90/531/ЕЭС, или если такая деятельность осуществляется за пределами территорий государств – членов Европейских сообществ и не включает использование коммуникационных сетей стран Сообществ. Причем о применении данного исключения в каждом конкретном случае государство – член Европейских сообществ было обязано информировать ЕК в соответствии с пунктом 3 статьи 6 директивы № 90/531/ЕЭС.

Кроме того, пункт 1 статьи 9 директивы № 90/531/ЕЭС закрепил важное исключение. Заказчики, занимающиеся водо-, газо-, тепло- и электроснабжением, были вправе не руководствоваться положениями директивы № 90/531/ЕЭС в случае осуществления ими закупки воды и топлива для дальнейшего снабжения потребителей водой, теплом и электричеством. Данное исключение было введено с целью поддержать небольшие региональные компании. Часто их продукция не самая дешевая, однако ее производство или добыча важны для создания рабочих мест в регионах.

Директива № 90/531/ЕЭС установила ценовые пределы контрактов, на которые распространяется действие данной директивы. Так, для контрактов на поставку товара в сфере транспорта, водоснабжения и электроэнергии был установлен ценовой барьер 400 000 ЭКЮ, для аналогичных контрактов в сфере телекоммуникаций – 600 000 ЭКЮ, а для контрактов на выполнение работ – общий ценовой барьер 5 000 000 ЭКЮ. Таким образом, действие директивы №90/531/ЕЭС распространялось только на контракты, заключенные на сумму, равную или превышающую перечисленные выше пределы, установленные

пунктом 1 статьи 12 данной директивы. Так была решена проблема распространения европейского права в сфере закупок товаров на сферы транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций.

Первая директива по закупкам в сфере жизнеобеспечения начала процесс включения в сферу действия европейского права закупок в ранее исключенных областях – транспорт, водоснабжение, электроэнергия и телекоммуникации. Несмотря на ограниченную сферу применения и наличие большого числа исключений, директива № 90/531/ЕЭС стала первым шагом на пути формирования европейского права государственных закупок в сфере жизнеобеспечения.

1.3.4. Директивы о средствах защиты прав в сфере государственных закупок

При исследовании европейского права в сфере государственных закупок необходимо учитывать, что одним из основных инструментов регулирования здесь являются директивы, которые как вид актов институтов ЕЭС имеет ряд особенностей. Так, для применения принципа прямого действия в отношении конкретной директивы она должна соответствовать определенным требованиям, среди которых в том числе регулирование «вертикальных» отношений – между частными лицами и государством[57]. Поскольку специфика сферы государственных закупок заключается в том, что предметом регулирования здесь являются отношения между частными лицами (поставщиками, подрядчиками, исполнителями) и государственными органами (заказчиками), то частные лица могли использовать нарушение положений директив в сфере государственных закупок как основание для подачи искового заявления о возмещении ущерба против государственных органов в национальные судебные инстанции[58]. При этом такому праву частных лиц должна соответствовать обязанность национальных судов рассматривать дела и

[57] Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов, под ред. Л.М. Энтина, НОРМА ИНФРА-М, Москва, 2011. С. 81.

[58] Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 167.

выносить решения по вопросам защиты нарушенных прав частных лиц, которые были предоставлены им напрямую правом Европейских сообществ. С целью обеспечить защиту прав частных лиц в сфере государственных закупок Советом ЕЭС была принята директива № 89/665/ЕЭС «О гармонизации законодательств, правил и административных предписаний в части процедур обжалования действий заказчика по присуждению государственных контрактов на поставку товаров и работ»[59] (далее – директива № 89/665/ЕЭС). Позднее для распространения общеевропейских положений в сфере защиты прав частных лиц при осуществлении государственных закупок на сферы транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций была принята директива № 92/13/ЕЭС[60] (далее – директива № 92/13/ЕЭС).

Данные директивы о средствах защиты прав устанавливают обязанность государств – членов ЕЭС обеспечить создание быстрого и эффективного механизма рассмотрения жалоб, поданных на действия заказчиков, нарушающие положения европейского права в сфере государственных закупок[61]. Согласно пункту 2 статьи 1 директивы № 89/665/ЕЭС в отношении частного лица, которое подает иск о возмещении ущерба заказчиком в связи с нарушением последним положений европейского права в сфере государственных закупок, должны применяться такие же средства защиты и процедуры, которые применяются национальными судами в случае нарушения норм национального права в сфере государственных закупок. Также государства – члены ЕЭС были обязаны обеспечить доступность таких средств защиты и процедур любому лицу, которое заинтересовано или было заинтересовано в проведении определения поставщика или подрядчика и права

---

[59] Council Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts (13 December 1989) // Official Journal. 1989. L 395.

[60] Council Directive 92/13/EEC coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community Rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors (25 February 1992) // Official Journal. 1992. L 76. P. 14–20.

[61] Соколов И. А., Золотарёва А. Б., Болдарева О. Е., Белев С. Г. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире / Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2012. С. 19-20.

которого были нарушены заказчиком или возникла угроза нарушения его прав (пункт 3 статьи 1 директивы № 89/665/ЕЭС). При этом государство – член ЕЭС вправе установить требование о предварительном претензионном порядке разрешения спора или обязательном уведомлении заказчика о намерении использовать судебные средства защиты. Необходимо отметить, что, хотя директивы №№ 89/665/ЕЭС и 92/13/ЕЭС устанавливают обязанность государства обеспечить доступность средств защиты прав, они не дают какого-либо качественного или количественного определения, кто в рамках данных директив является «заинтересованным лицом», что усложнило процесс имплементации данных директив в национальное законодательство. При этом возможность установления требования предварительного претензионного порядка решения спора позволяет разгрузить национальные суды в связи с необходимостью исчерпания всех доступных досудебных средств решения спора.

Необходимо отметить, что директива № 92/13/ЕЭС содержит норму, которая отсутствовала в директиве № 89/665/ЕЭС, а именно возможность проведения предварительной экспертизы. Согласно статье 3 директивы № 92/13/ЕЭС заказчик вправе перед проведением определения подрядчика направить всю документацию о закупке на экспертизу, целью которой является определить соответствие такой документации нормам европейского права в сфере государственных закупок. При этом информация о получении экспертного заключения может быть опубликована заказчиком в Официальном вестнике ЕС (ранее Официальный вестник Европейских сообществ) в соответствии с пунктом 2 статьи 5 директивы № 92/13/ЕЭС. Данный механизм был введен с целью выявить возможные несоответствия до момента начала процедуры, что в свою очередь позволило сократить количество исков о нарушении заказчиками положений европейского права в сфере государственных закупок.

Основными достижениями второго этапа развития европейского права в сфере государственных закупок, помимо совершенствования системы закупок

товаров и работ, стали принятие директивы № 90/531/ЕЭС и распространение сферы действия европейского права в области государственных закупок на исключенные ранее сферы транспорта, водоснабжения, электроэнергии и телекоммуникаций, а также создание механизма защиты прав частных лиц в случае нарушения положений европейского права в сфере государственных закупок. И несмотря на то, что данные механизмы и инструменты не были идеальны, содержали большое количество исключений и не распространялись на весь массив государственных закупок, осуществляемых государствами – членами ЕЭС, данный этап развития европейского права в сфере государственных закупок заложил прочную основу для дальнейшего развития правового регулирования данной области.

§ 1.4. Третий этап развития европейского права в сфере государственных закупок (1992 – 2004 гг.)

В 1992 г. произошло знаменательное событие – было объявлено об окончании строительства единого внутреннего рынка. Все основные свободы и принципы, заложенные в учредительных договорах, были внедрены, функционировали должным образом и вносили свой вклад в достижение целей создания Европейских сообществ. При этом либерализация в сфере государственных закупок по-прежнему затрагивала лишь контракты на поставку товаров и выполнение работ. Однако оказание услуг является неотъемлемой частью рыночных отношений, и без них регулирование сферы государственных закупок было бы неполным. В связи с этим 18 июня 1992 г. Совет ЕЭС принял директиву № 92/50/ЕЭС «О гармонизации процедур присуждения государственных контрактов на оказание услуг»[62] (далее – директива № 92/50/ЕЭС).

Положения директивы № 92/50/ЕЭС распространяют действие принципов, установленных в директивах о закупке товаров и работ, на государственные контракты оказания услуг. Так, статьей 17 директивы № 92/50/ЕЭС было установлено обязательное требование публиковать

[62] Council Directive 92/50/EEC relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts (18 June 1992). Official Journal. 1992. L 209. P. 1–24.

информацию о проведении закупки в Официальном вестнике ЕС, пунктом 2 статьи 14 директивы № 92/50/ЕЭС введен запрет на установление технических характеристик и требований, которые могут привести к дискриминации по национальному признаку, а статьей 36 директивы № 92/50/ЕЭС установлено требование о единообразном применении объективных критериев при определении победителя[63].

В директиве № 92/50/ЕЭС раскрыто понятие «контракт на оказание услуг». Согласно преамбуле и статье 1 директивы № 92/50/ЕЭС к контрактам на оказание услуг относятся контракты, заключенные на возмездной основе в письменном виде между заказчиком и исполнителем, предметом которых является оказание услуг в соответствии со Всеобщим классификатором продукции ООН (поскольку на тот момент не существовало европейской системы классификации услуг). Всеобщий классификатор продукции ООН содержит описание всех возможных услуг, которые в принципе могут оказывать компании, хотя и в сжатом варианте.

Необходимо отметить, что директива № 92/50/ЕЭС стала первым отдельным правовым инструментом регулирования государственных закупок услуг на европейском уровне. При этом директивы о государственных закупках товаров, работ и о закупках в сфере жизнеобеспечения позволяли осуществлять закупку ряда услуг, но только сопутствующих при закупке товара, работы и при закупке в сфере жизнеобеспечения. Кроме того, стоимость таких услуг должна была быть меньше, чем стоимость приобретаемых товаров или работ. После принятия директивы № 92/50/ЕЭС данные виды услуг остались под регулированием директив №№ 77/62/ЕЭС, 71/305/ЕЭС, 90/531/ЕЭС. Также из-под действия директивы № 92/50/ЕЭС был исключен ряд специфических услуг. В соответствии с пунктом «а» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС к ним относятся договоры аренды земли, зданий и любого другого недвижимого имущества (подпункт iii пункта «а» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС), контракты на приобретение, развитие или производство материала теле- и

[63] Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 166.

радиокомпаниями, а также контракты на предоставление эфирного времени (подпункт iv пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС)[64], контракты на голосовую телефонную, телекс, пейджинговую, спутниковую и радиотелефонную связь (подпункт v пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС), контракты на оказание третейских услуг и досудебное урегулирование (подпункт vi пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС), контракты на оказание финансовых услуг, связанных с изданием, продажей, приобретением или перемещением ценных бумаг и других финансовых инструментов (подпункт vii пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС)[65], трудовые договоры (подпункт viii пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС), а также контракты на разработку и исследования за исключением случаев, когда все полученные результаты в силу контракта принадлежат заказчику, а исполнителю в полной мере оплачивается его работа (подпункт ix пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС). Таким образом, контракты на разработку и исследования были почти полностью исключены из-под действия европейского права в сфере государственных закупок. Однако даже те немногие контракты, исполнитель по которым должен был определяться в соответствии с правилами, установленными европейскими директивами, могли заключаться без опубликования предварительного уведомления в Официальном вестнике ЕС, если целью таких контрактов были исследования как таковые без извлечения прибыли (подпункт «b» пункта 2 статьи 20 директивы № 90/531/ЕЭС). Сделано это было с целью предоставить

---

[64] Данные виды услуг были исключены, поскольку сфера теле- и радиовещания была исключена из-под действия европейского права в сфере государственных закупок еще в силу положений директивы № 90/531/ЕЭС.

[65] В соответствии с данной директивой под это исключение подпадают, в том числе, услуги финансовых посредников, которые занимаются организацией перечисленных транзакций, поскольку это отдельно указано в подразделе 6 Приложения IA директивы № 92/50/ЕЭС. При этом такое исключение не содержится в директиве № 90/531/ЕЭС, в связи с чем услуги финансового посредничества при заключении контрактов на поставку товара или выполнение работ подпадают под действие директивы № 90/531/ЕЭС, что осложняет функционирование компаний, занимающихся сферой жизнеобеспечения, при выборе финансового посредника.

государствам возможность продолжать осуществлять поддержку различных отраслей науки и способствовать техническому прогрессу.

При этом необходимо отметить, что исключение из-под действия директивы № 92/50/ЕЭС, например, финансовых услуг, связанных с выпуском, продажей, приобретением или перемещением ценных бумаг и других финансовых инструментов, связано в том числе с подготовкой новой директивы в области инвестиционных услуг, принятие которой затянулось на четыре года и было завершено в 1993 г.[66]

Также интересным представляется тот факт, что договоры концессии на оказание услуг изначально были включены в проект директивы № 92/50/ЕЭС[67], но в конечном варианте директивы отсутствуют. Таким образом, продолжить процесс включения договоров концессии в сферу действия европейского права государственных закупок, начатый директивой № 89/440/ЕЭС, действие которой распространялось в том числе и на государственные концессионные контракты на выполнение работ, и распространить действие европейского права в сфере государственных закупок на все договоры концессии на тот момент не удалось. Основной причиной исключения концессионных контрактов на оказание услуг, по-видимому, стали противоречия в регулировании порядка передачи полномочий концессионерам в различных государствах – членах ЕЭС. Дело в том, что в некоторых из них сама возможность передачи оказания некоторых услуг частному предприятию противоречит нормам конституционного права [68].

Директива № 92/50/ЕЭС установила двухуровневый подход к определению услуг, на которые распространяется действие данной директивы. Так, согласно статье 8 директивы № 92/50/ЕЭС закупка услуг, перечисленных в приложении I A к указанной директиве, осуществлялась в соответствии с требованиями глав III и IV директивы № 92/50/ЕЭС. В приложении I A

---

[66] Касьянов Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе // Вестник МГИМО. 2012. №6. С. 149.
[67] Official Journal, COM (90) 372 final, SYN 293. Official Journal, COM (91) 322 final, SYN 293
[68] Bovis Christopher, EU public procurement law, Elgar European law, 2007. - P 43.

содержится закрытый перечень услуг с указанием соответствующих кодов Всеобщего классификатора продукции ООН, среди которых услуги по обслуживанию и ремонту, по воздушной перевозке пассажиров и грузов, все возможные виды компьютерных услуг, услуги по проведению исследований рынка и социальных опросов и т.д. При этом статья 9 директивы № 92/50/ЕЭС установила перечень услуг, закупка которых осуществляется в соответствии с положениями статей 14 и 16 директивы № 92/50/ЕЭС. Данный перечень находится в приложении I B к указанной директиве, является открытым и включает такие виды услуг, как услуги гостиничного и ресторанного дела, железнодорожного транспорта, юридические и образовательные услуги и т.д.

На практике введение такого разделения означало фактическое применение двух различных правовых режимов в зависимости от вида закупаемой услуги. Так, в случае осуществления закупки услуг из перечня приложения I A заказчик был обязан действовать в соответствии с положениями европейского права в сфере государственных закупок в части опубликования информации о проведении закупки, определения требований, предъявляемых к исполнителям, выбора процедуры определения исполнителя и применения единых критериев выбора победителя, которые являются общими для закупок товаров, работ, а теперь и услуг. При этом при осуществлении закупки услуги из перечня приложения I B заказчику необходимо было лишь соблюдать общие требования недискриминации участников определения исполнителя по национальному признаку (в части установления технических требований при описании объекта закупки и требований к участнику закупки согласно статье 14 директивы № 92/50/ЕЭС) и опубликованию результатов проведения процедуры (статья 16 директивы № 92/50/ЕЭС).

Помимо ряда стандартных исключений, касающихся сферы обороны и государственной безопасности, а также сведений, составляющих государственную тайну, директива № 92/50/ЕЭС также содержит ряд особых исключений. Так, согласно статье 6 директивы № 92/50/ЕЭС ее положения не применяются к контрактам на оказание услуг, заключенным государственным

органом с предприятием, которое само является заказчиком в смысле пункта «b» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС. На введении данного исключения настояла Великобритания, поскольку применение такого вида закупок довольно широко распространено в данной стране и способствует эффективному разделению полномочий между государственным органом и его подведомственными учреждениями[69].

Директива № 92/50/ЕЭС содержит особые правила проведения закупки услуг по проектированию. Пункт «g» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС закрепляет понятие «конкурс проектов», под которым понимались любые процедуры определения исполнителя в государствах-членах, целью которых является создание проекта в сфере планирования, городского обустройства, архитектуры, строительства гражданских, промышленных и инженерных сооружений и победитель которого определяется жюри, экспертной комиссией. Директива № 92/50/ЕЭС установила ряд правил для проведения конкурса проектов. Помимо того, что на проведение данной процедуры распространяется действие общих положений директивы № 92/50/ЕЭС, при проведении конкурса проектов заказчики обязаны обеспечить равный доступ к участию в таком конкурсе любым физическим и юридическим лицам вне зависимости от национальной принадлежности участников (пункт 4 статьи 13 директивы № 92/50/ЕЭС). При этом в случае организации конкурса проектов путем проведения закрытой процедуры заказчик обязан установить четкие, не допускающие двузначности, критерии выбора победителя, обеспечивающие наличие конкуренции при проведении процедуры. Жюри такого конкурса проектов должно состоять исключительно из физических лиц, не зависящих от заказчика (пункт 6 статьи 13 директивы № 92/50/ЕЭС).

Главным достижением третьего этапа развития европейского права в сфере регулирования государственных закупок стало распространение его действия на осуществление закупок при оказании услуг. Директива № 92/50/ЕЭС открыла возможность для унификации законодательства о

[69] Harden I. Defining the range of application of the public sector procurement Directives in the United Kingdom, Public Procurement Law Review, 1 (1992), p 112.

государственных закупках во всех сферах и для создания единого механизма регулирования государственных закупок товаров, работ и услуг. Это было сделано на четвертом этапе развития европейского права в сфере государственных закупок.

§ 1.5. Четвертый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (2004 – 2014 гг.)

1.5.1. Единая директива по закупке товаров работ и услуг

Вскоре после принятия директивы № 92/50/ЕЭС и распространения европейского права на все виды государственных закупок стала очевидна необходимость создания единого правового инструмента регулирования государственных закупок. Это означало необходимость кардинальной реформы всей системы государственных закупок в ЕС, которая к тому времени формировалась уже на протяжении 40 лет. Впервые идея проведения такой реформы была высказана ЕК в Зеленой книге о государственных закупках 1996 г.[70], далее она была развита в Сообщении ЕК 1998 г.[71]

Необходимость совершенствования европейского права в сфере государственных закупок стала еще более очевидна с началом подготовки ЕС к вступлению новых государств-членов, состоявшемуся в 2004 г. Упрощение и консолидация правовых норм были необходимы для того, чтобы государства-кандидаты на вступление в ЕС смогли привести свое национальное законодательство в соответствие с основными нормами европейского права в сфере регулирования государственных закупок.

Работа по подготовке реформы началась в 2000 г. в рамках достижения целей, обозначенных в Рабочей программе Европейской комиссии 2000 г.[72] В результате в 2004 г. Европейский парламент и Совет ЕС приняли директиву № 2004/18/ЕС «О гармонизации процедур заключения государственных

---

[70] Green Paper on Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward. European Commission // Official Journal. COM (96) 583 final. 1996.

[71] Communication on Public Procurement in the European Union of the European Commission. Follow up to the Green Paper // Official Journal. COM (98) 143 final. 1998.

[72] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Commission's work programme for 2000 // Official Journal. 2000. C 81. P. 13.

контрактов на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг»[73] (далее — директива № 2004/18/ЕС).

Сфера действия директивы № 2004/18/ЕС распространяется на закупки, осуществляемые заказчиком у хозяйствующего субъекта. Термин «хозяйствующий субъект» был введен абзацем вторым пункта 8 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС для упрощения терминологии и означает поставщика, подрядчика и/или исполнителя, а также может относиться к участнику закупки на этапе проведения закупочных процедур. При этом под поставщиком, подрядчиком, исполнителем подразумевается любое физическое или юридическое лицо, государственный орган или учреждение или группа таких лиц/органов/учреждений, которые в рамках свободного рынка занимаются соответственно поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг (абзац первый пункта 8 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС). При этом определение заказчика было оставлено неизменным и было заимствовано из предыдущих директив о государственных закупках. Так, согласно пункту 9 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС[74] заказчик - это «государственный, региональный или муниципальный орган, любое образование, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с нормами публичного права, и объединение таких органов, образований». При этом образование, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с нормами публичного права, - это «любое образование, являющееся юридическим лицом, учрежденным для выполнения конкретной задачи в сфере общественного интереса, целью которого не является получение прибыли и которое полностью или в большей части финансируется за счет средств государства или подотчетно каким-либо перечисленным выше государственным структурам». При этом не

[73] 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 public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal. 2004. L 134. P. 114–240.

[74] Определение заказчика универсальное для всех типов закупок и было закреплено в одинаковой формулировке в директивах о государственных закупках товаров, работ и услуг. Таким образом, пункт 9 статьи 1 директивы 2004/18 воспроизводит определение, которое содержалось в директивах о закупках товаров №93/36/ЕЕС, о закупках работ № 93/37/ЕЕС и о закупках услуг № 92/50/ЕЕС.

исчерпывающий перечень таких образований, как и прежде, закрепляется в приложении III к директиве № 2004/18/ЕС.

Положения директивы № 2004/18/ЕС в ряде случаев не применяются. В соответствии со статьей 12 директивы ее положения не применяются в случае осуществления закупок в сферах водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почтового обслуживания. Регулирование государственных закупок в данных сферах осуществляется в соответствии с положениями директивы № 2004/17/ЕС[75].

Положения директивы № 2004/18/ЕС также не распространяются на осуществление государственных закупок, связанных с получением разрешения на оказание и с оказанием телекоммуникационных услуг, в силу статьи 13 указанной директивы. Кроме того, согласно статье 14 директивы № 2004/18/ЕС положения данной директивы не применяются при осуществлении закупки в случаях, когда такая закупка составляет государственную тайну или требует принятия специальных мер в сфере безопасности или затрагивает вопросы безопасности государства. Также осуществление закупки товара, работы или услуги не проводится в соответствии с нормами директивы № 2004/18/ЕС в случае, если процедура проводится на основании положений международных договоров или соглашений (статья 15 директивы № 2004/18/ЕС). Из-под действия директивы № 2004/18/ЕС законодатели исключили ряд специфических услуг, перечисленных в подпунктах iii, iv, vi–ix пункта «a» статьи 1 директивы № 92/50/ЕЭС. Кроме того, в силу статьи 17 директивы № 2004/18/ЕС ее положения не применяются при определении исполнителя для договора концессии на оказание услуг.

В силу положений директивы № 2004/18/ЕС были пересмотрены ценовые барьеры государственных контрактов, после превышения которых было обязательно применение европейского права в сфере государственных закупок. Так, положения директивы № 2004/18/ЕС подлежали обязательному

---

[75] 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 // Official Journal. 2004. L 134. P. 1–113.

применению, если цена контракта (за вычетом НДС) равнялась или превышала 162 000 евро при поставке товара или оказании услуг, за исключением особых случаев (пункт «a» статьи 7 директивы № 2004/18/ЕС). Так, при осуществлении закупки товаров или услуг заказчиком, не указанным в приложении IV, при осуществлении закупки заказчиком из списка, указанного в Приложении IV в целях обороны и безопасности страны, а также при закупке товаров и услуг, перечисленных в разделе 8 приложения IIA, цена контракта должна равняться или превышать 249 000 евро (пункт «b» статьи 7 директивы № 2004/18/ЕС). Для контрактов на выполнение работ ценовой порог был установлен в размере 6 242 000 евро (пункт «c» статьи 7 директивы № 2004/18/ЕС). При этом необходимо отметить, что в статье 9 директивы № 2004/18/ЕС были установлены порядок и методы расчета цены контракта. На основании полученного значения определялось, национальное или европейское право должно применяться при осуществлении конкретной закупки. Статья 78 директивы № 2004/18/ЕС предусматривает обязанность Европейской комиссии осуществлять пересмотр установленных ценовых барьеров каждые два года в зависимости от изменения курса евро. Результаты такого пересмотра публикуются Европейской комиссией в Официальном вестнике ЕС.

Важно отметить ряд принципиальных новелл, которые затронули основы правового регулирования государственных закупок в ЕС. В соответствии с положениями директивы № 2004/18/ЕС государственные органы и учреждения, которые являются заказчиками, также вправе принимать участие в процедурах определения поставщика, подрядчика, исполнителя в качестве участника закупки наряду с коммерческими организациями. При этом государства – члены ЕС обязаны гарантировать, что участие такого государственного органа, учреждения в качестве участника закупки не приведет к нарушению конкуренции и не будет ущемлять права других участников закупки. Принцип участия государственного органа, учреждения в процедурах в качестве участника закупки изначально был выработан благодаря судебной практике. В 2000 году в решении по делу ARGE Gewässerschutzt v. Bundesministerium für

Land und Forstwirtschaft[76] Суд ЕС установил, что организации, напрямую или косвенно финансируемые государством или другими заказчиками, или даже сами заказчики вправе принимать участие в государственных закупках на стороне поставщика, подрядчика, исполнителя (параграф 30). При этом директива № 2004/18/ЕС предусматривает механизм защиты добросовестных участников закупки. Так, согласно пункту «е» статьи 55 директивы № 2004/18/ЕС в случае получения «ненормально низкого» ценового предложения заказчик вправе отстранить участника, сделавшего такое предложение, если будет выявлен факт незаконного получения им государственной помощи. При этом бремя доказательства законности полученной помощи лежит на участнике закупки.

Согласно директиве № 2004/18/ЕС заказчикам впервые была предоставлена возможность осуществлять совместные или централизованные закупки. Данные положения были введены европейским правом, чтобы государства-члены ЕС при осуществлении своих государственных закупок могли экономить на объемах при приобретении продукции, а также на распределении и доставке приобретенных товаров. Принимая во внимание многообразие и разноплановость организационно-правовых форм заказчиков в различных государствах – членах ЕС, решение вопроса о целесообразности проведения совместных закупок было оставлено самим заказчикам. Решение о совместном проведении процедур должно приниматься на основании качественных и экономических критериев, которые устанавливаются национальным правом. Что касается централизованных закупок, то согласно пункту 10 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС уполномоченный орган на осуществление централизованных закупок – это заказчик, который получает товары и/или услуги для других заказчиков или который осуществляет проведение процедур по определению поставщика, подрядчика, исполнителя для других заказчиков. При этом согласно пункту 1 статьи 11 директивы №

[76] Case C-94/99, ARGE Gewässerschutz v Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft. (далее - ARGE). // European Court Reports. 2000. I-11037. Par. 30.

2004/18/ЕС государство – член ЕС может обязать заказчиков осуществлять свои закупки через уполномоченный орган на осуществление централизованных закупок. При этом у государств – членов ЕС есть возможность применять комбинирование централизованной и децентрализованной моделей, когда, например, общее руководство, планирование и координацию осуществляет министерство финансов или экономики, а конкретные закупки осуществляются специализированными закупочными структурами[77].

Директива № 2004/18/ЕС также предоставляет государствам – членам ЕС возможность создать официальный перечень поставщиков, подрядчиков, исполнителей, данные из которого участники закупок смогут использовать как доказательство экономической и финансовой состоятельности и наличия технических средств при участии в государственных закупках (абзац сорок пятый преамбулы к директиве № 2004/18/ЕС). Такой перечень создается каждым государством отдельно, но на основе взаимности признаются всеми остальными государствами-членами. Чтобы хозяйствующему субъекту попасть в перечень, ему придется доказать свое соответствие критериям, которые каждое государство-член определяет самостоятельно.

Одним из наиболее важных и существенных изменений в системе государственных закупок, которое было внесено директивой № 2004/18/ЕС, является введение нового вида закупочных процедур – «открытый диалог». Необходимость появления такого вида процедур была обусловлена рядом факторов. Во-первых, открытые и закрытые процедуры не позволяли осуществить закупку в случае необходимости заключения сложных комплексных контрактов – договоры концессии или предусматривающие государственно-частное партнерство. Во-вторых, осуществить закупку у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя в таких случаях не представляется возможным в связи с ограниченным перечнем случаев, когда можно проводить такую закупку. В связи с этим в статье 29 директивы № 2004/18/ЕС наряду с открытыми и закрытыми процедурами и закупкой у

[77] Баранова В.П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран // Инноватика и экспертиза, 2015, № 1. С. 215.

единственного поставщика, подрядчика, исполнителя появилась еще одна процедура – открытый диалог. Данная процедура применяется при необходимости определения поставщика, подрядчика, исполнителя для сложных комплексных контрактов. К таким контрактам относятся случаи, когда заказчик по объективным причинам не может определить технические требования для выполнения контракта или когда заказчик не может определить правовые или финансовые составляющие проекта. Процедура проведения открытого диалога продолжительная по времени и состоит из трех основных этапов. Сначала заказчик публикует извещение о проведении процедуры. В соответствии с пунктом 2 статьи 29 директивы № 2004/18/ЕС к такому извещению прилагаются описание основных потребностей заказчика и ключевые элементы проекта. Затем заказчик в соответствии с положениями статей 44–52 директивы № 2004/18/ЕС выбирает участников, которых он хотел бы пригласить для участия в данной процедуре. Количество участников открытого диалога должно быть не менее трех. И только после этого заказчик может начинать третий этап – непосредственно проведение процедуры открытого диалога согласно пункту 3 статьи 29 директивы № 2004/18/ЕС. Заказчик начинает проведение диалога, целью которого является определение наиболее эффективных средств и методов достижения желаемых заказчиком результатов. Диалог должен быть открытым и равным, заказчик обеспечивает доступ к одинаковому объему информации для всех участников. При этом заказчик не вправе сообщать о решениях, предложенных одним участником, остальным участникам, распространять конфиденциальную информацию, полученную в ходе проведения открытого диалога (абзац третий пункта 3 статьи 29 директивы № 2004/18/ЕС). Процедура открытого диалога продолжается до тех пор, пока заказчик не сможет сформулировать требования к объекту закупки. Затем заказчик объявляет о завершении открытого диалога и предлагает участникам прислать ему свои окончательные предложения, которые включают уточнения и доработки, появившиеся в процессе проведения диалога (пункт 4 статьи 44 директивы № 2004/18/ЕС). После этого на

основании критериев определения победителя, указанных в извещении, заказчик выбирает наиболее выгодное экономическое предложение в соответствии со статьей 53 директивы № 2004/18/ЕС. Завершается процедура открытого диалога подписанием контракта заказчиком и победителем.

Новый вид процедур – открытый диалог – открывает большие возможности для заключения сложных комплексных контрактов. Ограничение числа участников и проведение консультаций с ними позволяют достичь оптимального соотношения цены и качества приобретаемой продукции, а также помочь заказчику определиться с описанием объекта закупки в случаях, когда возникают такие трудности.

Необходимо отметить введение нового вида государственных контрактов – рамочных соглашений. Согласно пункту 5 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС рамочное соглашение – это соглашение, заключенное между одним или несколькими заказчиками с одним или несколькими хозяйствующими субъектами, цель которого – установить условия государственных контрактов, которые будут заключаться между данными сторонами в течение определенного периода времени, в том числе в части цены и, если возможно, количества товара, работ, услуг, подлежащих поставке, выполнению, оказанию в соответствии с данным соглашением. Определение победителей для заключения рамочного соглашения осуществляется в общем порядке, установленном положениями директивы № 2004/18/ЕС, в том числе в части опубликования извещения, временных границ проведения процедуры, требований, предъявляемых к участникам, а также критериев определения победителей. Цель заключения таких соглашений – экономия времени и ресурсов, необходимых для проведения каждой раз новой процедуры для типовых контрактов, где заказчик не может однозначно установить объем своих потребностей на продолжительный период. Подробнее цели, способы и порядок заключения рамочных соглашений будут рассмотрены в параграфе третьем главы 3 данной работы.

Нельзя не сказать о нововведениях, связанных с применением электронных систем передачи данных. К моменту принятия директивы № 2004/18/ЕС электронные закупки стали неотъемлемой частью правовых систем многих государств. Они позволяют повысить эффективность и доступность государственных закупок. В связи с этим директивой № 2004/18/ЕС были введены две новеллы, позволившие запустить процесс внедрения электронных закупок в европейское право.

Так, пункт 6 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС предусматривает создание «оперативной системы закупок». Под данным термином понимается электронная система, которая позволяет заказчикам закупать упрощенным способом типовые товары, работы, услуги. По сути, оперативная система закупок является хранилищем информации об участниках уже проведенных закупок, соответствующих обязательным требованиям, которые предъявляют к ним заказчики в соответствии с положениями директивы № 2004/18/ЕС. Использование данной системы регулируется статьей 33 директивы № 2004/18/ЕС. Оперативная система закупок позволит расширить круг потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, увеличить конкуренцию при присуждении государственных контрактов, а также поможет заказчикам более эффективно распределять бюджетные средства. При этом чтобы начать формирование данной системы, заказчики должны проводить процедуры полностью в электронном виде. И такая возможность появилась у заказчиков благодаря введению новой процедуры – электронного аукциона.

По мнению Т.А. Занко, «проведение аукционов в электронной форме приводит к значительному повышению конкуренции, экономии бюджетных средств и созданию новых возможностей для бизнеса, а также снижению административных барьеров, повышению прозрачности и, как следствие, снижению коррупции»[78]. В связи с этим государства – члены ЕС не могли не применить такой эффективный инструмент при организации общеевропейской системы государственных закупок.

---

[78] Занко Т.А. Правовое регулирование открытого аукциона в электронной форме в Европейском союзе // Право и управление. XXI век, № 3, 2009. С 29.

Согласно пункту 7 статьи 1 директивы № 2004/18/ЕС электронный аукцион – это «повторяющийся процесс, включающий использование электронных средств для представления новых цен, пересмотренных в сторону уменьшения, и/или новых значений определенных элементов закупки, которые возникают после проверки участников такого аукциона на соответствие определенным требованиям». В статье 54 директивы № 2004/18/ЕС установлены критерии, позволяющие определять случаи применения электронного аукциона. Так, заказчик вправе провести электронный аукцион перед проведением открытой и закрытой процедуры, закупки у единственного поставщика в случае, если все детали контракта могут быть определены и описаны с высокой точностью. Также электронный аукцион может использоваться при заключении договора на основании рамочного соглашения или с использованием оперативной системы закупок. При этом определение победителя может осуществляться на основании принципа либо наиболее низкой цены, либо наиболее экономически выгодного предложения (пункт 4 статьи 54 директивы № 2004/18/ЕС). В последнем случае извещение о проведении такого электронного аукциона должно содержать, помимо критериев определения победителя, также значимость каждого критерия и формулу, по которой рассчитывается привлекательность предложения каждого участника. После окончания электронного аукциона заказчик определяет победителя на основании требований статьи 53 директивы № 2004/18/ЕС и результатов проведенного аукциона.

1.5.2. Директива о государственных закупках в сфере жизнеобеспечения

Курс на либерализацию транспортной сферы, водо- и теплоснабжения, электроэнергетики и телекоммуникаций, который был взят странами Европейского союза после принятия Первой директивы о государственных закупках в сфере жизнеобеспечения, принес к 2000-м годам свои плоды. Поскольку ситуация в данных отраслях значительно изменилась, увеличилась конкуренция на рынках, возросла доля частных компаний, функционирующих

в этих сферах, европейское право в сфере государственных закупок в области жизнеобеспечения перестало быть эффективным правовым механизмом, и возникла необходимость реформы. Европейский парламент и Совет ЕС 31 марта 2004 г. приняли директиву № 2004/17/ЕС «О гармонизации закупочных процедур для компаний, занятых в сферах водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почтового обслуживания»[79] (далее – директива № 2004/17/ЕС). Ранее действие европейского права в сфере закупок распространялось в том числе на часть контрактов, заключенных в сфере телекоммуникаций. Действие новой директивы № 2004/17/ЕС не распространяется на закупки, осуществляемые предприятиями, занятыми в сфере телекоммуникаций. Данные закупки были исключены из-под действия директивы № 2004/17/ЕС, поскольку в результате постепенной либерализации рынка телекоммуникаций был достигнут уровень конкуренции, позволяющий осуществлять хозяйственную деятельность в условиях свободных рыночных отношений без необходимости их регулирования со стороны государства.

Исключенные директивой № 93/38/ЕЭС из-под действия европейского права о государственных закупках в сфере жизнеобеспечения контракты (на голосовую телефонную, телекс, пейджинговую, спутниковую и радиотелефонную связь) были возвращены в сферу действия европейского права. В 1993 г. данные контракты были исключены из директивы № 93/38/ЕЭС, поскольку на тот момент в данных отраслях фактически во всех государствах – членах ЕС отсутствовала конкуренция и услуги телефонной, телекс, пейджинговой, спутниковой и радиотелефонной связи оказывала единственная компания-монополист, обладавшая эксклюзивными правами в данных сферах. В результате либерализации указанных отраслей и развития на данных рынках конкурентных отношений основания для исключения таких контрактов из-под действия европейского права в сфере государственных закупок отпали. В связи с этим в соответствии с абзацем восьмым преамбулы к

[79] 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 // Official Journal. 2004. L 134. P. 1–113.

директиве № 2004/17/ЕС данные контракты были вновь включены в сферу действия европейского права о государственных закупках.

Необходимо отметить появление новой сферы деятельности, на которую стало распространяться действие директивы о закупках в сфере жизнеобеспечения. Так, с 1 января 2009 г. все закупки на оказание почтовых услуг должны были осуществляться в соответствии с положениями директивы № 2004/17/ЕС (статья 6 директивы № 2004/17/ЕС). Установление такого большого срока имплементации данных норм указанной директивы связано с необходимостью привести большое количество норм национального права в различных государствах – членах ЕС в соответствие с новыми нормами европейского права. Возможность осуществления закупок почтовых услуг на основании положений европейского права в сфере государственных закупок обусловлена либерализацией данной сферы в национальных экономиках государств – членов ЕС и появлением конкурентоспособных игроков на данном рынке.

В соответствии с положениями директивы № 2004/17/ЕС были пересмотрены ценовые барьеры для контрактов, на которые распространяется действие европейского права в сфере государственных закупок. Так, действие директивы № 2004/17/ЕС распространяется на контракты на поставку товаров и оказание услуг в сфере жизнеобеспечения, если их стоимость без учета НДС составляет 499 000 евро и более (пункт «a» статьи 16 директивы № 2004/17/ЕС), на контракты на выполнение работ – если их стоимость без учета НДС составляет 6 242 000 евро и более (пункт «b» статьи 16 директивы № 2004/17/ЕС).

При этом система регулирования государственных закупок (процедуры определения подрядчика, поставщика, исполнителя, требования к участникам закупки, правила и порядок описания объекта закупки, критерии определения победителя) по-прежнему дублирует порядок, установленный в общих директивах о закупках товаров, работ, услуг. Так, директива № 2004/17/ЕС

вводит те же новеллы, что и директива № 2004/18/ЕС – рамочные соглашения, оперативную систему закупок, электронный аукцион и другие.

В ЕС была проведена системная реформа совокупности правовых норм в сфере государственных закупок. Результатом такой реформы стало объединение норм о закупках товаров, работ и услуг в единый документ. Кроме того, был установлен новый системный принцип организации европейского права в сфере государственных закупок – разделение регулирования всех закупок на общую и специальную части. К общей части можно отнести закупки товаров, работ и услуг, осуществляемых в соответствии с положениями директивы № 2004/18/ЕС, а к специальной – закупки в сфере жизнеобеспечения, регулируемые нормами директивы № 2004/17/ЕС. Такая дихотомия в европейском праве сохраняется до сих пор, поскольку изначальные основания для создания отдельного инструмента регулирования государственных закупок в сфере жизнеобеспечения по-прежнему актуальны, и различия в правовом регулировании, в скорости развития и в организационно-правовом статусе субъектов закупок не позволяют создать единую систему регулирования государственных закупок в ЕС.

Также необходимо отметить реформу системы защиты от неправомерных действий со стороны заказчика. Директива от 11 декабря 2007 г. № 2007/66/ЕС «О внесении изменений в директивы № 89/665/ЕЭС и №92/13/ЕЭС с целью повышения эффективности процедур пересмотра решений, принятых при присуждении государственных контрактов» (далее – директива № 2007/66/ЕС)[80], внесла ряд ключевых изменений, в результате которых была сформирована действующая на данный момент система защиты участников закупки, поставщиков, подрядчиков, исполнителей от неправомерных действий заказчика (подробно данная система будет рассмотрена в параграфе 4 главы 2 настоящей работы).

---

[80] Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts // Official Journal. 2007. L 335. P. 31–46.

В результате реформы системы государственных закупок в ЕС появился сложный механизм, регулирующий большой объем различных правоотношений. Несмотря на то, что директива № 2004/18/ЕС свела воедино регулирование государственных закупок во всех трех областях – закупка товаров, работ и услуг, – получившийся акт был громоздким и сложным для восприятия. Кроме того, непрекращающиеся процессы либерализации различных отраслей экономики[81] также должны были найти отражение в новой системе осуществления государственных закупок в ЕС. В связи с этим перед европейскими институтами встала цель упростить существующее нормативное регулирование государственных закупок, появилась необходимость сделать его более гибким и реагирующим на все последние изменения, происходящие в рамках общего европейского экономического пространства.

§ 1.6. Пятый этап развития европейского права в сфере государственных закупок (2014 г. – н.в.)

Необходимость внесения изменений и совершенствования системы правового регулирования государственных закупок в ЕС была обозначена Европейской комиссией в декабре 2011 г. Предложения Европейской комиссии были рассмотрены Европейским парламентом и Советом ЕС, и после их детальной проработки было принято решение о реформировании европейской системы государственных закупок. В феврале 2014 г. приняты три новые директивы: две из них заменяли директивы № 2004/18/ЕС и № 2004/17/ЕС, а одна стала нововведением для системы правового регулирования государственных закупок в ЕС. В настоящее время правовое регулирование в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг осуществляется принятой 26 февраля 2014 г. директивой № 2014/24/ЕС «О регулировании

[81] Параллельно осуществлялась либерализация, например, в сфере энергетики (см. Костицына К.В., Костицына А.А. Зарубежный опыт реформирования энергетики. Европейский союз // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2012. №3), водного, воздушного и наземного транспорта (см. Пак Е.В., Полянова Т.Н. Единая транспортная политика европейского союза: как пример для Евразийского экономического союза // Вестник МГИМО. 2015. №3), электроснабжения (см. Давыдовский Ф.Н. Либерализация мировой электроэнергетики и проблемы становления конкурентных рынков в условиях реструктуризации // Экономика, предпринимательство и право. 2011. № 7. С. 12-28.

государственных закупок и замещающая директиву № 2004/18/ЕС»[82]. Закупка товаров, работ и услуг в сфере жизнеобеспечения осуществляется в соответствии с нормами директивы от 26 февраля 2014 г. № 2014/25/ЕС «О регулировании закупок компаний, занятых в сферах водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почтового обслуживания и замещающая директиву № 2004/17/ЕС»[83].

Кроме того, впервые регулирование договоров концессий в сфере государственных закупок было вынесено в отдельный документ, а именно директиву от 26 февраля 2014 г. № 2014/23/ЕС «О присуждении договоров концессии» (далее – директива № 2014/23/ЕС)[84]. В результате данных изменений был создан новый правовой режим осуществления государственных закупок, привнесший ряд нововведений в закупочный процесс.

1.6.1. Директива о заключении государственных договоров концессии

К моменту принятия директивы № 2014/23/ЕС регулирование заключения государственных договоров концессии на европейском уровне сводилось к ряду положений директивы №2004/18/ЕС, касающихся договоров концессии на выполнение работ. При этом договоры концессии на оказание услуг, как и договоры концессии в сфере жизнеобеспечения, были исключены из-под действия европейского права в сфере государственных закупок. В связи с этим принятие отдельной европейской директивы, регулирующей государственные договоры концессии, стало большим достижением институтов ЕС. Сфера действия директивы № 2014/23/ЕС включает договоры концессии как на выполнение работ, так и на оказание услуг, в том числе и в сфере жизнеобеспечения (за исключением некоторых видов контрактов в сфере водоснабжения). Положения директивы № 2014/23/ЕС не регулируют вопросы

---

[82] Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 65–242.

[83] Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 243–374.

[84] Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts // Official Journal. 2014. L 94. P. 1–64.

выбора процедуры для определения подрядчика, исполнителя по договору концессии и оставляют это на усмотрение заказчика. Однако при этом вводится ряд требований, которые заказчик обязан соблюдать: обязательное опубликование извещения о проведении закупки для заключения договора концессии в Официальном вестнике ЕС, установление требований к участникам закупки только в части технических, экономических и финансовых возможностей (статья 36 директивы № 2014/23/ЕС). Директива № 2014/23/ЕС также установила конкретные временные лимиты, которые должен соблюдать заказчик при проведении процедуры (статья 15 директивы № 2014/23/ЕС), а также требование к заказчику устанавливать объективные и связанные с предметом контракта критерии определения победителя (статья 41 директивы № 2014/23/ЕС). Кроме того, установлен перечень допустимых изменений, которые могут быть внесены в уже заключенный контракт (статья 43 директивы № 2014/23/ЕС). В тексте директивы № 2014/23/ЕС также содержится определение договора концессии. Необходимо отметить, что до этого основные характеристики и составные части договора концессии были конкретизированы Судом ЕС в ряде его решений[85]. В директиве № 2014/23/ЕС было уточнено, что экономические риски неокупаемости вложенных концессионером инвестиций являются неотъемлемой частью договора концессии и концессионер несет данные риски целиком и полностью.

1.6.2. Директива о государственных закупках товаров, работ и услуг

Одним из основных нововведений директивы № 2014/24/ЕС стали новые процедуры осуществления закупок. Так, наряду с ранее применявшимися открытыми и закрытыми процедурами, закупками у единственного поставщика, процедурой открытого диалога директива № 2014/24/ЕС вводит две новые процедуры: открытая процедура с переговорами и инновационное партнерство.

Статья 29 директивы № 2014/24/ЕС установила основные требования и порядок проведения открытой процедуры с переговорами. Данная процедура по

[85] Case C-324/98, Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH v Telekom Austria and Herold Business Data AG // European Court Reports. 2000. I-10745; Case C-382/05, Commission v Italy // European Court Reports. 2007. I-6657; Case C-437/07, Commission v Italy // European Court Reports. 2008. I-153.

своей сути очень схожа с процедурой открытого диалога, имеет аналогичный порядок проведения, при этом обладает некоторыми особенностями, которые отличают ее от открытого диалога. Так, для проведения открытой процедуры с переговорами заказчик в извещении устанавливает минимальные требования к объекту закупки и критерии определения поставщика, подрядчика, исполнителя, которые не могут в дальнейшем быть предметом обсуждения с участниками закупки, в отличие от процедуры открытого диалога, где участники закупки помогают заказчику сформировать в том числе и минимальные требования к объекту закупки. Кроме того, если на предварительном этапе заказчику поступило очень много заявок на участие в открытой процедуре с переговорами, то заказчик вправе сократить количество участников, проведя предварительный отбор. Такой отбор осуществляется на основании указанных в извещении критериев. При этом проведение переговоров и дальнейшее определение победителя осуществляются в соответствии с такими же требованиями и в таком же порядке, как и при проведении открытого диалога. Таким образом, открытая процедура более мобильная и быстрая по сравнению с процедурой открытого диалога, однако предназначена для случаев, когда заказчик либо не может точно определить свои потребности, либо ему не хватает специальных знаний и опыта для формирования конкретных требований к объекту закупки.

Абсолютным новшеством стала процедура инновационного партнерства. Согласно статье 31 директивы № 2014/24/ЕС данная процедура проводится заказчиками с целью стимулировать участников к генерированию новых идей в конкретной сфере и, в конечном счете, получить новый готовый продукт, работу или услугу, которых ранее не было на рынке. При этом победителем не обязательно будет одна компания. Контракт может быть заключен с несколькими участниками, которые будут выполнять различные задачи в сфере исследования и разработки. Изначально установленные минимальные требования к объекту закупки и критерии определения поставщика, подрядчика, исполнителя (как и в случае проведения открытой процедуры с

переговорами) не подлежат обсуждению и изменению в процессе проведения процедуры инновационного партнерства.

В директиве № 2014/24/ЕС сохранены и даже расширены сферы применения рамочных соглашений, оперативной системы закупок, электронных аукционов и электронных средств осуществления закупок в целом. Также были расширены возможности для предварительного планирования и дозакупочных консультаций с потенциальными поставщиками, подрядчиками, исполнителями. Кроме того, заказчикам было предоставлено право исключать участника закупки из закупочного процесса на любой стадии проведения процедуры в ряде случаев, например, при установлении факта его участия в криминальной структуре, коррупции, мошенничестве, отмывании денег, использования рабского или детского труда и т.д. (статья 57 директивы № 2014/24/ЕС). Также заказчик вправе отклонить заявку участника закупки в случае его непрофессионального поведения, неисполнения предыдущих государственных контрактов, а также в случае неуплаты таким участником налогов или невыполнения своих обязательств в социальной сфере.

Внесены важные изменения в критерии определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Теперь в случае определения победителя путем наиболее экономически выгодного предложения заказчик вправе помимо существовавших ранее критериев включать экологический и социальный критерий (пункт 2 статьи 67 директивы № 2014/24/ЕС). Данная новелла была введена в европейское право в сфере государственных закупок в рамках реализации концепции устойчивого развития. Подробнее этот вопрос будет рассмотрен в параграфе 1 главы 3 данной работы.

Важным нововведением стало право вносить изменения в контракт после его заключения. При этом директива № 2014/24/ЕС устанавливает, что стороны контракта могут вносить только несущественные изменения. Для определения того, какие изменения можно вносить в контракт, в тексте директивы № 2014/24/ЕС закреплено определение существенных изменений. Так, под «существенными изменениями» понимаются изменения, в результате которых

по сути получается новый контракт, т.е. если поставщик, подрядчик, исполнитель получает намного более выгодные условия, чем были раньше, либо если в контракт включаются товары, работы, услуги, которые ранее не были предметом контракта, или если они приведут к необходимости проведения новой закупки (статья 72 директивы № 2014/24/ЕС). Введение данной нормы стало кодификацией правовых позиций, выработанных в решениях Суда ЕС по данному вопросу[86]. Более того, прецедентной практикой Суда ЕС был выработан так называемый принцип «безопасной гавани», который определяет максимальный уровень изменения цены контракта в размере 10 процентов его изначальной стоимости для товаров и услуг и 15 процентов для работ, на который стороны контракта могут увеличить цену без проведения новой закупочной процедуры. При этом для изменения неценовых условий каких-либо четких правил не установлено, каждый случай рассматривался Судом ЕС отдельно.

Положения директивы № 2014/24/ЕС расширили свободу заказчика при осуществлении закупок. У заказчика теперь есть на выбор больше различных процедур определения поставщика, подрядчика, исполнителя, больше возможностей для проведения консультаций с участниками закупок, как до начала проведения процедур, так и в ходе их проведения. Европейское право в сфере государственных закупок становится более гибким – появляется возможность заключения контрактов на разработку новой продукции в рамках инновационного партнерства, возможность внесения изменений в уже существующий контракт. Положения директивы № 2014/24/ЕС составляют комплексную систему правовых норм, регулирующих весь процесс осуществления государственных закупок, начиная с опубликования заказчиком извещения и заканчивая внесением изменений в уже заключенный контракт.

---

[86] Case C-454/06 Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v Republik Osterreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH and APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschrankter Haftung // Official Journal. 2008. C 209. P. 8.

Подводя итог анализа процесса становления европейского права в сфере регулирования государственных закупок необходимо сделать следующие предварительные выводы.

1. Государственные закупки в ЕС являются одним из важнейших механизмов формирования единого внутреннего рынка ЕС, особенно в части ликвидации нетарифных ограничений, существующих во взаимной торговле между государствами – членами ЕС.

2. Развитие права ЕС о государственных закупках характеризуется тенденцией к постепенному расширению сферы его действия.

3. В 2014 г. в результате проведения масштабной реформы системы правового регулирования государственных закупок начался новый – пятый этап развития права ЕС в области государственных закупок.

4. Развитие системы государственных закупок в ЕС характеризуется тенденцией к упрощению правовой системы и ее кодификации – появляется единая директива, регулирующая государственные закупки товаров, работ, услуг.

5. Система правового регулирования государственных закупок в ЕС является комплексным механизмом, регулирующим все стадии осуществления закупки, включая планирование, проведение процедур закупки и заканчивая контролем за исполнением заключенного контракта.

Анализ правового регулирования данных этапов осуществления государственных закупок будет представлен в Главе 2 этой диссертационной работы.

Глава 2. Порядок проведения процедур при осуществлении государственных закупок по праву ЕС.

§ 2.1. Предварительная информация о закупках и извещение о проведении закупки.

Информационные ресурсы ЕС в области государственных закупок, по мнению А.А. Налбандян, выполняют ряд функций, необходимых для эффективной работы системы государственных закупок: «Во-первых, они содержат полные сведения о заключенных государственных контрактах стран — членов ЕС; во-вторых, они информируют возможных поставщиков о новых поступающих государственных заказах»[87]. Для того, чтобы максимально использовать потенциал электронных систем, в ЕС была создана двухуровневая система оповещения о проведении закупки.

2.1.1. Предварительная информация о закупках.

В соответствии с пунктом 1 статьи 48 директивы № 2014/24/ЕС каждый заказчик обязан в начале года опубликовать информацию о проведении планируемых им закупок. Данное требование было введено с целью облегчения потенциальным участникам закупок процесса поиска закупок, в которых они хотели бы принять участие, а также грамотного распределения времени, ресурсов и возможностей. Предварительная информация о закупках подлежит обязательному опубликованию путем ее направления в Бюро публикаций Европейского союза (*Publications Office of the European Union)* или путем ее опубликования на своем официальном сайте. Бюро публикаций Европейского союза размещает информацию, полученную от заказчика, в специальном приложении к Официальному вестнику ЕС – Электронном ежедневнике закупок[88], который выпускается ежедневно как в бумажном, так и в электронном варианте. При этом предварительная информация о закупках

---

[87] Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2013. №5. С 122-123.
[88] TED - Tenders Electronic Daily (http://ted.europa.eu/)

согласно разделу I части B приложения V к директиве № 2014/24/ЕС должна включать в себя следующее:

1. Полное наименование, идентификационный код (если предусмотрен национальным законодательством), адрес, телефон, факс, адрес электронной почты и Интернет-сайта заказчика.

2. Адрес электронной почты и Интернет-сайта, где участник закупки может ознакомиться в свободном доступе со всей документацией о закупке.

3. Виды деятельности, которой занимается заказчик.

4. Указание на то, что заказчик является уполномоченным органом на проведение централизованных закупок в случае осуществления централизованной или совместной закупки.

5. Код Единого классификатора закупок (далее - ЕКЗ)[89] (подробнее о нем речь пойдет в третьем подпараграфе настоящего параграфа).

6. Место поставки товара, выполнения работ, оказания услуг.

7. Краткое описание предмета закупки (вид и объем работ, услуг, вид и количество товара).

8. Предполагаемая дата опубликования извещения для проведения указанной закупки.

9. Дата размещения данной предварительной информации о закупке.

10. Любая другая необходимая информация.

В случае, если заказчик публикует предварительную информацию о закупке на своем официальном сайте, то он обязан направить в Бюро публикаций Европейского союза уведомление о публикации предварительной информации о закупке. После получения информации или уведомления о публикации такой информации от заказчика Бюро публикаций Европейского союза публикует полученную информацию в течение 5 дней в случае ее направления с использованием Электронной системы государственных закупок

[89] Common Procurement Vocabulary (CPV)

(далее – ЭСГОЗ)[90] и в течение 12 дней в случае ее направления по электронной почте, факсу или почте.

Кроме того, в случаях, указанных в пункте 2 статьи 48 директивы № 2014/24/ЕС, а именно проведения процедуры с ограниченным участием или открытой процедуры с переговорами определенным кругом заказчиков, такие заказчики вправе использовать предварительную информацию о закупке в качестве извещения о проведении закупки.

2.1.2. Извещение о проведении закупки

В случае если заказчик собирается проводить конкурентную процедуру определения поставщика, подрядчика, исполнителя, он обязан опубликовать извещение о проведении такой закупки (статья 49 директивы № 2014/24/ЕС). Извещение о проведении закупки формируется и публикуется в соответствии со стандартной формой, утвержденной регламентом Европейской комиссии от 11 ноября 2015 года № 2015/1986[91]. Извещение о проведении закупки согласно части С приложения V к директиве № 2014/24/ЕС должно содержать следующую информацию:

1. Полное наименование, идентификационный код (если предусмотрен национальным законодательством), адрес, телефон, факс, адрес электронной почты и Интернет-сайта заказчика.

2. Адрес электронной почты и Интернет-сайта, где участник закупки может ознакомиться в свободном доступе со всей документацией о закупке.

3. Виды деятельности, которой занимается заказчик.

4. Указание на то, что заказчик является уполномоченным органом на проведение централизованных закупок в случае осуществления централизованной или совместной закупки.

5. Код ЕКЗ (подробнее о нем речь пойдет в пункте 2.1.3 настоящей главы).

6. Место поставки товара, выполнения работ, оказания услуг.

---

[90] Systeme d’information pour les marchees publics (SIMAP)

[91] Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1986 of 11 November 2015 establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement and repealing Implementing Regulation (EU) № 842/2011 // Official Journal. 2015. L 296. P. 1–146.

7. Описание предмета закупки (вид и объем работ, услуг, вид и количество товара).

8. Предполагаемая цена контракта.

9. Допустимость подачи вариативных заявок.

10. Сроки исполнения контракта (в случае с рамочным соглашением и оперативной системой закупок – срок их действия).

11. Требования, предъявляемые к участнику закупки.

12. Вид закупочной процедуры.

13. В случае применения необходимо указать ссылку на рамочное соглашение, оперативную систему закупок, электронный аукцион, в рамках которых осуществляется закупка.

14. В случае если предмет контракта разделен на лоты, указывается возможность заключения контракта на несколько лотов с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем или максимальное количество лотов, по которым могут быть заключены контракты с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

15. В случае проведения процедуры с ограниченным участием, открытой процедуры с переговорами, открытого диалога или процедуры инновационного партнерства указываются критерии отбора участников, подавших заявки, для дальнейшего проведения переговоров.

16. В случае необходимости указываются особые условия исполнения контракта.

17. Критерии определения победителя.

18. Сроки подачи заявок для открытой процедуры и заявок на участие для всех других процедур.

19. Адрес направления заявок.

20. Для открытой процедуры – время и место вскрытия заявок.

21. Язык/языки на котором должна быть составлена заявка.

22. Возможность применения электронных средств при проведении процедуры и при дальнейшем исполнении контракта.

23. Информация об источнике финансирования.

24. Наименование и адрес органа, в котором можно обжаловать действия участников и результаты проведения процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя.

25. Дата и ссылка на все публикации о данной закупке в Официальном вестнике ЕС.

26. Дата опубликования извещения.

27. Любая другая необходимая информация.

Извещение о проведении закупки направляется заказчиком в Бюро публикаций Европейского союза посредством ЭСГОЗ, которое в свою очередь публикует полученное извещение в течение 5 дней в Электронном ежедневнике закупок (пункт 2 статьи 51 директивы № 2014/24/ЕС). Также заказчик вправе опубликовать извещение о проведении закупки на своем официальном сайте, но не раньше направления извещения в Бюро публикаций Европейского союза. В соответствии с пунктом 5 статьи 51 директивы № 2014/24/ЕС Бюро публикаций Европейского союза в свою очередь направляет заказчику подтверждение получения извещения о закупке. Основная информация о закупке публикуется на всех официальных языках ЕС, причем расходы по переводу текста несет Европейский союз.

Также заказчик вправе разместить информацию о закупке в национальных информационных системах. Однако при этом в соответствии с пунктом 1 статьи 52 директивы № 2014/24/ЕС такая публикация может быть осуществлена только после направления извещения о проведении закупки в Бюро публикаций ЕС. Кроме того, извещение, опубликованное в национальных информационных системах не должно содержать дополнительную информацию о закупке, которая не была указана в извещении, которое было опубликовано на европейском уровне (пункт 2 статьи 52 директивы № 2014/24/ЕС). Данные требования были установлены положениями директивы № 2014/24/ЕС с целью недопущения получения национальными компаниями неконкурентного преимущества перед участниками из других стран.

2.1.3. Единый классификатор закупок (ЕКЗ)

Важным инструментом для эффективного опубликования извещений о закупках является Единый классификатор закупок. ЕКЗ – это детализированная система описания продукции, закупаемой заказчиками с присвоением индивидуальных кодов различным товарам, работам и услугам, которая получила статус классификатора ЕС в 2002 году, когда была утверждена регламентом Европейского парламента и Совета ЕС от 5 ноября 2002 года № 2195/2002[92]. В настоящее время ЕКЗ действует в редакции регламента от 18 июня 2009 года № 596/2009[93]. В соответствии с положениями директивы № 2014/24/ЕС применение кодов ЕКЗ обязательно в извещении о проведении закупки. Создание и применение данного классификатора было обусловлено необходимостью систематизировать процесс описания предмета закупки, а также облегчить потенциальным поставщикам, подрядчикам, исполнителям поиск заинтересовавших их закупок. ЕКЗ переведен на все официальные языки Европейского союза, и найти на любом из таких языков его можно в ЭСГОЗ. Указание кода ЕКЗ облегчает поиск в электронных базах данных. Так, например, в английском языке есть два слова-синонима для обозначения грузовиков – «lorry» и «truck». Поиск по одному из этих слов может не дать необходимых результатов, тогда как код в ЕКЗ у обоих этих слов один, что увеличивает возможности поиска нужных закупок для потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Кроме того, применение унифицированных кодов ЕКЗ избавляет участников закупок от необходимости переводить названия товаров, работ, услуг, где также могут быть допущены ошибки.

Код ЕКЗ имеет до 9 символов (8 цифровых подряд и один через дефис), различающихся в зависимости от вида закупаемой продукции. ЕКЗ состоит из

---

[92] Regulation (EC) № 2195/2002 of the European Parliament and of the Council on the Common Procurement Vocabulary (5 November 2002) // Official Journal. 2002. L 340. P. 1–562.

[93] Regulation (EC) № 596/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 adapting a number of instruments subject to the procedure referred to in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC with regard to the regulatory procedure with scrutiny // Official Journal. L 188. P. 14–92.

основного классификатора и дополнительного. Коды основного классификатора имеют вид «00000000-0», где первые две цифры обозначают раздел, третья цифра – группу, четвертая – класс, пятая – категорию продукции. Шестая, седьмая и восьмая цифры уже относятся к конкретному товару, работе или услуге. Девятая цифра используется для подтверждения уникальности кода. Дополнительный классификатор используется для более подробного описания предмета контракта и состоит из буквенно-цифрового кода, где первый символ (буквенный) обозначает секцию, последующие три цифры – подразделение, и последняя цифра используется для подтверждения уникальности кода.

ЕКЗ является мобильной и постоянно развивающейся системой, которая вносит ощутимый вклад в либерализацию сферы государственных закупок, делая ее доступной для широкого круга поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

2.1.4. Сроки для получения заявок от участников закупки

При определении сроков окончания подачи заявок на участие в закупке заказчик должен принимать во внимание сложность контракта и соответственно время, которое понадобится участнику для формирования собственного предложения и оформления заявки (пункт 1 статьи 47 директивы № 2014/24/ЕС). Так, при проведении открытых процедур, минимальный срок направления заявки, который может установить заказчик, составляет 35 дней с момента направления извещения в Бюро опубликования Европейского союза (пункт 1 статьи 27 директивы № 2014/24/ЕС). При этом срок подачи заявки может быть сокращен до 15 дней в случае, если ранее заказчиком была опубликована предварительная информация по такой закупке (пункт 2 статьи 27 директивы № 2014/24/ЕС). Такое сокращение сроков возможно при соблюдении двух условий. Во-первых, публикация предварительной информации о проведении закупки должна была состояться не позднее, чем за 35 дней, но не раньше 12 месяцев проведения такой закупки. Во-вторых, предварительная информация о закупке должна была содержать все данные,

обязательные для указания в извещении о проведении закупки в соответствии с разделом I части B приложения V к директиве № 2014/24/ЕС. Также срок подачи заявок может быть сокращен до 5 дней при проведении процедуры в соответствии с пунктом 2 статьи 27 директивы № 2014/24/ЕС в случае, если подачу такой заявки возможно осуществить в электронном виде.

В случае проведения закрытых процедур (пункт 2 статьи 28 директивы № 2014/24/ЕС), открытых процедур с переговорами (абзац четвертый пункта 1 статьи 29 директивы № 2014/24/ЕС), открытого диалога (абзац второй пункта 1 статьи 30 директивы № 2014/24/ЕС) или процедуры инновационного партнерства (абзац четвертый пункта 1 статьи 31 директивы № 2014/24/ЕС) минимальный срок подачи заявки составляет 30 дней с момента направления приглашений принять участие в закупке или направления извещения в Бюро публикаций Европейского союза. При этом в случае проведения закрытой процедуры срок подачи заявки может быть сокращен до 10 дней в случае, если не позднее, чем за 35 дней, но не раньше 12 месяцев заказчиком была опубликована предварительная информация по такой закупке, которая содержала все данные, обязательные для указания в извещении о проведении закупки в соответствии с разделом I части B приложения V к директиве № 2014/24/ЕС (пункт 3 статьи 28 директивы № 2014/24/ЕС). Также в случае выполнения указанных условий заказчик вправе сократить срок подачи заявки до 5 дней, если такая заявка может быть направлена с использованием электронных средств передачи данных (пункт 5 статьи 28 директивы № 2014/24/ЕС).

В случае если участник закупки в надлежащем порядке направил запрос о разъяснении или уточнении положений документации, а ответ не был получен им за 6 дней до окончания срока подачи заявок, то заказчик обязан продлить срок подачи заявок в соответствии с подпунктом «a» пункта 3 статьи 47 директивы № 2014/24/ЕС. Также срок подачи заявок должен быть продлен заказчиком в случае внесения значительных изменений в документацию о закупке (подпункт «b» пункта 3 статьи 47 директивы № 2014/24/ЕС).

§ 2.2. Требования, предъявляемые к участникам закупки.

Вне зависимости от процедуры проведения закупки к каждому потенциальному поставщику, подрядчику, исполнителю предъявляется ряд определенных требований. В случае несоответствия участника закупки таким требованиям, он исключается из числа участников закупки. Чтобы сделать процесс квалификационного отбора участников прозрачным и сократить возможность проявления дискриминации, в том числе по национальному признаку, требования, предъявляемые к участникам, и основания для признания их несоответствующими были закреплены в положениях директивы № 2014/24/ЕС. Данная директива ограничивает свободу заказчика исключать участников из закупочного процесса, во-первых, путем установления ограниченного перечня требований к участнику закупки, за нарушение которых он может быть исключен из числа участников закупки, и, во-вторых, путем установления перечня документов, которые являются достаточным доказательством соответствия участника закупки предъявляемым к нему требованиям. Целью таких положений директивы № 2014/24/ЕС является предоставление равных возможностей для всех участников закупки, а также обеспечение гарантии того, что определение соответствия участников закупки предъявленным к ним требованиям не станет инструментом дискриминации со стороны заказчика ряда поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Необходимо отметить, что положения директивы № 2014/24/ЕС содержат основания, по которым заказчик вправе отстранить участника закупки, при этом отстранение не является обязанностью заказчика (за небольшим исключением, речь о котором пойдет далее). На практике, конечно, в извещении и документации о закупке заказчики устанавливают необходимость соответствия данным критериям. Более того, государства – члены ЕС вправе установить в национальном праве обязанность заказчиков отстранять участников закупки в случае их несоответствия требованиям, установленным положениями директивы № 2014/24/ЕС. Требования к участникам закупок, а также способы

подтверждения их соответствия регулируются статьями 57 – 64 директивы № 2014/24/ЕС.

Требования, которые заказчик может предъявлять к участникам закупок, и несоответствие которым является основанием для их отстранения от участия в закупке, можно разделить на четыре группы:

- добросовестность и благонадежность участника;
- профессионализм;
- экономическая и финансовая состоятельность;
- техническая и профессиональная оснащенность.

Изначально, в практике Суда ЕС сложился принцип, в соответствии с которым данные основания для отстранения участника от закупочного процесса составляли исчерпывающий перечень (например, решение по делу La Cascina 2006 года[94]). Однако в своих последних решениях Суд ЕС вывел исключение из данного принципа. Так, например, в решении по делу Michaniki[95] Суд ЕС постановил, что основания, перечисленные в директиве № 2004/18/ЕС, являются исчерпывающим перечнем в части, касающейся профессиональной квалификации участника, но это не означает, что не может быть иных оснований для исключения участника из закупочного процесса (например, для необходимости обеспечения прозрачности закупки и равенства участников). Таким образом, в судебной практике ЕС начинает формироваться пятая группа требований, несоответствие которым является основанием для отстранения участника закупки, касающаяся равных возможностей и прозрачности закупки. Однако на данный момент, положения директивы № 2014/24/ЕС устанавливают четыре группы требований.

Добросовестность и благонадежность участника закупки

Требования, которые входят в данную группу, закреплены в статье 57 директивы № 2014/24/ЕС. Причем среди них можно выделить шесть особых

---

[94] Joined Cases C-226/04-C-228/04, La Cascina v Ministero della Difesa (далее - La Cascina) // European Court Reports. 2006. I-01347.

[95] Case C-213/07, Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias. (далее - Michaniki) // European Court Reports. 2008. I-09999. European Court Reports

требований, за несоответствие которым заказчик обязан отстранить участника закупки. Итак, заказчик обязан принять решение об отстранении участника закупки, в случае если заказчику становится известно, что в отношении такого участника было вынесено окончательное решение уполномоченным национальным органом по обвинению в участии в криминальной структуре, коррупции, мошенничестве, террористической деятельности или пособничестве терроризму, отмывании денег, использовании детского труда и торговле людьми.

Помимо вышеперечисленных обязательных оснований заказчик вправе исключить участника закупки в следующих случаях:

1) наличие у участника закупки задолженности по уплате налогов, а также социальных выплат;

2) выявление фактов несоблюдения участником закупки требований экологического, социального и трудового права государства-члена и права ЕС;

3) проведение в отношении участника закупки процедуры банкротства, приостановления его деятельности или любой другой аналогичной процедуры в соответствии с национальным правом;

4) выявление случаев нарушения профессиональной этики и непрофессионального поведения, которые могут поставить под сомнение деловую репутацию и добросовестность участника закупки;

5) когда у заказчика есть обоснованные основания полагать, что участник вступил в сговор с другим участником закупки, результатом которого будет являться нарушение конкуренции;

6) когда существующий конфликт интересов не удалось решить другими способами;

7) если появляется угроза нарушения конкуренции в результате участия участника закупки в предварительных консультациях до начала проведения закупочной процедуры, и ее невозможно устранить какими-либо другими методами;

8) когда заказчику становится известно о фактах нарушения участником закупки условий исполнения предыдущих государственных контрактов или их недобросовестного исполнения;

9) предоставление недостоверных сведений или заведомо ложной информации в отношении собственного соответствия требованиям, предъявляемым к участникам закупки;

10) когда участник пытался неправомерными способами оказать влияние на проведение процедуры закупки, получить доступ к конфиденциальной информации или предоставить ложные сведения, которые могли повлиять на решение заказчика при проведении процедуры закупки.

Вышеперечисленные основания для исключения участника из закупочного процесса имеют значение в том числе и для подтверждения финансовой и технической возможности исполнения участником контракта. Так, например, участник, в отношении которого проводится процедура банкротства, вряд ли будет иметь финансовые и экономические возможности для выполнения обязательств по контракту. Однако данные основания необязательно должны быть связаны с невозможностью выполнения таким участником условий контракта. Существует ряд других причин, почему заказчик может, а в некоторых странах обязан отстранять участника закупки по вышеуказанным основаниям. Помимо того, что это демонстрирует несостоятельность и ненадежность участника закупки, существуют, например, такие причины:

1) желание государства избежать возможных ассоциаций с незаконной деятельностью, в случае если участник закупки был в этом уличен, и соответственно избежать общественного осуждения;

2) необходимость создания дополнительного инструмента, обеспечивающего соблюдение национальных законов хозяйствующими субъектами;

3) создание инструмента поддержания однородной конкурентной среды на рынке;

4) обеспечение гарантий того, что деньги из государственного бюджета не расходуются на поддержание незаконной деятельности.

Для подтверждения соответствия обязательным требованиям, указанным в статье 57 директивы № 2014/24/ЕС, участник закупки по требованию заказчика обязан представить выписку из соответствующего национального реестра, содержащего перечень вынесенных судебных решений, или какой-либо другой аналогичный документ, свидетельствующий об отсутствии оснований для исключения участника из закупочного процесса (подпункт «a» пункта 2 статьи 60 директивы № 2014/24/ЕС). Для подтверждения отсутствия задолженности по налогам и социальным выплатам, а также непроведения процедуры банкротства участник закупки предоставляет справку, выданную соответствующим уполномоченным органом государства-члена ЕС в соответствии с подпунктом «b» пункта 2 статьи 60 директивы № 2014/24/ЕС.

В случае если в государстве-члене ЕС отсутствует указанный выше реестр или аналогичный документ, участник закупки вправе предоставить заявление под присягой, либо в случае отсутствия такого вида документов в национальном праве государства-члена ЕС документ, заверенный нотариусом, уполномоченным государственным служащим или любым другим уполномоченным лицом. При этом в случае возникновения у заказчика обоснованных сомнений в подлинности предоставленной участником информации, заказчик вправе лично обратиться в уполномоченные государственные органы для получения подтверждения выдачи предоставленных документов.

Кроме того, необходимо отметить, что Суд ЕС выработал два основных принципа, которыми должен руководствоваться заказчик при принятии решении об исключении участника из закупочного процесса.

Это два основных принципа европейского права в сфере государственных закупок и права ЕС в целом: пропорциональность и прозрачность[96]. Принцип

[96] См. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы // М.: Аксиом, 2009. – 304 с., См. также: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2002. – 925 с.; Право Европейского Союза: Учебник / под. Ред.

пропорциональности предусматривает, что применение такой строгой меры как исключение из закупочного процесса должно соответствовать причинам такого исключения. Данный принцип применялся Судом ЕС в делах Fabricom[97] и Michaniki[98]. Применение принципа пропорциональности позволит исключить случаи отстранения потенциального поставщика, подрядчика, исполнителя от участия в закупке за незначительные нарушения (например, небольшая сумма задолженности по уплате налогов). Кроме того, данный принцип поможет устанавливать справедливые сроки отстранения от участия в государственных закупках в зависимости от степени нарушения требований статьи 57 директивы № 2014/24/ЕС.

Принцип прозрачности принятия решения был сформулирован Судом ЕС в деле La Cascina. В соответствии с данным принципом основания для отстранения участника закупки должны были быть закреплены в национальном праве государства-члена ЕС либо в извещении и документации о закупке. Так, в части касающейся отсутствия у участника закупки задолженности по оплате налоговых сборов Суд ЕС постановил, что для применения данного основания заказчику необходимо было установить конкретную дату, на которую у участника должна отсутствовать задолженность, или срок для урегулирования проблем с оплатой задолженности. При этом Суд ЕС отметил, что такие конкретные требования могут быть установлены как законодательно в нормативном правовом акте государства-члена ЕС, так и заказчиком в документации о закупке. Применение данного принципа позволит избежать неправомерного использования оснований для исключения заказчиков в дискриминационных целях или для поддержания других участников закупки.

А.Я. Капустина. М.: Юрайт, 2013; Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А,Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. М.: Юрист. 2012.

[97] Joined Cases C-21/03-C-34/03, Fabricom SA v Belgian State // European Court Reports. 2005. I-01559.

[98] Case C-213/07, Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias // European Court Reports. 2008. I-09999.

Профессионализм

Чтобы подтвердить осуществление участником закупки деятельности в конкретной экономической сфере, заказчик вправе потребовать, чтобы хозяйствующий субъект состоял в реестре торговых или профессиональных организаций, который ведется в государстве-члене ЕС по месту регистрации такого хозяйствующего субъекта (пункт 2 статьи 58 директивы № 2014/24/ЕС). Перечень таких реестров утвержден приложением XI к директиве № 2014/24/ЕС.

В случае если заказчик осуществляет закупку услуг, оказание которых предполагает наличие особого разрешения или членства в соответствующей организации, заказчик вправе потребовать от участника закупки подтверждения наличия такого разрешения или членства.

Для подтверждения соответствия данным требованиям заказчик вправе предоставить выписку из реестров, указанных в приложении XI к директиве № 2014/24/ЕС, а также разрешение на оказание услуг или свидетельство о подтверждении членства в организации в случае необходимости.

Экономическая и финансовая состоятельность.

Заказчики вправе установить требование к участнику закупки о подтверждении его экономической и финансовой состоятельности (пункт 3 статьи 58 директивы №2014/24/ЕС). Данное требование необходимо для того, чтобы заказчик был уверен, что участник закупки обладает необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами для выполнения контракта. Так, заказчик вправе установить требования в отношении минимального размера годового оборота участника закупки, требование предоставления информации о соотношении дебета и кредита организации в ежегодном финансовом отчете, а также наличие страхования предпринимательских рисков от возможных финансовых потерь.

В случае установления минимального размера годового оборота, который должен быть у участника закупки для выполнения им условий контракта, заказчик не вправе устанавливать минимальные требования в размере, в два

или более раза превышающем предполагаемую стоимость контракта. Данное ограничение было введено в положения директивы № 2014/24/ЕС как средство защиты интересов субъектов малого и среднего предпринимательства[99]. Помимо этого, заказчик должен руководствоваться принципами взаимосвязанности и пропорциональности в отношении предмета контракта. Данные принципы были использованы Судом ЕС при определении минимального размера годового оборота в объединенном деле CEI-Bellini[100]. Применение таких принципов предполагает, что заказчик устанавливает требование минимального размера годового оборота с учетом размера стоимости контракта, на заключение которого проводится закупка. Так, если предполагаемая стоимость контракта близка к пороговому показателю, определяющему распространение на него действия европейского права в сфере закупок, то установление высокого минимального размера годового оборота может привести к исключению из закупочного процесса малых и средних предприятий, что в свою очередь может вызвать нарушения конкуренции при осуществлении закупки.

В случае если заказчик устанавливает в извещении и документации о закупке требование предоставления информации о соотношении дебета и кредита организации в ежегодном финансовом отчете, то он должен указать каким образом информация о балансе будет учитываться при принятии решения о соответствии участника закупки требованию экономической и финансовой состоятельности. Методы и критерии, по которым будет оцениваться соотношение дебета и кредита организации, должны в обязательном порядке быть указаны в документации о закупке. При этом такие критерии должны быть прозрачны, объективны и не носить

---

[99] Камалян А.М. Актуальные проблемы правового регулирования государственной помощи при проведении государственных закупок в ЕС // Актуальные проблемы российского права. 2016. №5.

[100] Joined cases 27/86, 28/86 and 29/86, SA Constructions et entreprises industrielles (CEI) and others v Société coopérative «Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes» and others. (CEI and Bellini) // European Court Reports. 1987. I-03347. Paras. 26-28.

дискриминационного характера (абзац третий пункта 3 статьи 58 директивы № 2014/24/ЕС).

В случае если заказчик устанавливает требование наличия у участника закупки страхования предпринимательских рисков от возможных финансовых потерь, заказчик вправе предоставить заказчику копию такого свидетельства или любой другой документ, подтверждающий страхование рисков.

Чтобы участнику закупки подтвердить свою экономическую и финансовую состоятельность, он вправе предоставить заказчику один или несколько (в зависимости от требований заказчика) документов из перечня, утвержденного приложением VIII к директиве № 2014/24/ЕС. В соответствии с указанным приложением участник может предоставить банковскую гарантию, выписку со счета, копию свидетельства страхования предпринимательских рисков от возможных финансовых потерь; копии финансовых документов или выписку из таких финансовых документов участника закупки в случае, если национальное право государства-члена ЕС предусматривает обязательное опубликование таких документов; выписку с информацией о размере годового оборота компании или оборота компании в сфере осуществления закупки за три предыдущих года, в зависимости от даты регистрации компании. Данный перечень не является исчерпывающим, что было установлено Судом ЕС в решении по делу CEI-Bellini. Так, Суд ЕС определил, что объем работ, которые одновременно может выполнять подрядчик, в случае предоставления документального подтверждения является достаточным доказательством экономической и финансовой состоятельности участника закупки. Таким образом, заказчик вправе установить в документации о закупке требования с указанием количественного показателя, однако способ подтверждения соответствия таким требованиям участник закупки определяет самостоятельно. Интересно также отметить решение по делу ARGE[101], где получение государственной помощи участником закупки в нарушение требований положений европейского права было признано основанием для исключения

[101] Case C-94/99, ARGE Gewässerschutz v Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft // European Court Reports. 2000. I-11037. Par. 30.

такого заказчика из закупочного процесса в связи с тем, что отсутствие гарантии стабильности оказания такой помощи, а также необходимость в дальнейшем вернуть полученные средства государству ставят под вопрос финансовую состоятельность участника закупки.

Техническая и профессиональная оснащенность участника закупки.

Участник может быть отстранен от участия в закупке в случае, если он обладает недостаточной технической и профессиональной оснащенностью в соответствии с пунктом 4 статьи 58 директивы № 2014/24/ЕС. Чтобы проверить наличие у участника технической и профессиональной оснащенности, сначала заказчик обязан в извещении о закупке или документации о закупке установить критерии, по которым будет проводиться оценка. При этом необходимо отметить, что заказчик может устанавливать только критерии, имеющие тесную взаимосвязь с предметом контракта, например, он не вправе предъявлять требования к общей политике компании. Требования предъявляются только к тому, что непосредственно касается поставки товара, выполнения работы или оказания услуги в соответствии с условиями закупки. В извещении о закупке или документации заказчик может установить требование наличия человеческих или технических ресурсов для выполнения контракта, или же наличия опыта выполнения аналогичных контрактов. В случае осуществления закупки на выполнение работ или оказание услуг заказчик вправе оценивать техническую и профессиональную оснащенность участника закупки, исходя из его знаний, эффективности, опыта и надежности (абзац третий пункта 4 статьи 58 директивы № 2014/24/ЕС). Все критерии, по которым заказчик собирается проводить оценку технической и профессиональной оснащенности участников закупки, должны быть четко и однозначно изложены в извещении или документации о закупке. При этом Суд ЕС в своем решении по делу SA Transporoute et Travaux v. Minister of Public Works[102] постановил, что перечень требований, которые заказчик вправе предъявлять к участникам, является закрытым.

[102] Case 76/81, SA Transporoute et Travaux, Brussels, v. Minister of Public Works, Grand Duchy of Luxembourg // Official Journal. 1982. C 60. P 3-4.

Для подтверждения соответствия требованиям технической и профессиональной оснащенности заказчик вправе предоставить документы, указанные в части II приложения XII к директиве № 2014/24/ЕС.

Для подтверждения наличия опыта в случае осуществления закупки работ, в качестве доказательства наличия опыта выполнения таких работ участник вправе представить список контрактов, успешно выполненных таким участником в течение предыдущих пяти лет. При этом в отношении каждого контракта из списка участник должен представить акт выполнения работ, где указывается объем, дата, виды выполненных работ, были ли они выполнены должным образом и в срок. Если заказчиком по такому контракту был государственный орган, учреждение, они по запросу участника самостоятельно напрямую направляют такой акт заказчику, проводящему процедуру определения подрядчика. При осуществлении закупки товаров или услуг заказчик в качестве доказательства наличия опыта вправе предоставить список контрактов соответственно на поставку товара или оказание услуг, которые были исполнены таким участником за последние три года с указанием сумм, дат и контрагентов (государственных или частных лиц). При этом данные из такого списка должны подтверждаться актами поставки товара или оказания услуг, подписанных контрагентом.

В качестве доказательства наличия достаточных технических средств для выполнения контракта заказчик вправе предоставить документально подтвержденную информацию о наличии технических специалистов или органов, напрямую или опосредованно связанных с участником закупки в соответствии с пунктом «b» части II приложения XII к директиве № 2014/24/ЕС. Кроме того, участник закупки может предоставить описание технических средств и оборудования, а также возможностей для изучения и разработки, которыми обладает данный участник. В случае осуществления закупки на поставку товара участник может предоставить документацию с описанием путей снабжения и перевозки товара, логистические схемы, которые будут им использованы при исполнении контракта. При проведении закупки на

выполнении работ или оказание услуг наличие технических мощностей может быть подтверждено предоставлением информации о среднем количестве работников и управляющего персонала, занятого в компании на протяжении последних трех лет.

Заказчик также вправе установить требование наличия необходимой квалификации. При этом такое требование может быть предъявлено как к самому участнику закупки, так и к его сотрудникам. Если требование наличия необходимой квалификации предъявляется к сотрудникам, то участник закупки вправе предоставить копии образовательных аттестатов и дипломов сотрудников, сертификаты о повышении квалификации и другие документы, подтверждающие их право оказывать соответствующие услуги и выполнять соответствующие работы. В случае предъявления требования наличия необходимой квалификации к участнику закупки такой хозяйствующий субъект может предоставить выписку из профессионального или торгового реестра государства-члена ЕС, где был учрежден такой хозяйствующий субъект.

Заказчик вправе также установить требование о применении участником закупки мер по защите окружающей среды или соответствия его товаров, работ, услуг определенным экологическим критериям (пункт «g» части II приложения XII к директиве № 2014/24/ЕС). В случае если заказчик собирается установить такое требование в извещении или документации о закупке, при описании экологических критериев на соответствие которым будет проверяться участник закупки заказчик должен руководствоваться стандартами Европейской системы экологичного управления (EMAS) [103]. Заказчик также вправе делать отсылки на другие европейские и международные стандарты. Таким образом, для того, чтобы участнику закупки подтвердить свое соответствие экологическому критерию, он вправе предоставить сертификат

[103] Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) См. Павлова А.Г. Сравнительный анализ стандарта ISO 14001 и системы EMAS // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2012. №-3. См. также: Сирина Н.В., Потапова Е.В., Якимова Е.М. Экологический аудит. Учебное пособие. – Иркутск: изд-во Иркут. ун-та, 2010. – 109 с.

соответствия нормам EMAS, выданный независимой экспертной организацией в сфере соблюдения экологических стандартов, сертификат соответствия иным европейским или международным стандартам, либо любой аналогичный документ, полученный у национальных органов власти, уполномоченных на выдачу сертификатов о соответствии экологическим требованиям.

В случае если осуществляется комплексная закупка товаров или услуг, или же в исключительных случаях, когда проводится закупка для особых целей заказчики вправе проводить проверки на местах (пункт «e» части II приложения XII к директиве № 2014/24/ЕС). Такие проверки могут проводиться непосредственно заказчиком или же специальным органом, находящемуся в государстве-члене ЕС, где был учрежден хозяйствующий субъект, подлежащий проверке, и которому заказчиком были переданы соответствующие полномочия. Основными целями и назначением таких проверок является определение соответствия участника закупки заявленным показателям (наличие производственных мощностей, технических специалистов и т.д.). Также проверке подлежат наличие оборудования и возможностей для проведения исследовательских и научных работ, а также системы и оборудование, которые находятся в распоряжении такого участника закупки. В случае осуществления закупки на поставку товара, заказчик вправе потребовать образцы, подробное описание или фотографии товара. Кроме того, участник закупки должен быть готовым предоставить сертификаты или иные документы, подтверждающие подлинность товара и выданные уполномоченным органом государства-члена ЕС на осуществление контроля за качеством товара (пункт «k» части II приложения XII к директиве № 2014/24/ЕС).

Таким образом, заказчик на основании всех вышеперечисленных критериев принимает решение о соответствии участника закупки предъявленным требованиям с целью определения возможности добросовестного и своевременного выполнения им контракта. Затем заказчик проводит определение поставщика, подрядчика, исполнителя среди участников

закупки, признанных соответствующими установленным в извещении и документации о закупке требованиям.

§ 2.3. Определение победителя закупки

Процедура определения победителя является этапом проведения определения поставщика, подрядчика, исполнителя, на котором заказчик определяет, какой из прошедших проверку на соответствие отборочным критериям участников закупки сделал наилучшее предложение и может быть назван победителем закупки, с которым в дальнейшем будет заключен контракт. Критерии определения победителя в обязательном порядке указываются заказчиком в извещении и документации о закупке. Определение победителя осуществляется в соответствии с положениями директивы № 2014/24/ЕС на основании нескольких критериев, когда победителем становится участник закупки, сделавший «наиболее экономически выгодное предложение». Общие правила определения победителя применяются при проведении любой закупки вне зависимости от процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя, которую использовал заказчик. Установление единых требований к порядку и критериям определения победителя обусловлено необходимостью обеспечить прозрачность проведения закупки, а также исключить возможность принятия дискриминационных или предвзятых решений заказчиком.

Процесс определения победителя закупки регулируется положениями статей 67 – 69 директивы № 2014/24/ЕС. В соответствии с основным принципом определения поставщика, подрядчика, исполнителя - «наиболее экономически выгодного предложения» - заказчик при определении победителя использует ряд критериев и, основываясь на них, выбирает предложение, которое наиболее полно соответствует его нуждам. Такие критерии могут быть как ценового, так и неценового характера. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 67 директивы № 2014/24/ЕС заказчик вправе использовать два подхода: ценовой эффективности и соотношения цены и качества. В случае применения заказчиком принципа ценовой эффективности, победитель выбирается на

основании только ценового критерия, то есть контракт заключается с участником закупки, предложившим наименьшую цену исполнения контракта. Такой метод применяется заказчиком для осуществления простых закупок, где предложения на рынке потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей значительно не отличаются друг от друга. Принцип соотношения цены и качества применяется заказчиком во всех остальных случаях, когда при определении победителя цена не является главным показателем и необходимо учитывать целый ряд таких критериев, как качество, дата поставки, последующее обслуживание и т.д. Так, цена и в данном случае будет элементом для сравнения, но, как правило, это только один элемент, который необходимо принимать во внимание по сравнению с другими требованиями[104]. Перечень таких требований, перечисленный в пункте 2 статьи 67 директивы № 2014/24/ЕС, не является исчерпывающим, что было подтверждено Судом ЕС в решениях по делу SIAC и делу Concordia Bus[105]. В извещении и документации о закупке заказчик обязан установить критерии, по которым будет проводиться оценка заявки участника, а также величины их значимости при окончательном определении победителя. В соответствии с положениями директивы № 2014/24/ЕС такие критерии могут относиться либо к качественным показателям, либо к организационным вопросам. При этом к первой группе относятся социальные, экологические и инновационные, а также эстетические и функциональные характеристики, доступность, ориентированность дизайна на конечного потребителя. К так называемым организационным вопросам относятся опыт и квалификация сотрудников участника закупки, послепродажное обслуживание, техническая поддержка, условия доставки (сроки, способ и длительность). При этом при определении критериев, на основании которых будет проводиться оценка заявок участников закупки,

---

[104] Качурина Т.И. Регулирование сектора государственных закупок в региональных торговых объединениях: на примере Европейского союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. №4. С 121.

[105] Case C-19/00, SIAC Construction Ltd v County Council of the County of Mayo (далее - SIAC) // European Court Reports. 2001. I-07725; Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne (далее - Concordia Bus) // European Court Reports. 2002. I-07213.

заказчик обязан руководствоваться рядом принципов, которые были выработаны практикой Суда ЕС.

2.3.1. Основные принципы формирования критериев заказчиком.

Принцип тесной взаимосвязи с предметом контракта. Одним из важнейших принципов, которыми должен руководствоваться заказчик при определении победителя, является принцип тесной взаимосвязи с предметом контракта. Изначально данный принцип был сформулирован и применен в ряде решений Суда ЕС, затем принцип тесной взаимосвязи критерия с предметом контракта был закреплен в пунктах 2 и 3 статьи 67 директивы № 2014/24/ЕС. Примером дела, где установленные заказчиками критерии были признаны Судом ЕС соответствующими принципу тесной взаимосвязи с предметом контракта, является дело Concordia Bus (подробнее данное дело будет рассмотрено в первом параграфе главы 3 данной работы). Примером дела, когда критерий был признан несоответствующим положениям директивы № 2014/24/ЕС, является дело Wienstrom[106]. Предметом рассмотрения судей в данном деле стала закупка, в которой заказчик в качестве критериев определения победителя установил цену и объем электроэнергии, который участник закупки может поставить сверх 22,5 ГВт и который произведен с использованием возобновляемых источников энергии. При этом в соответствии с документацией о закупке величины их значимости были установлены в размере 55% для цены и 45% для объема электроэнергии. Кроме того, в соответствии с условиями документации о закупке контракт заключается на поставку 22,5 ГВт, таким образом, преимущество на основании второго критерия оказывается у участника, который может поставить электроэнергию, произведенную с использованием возобновляемых источников энергии, сверх объема, необходимого заказчику. В связи с этим, Суд ЕС в своем решении установил, что применение критерия, который учитывает общий объем энергии, который участник закупки может поставить в общем (всем клиентам), а не объем, который участник будет поставлять заказчику, противоречит

[106] Case C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich (далее - Wienstrom) // European Court Reports. 2003. I-14527.

положениям европейского права в сфере государственных закупок. Такой критерий, по мнению Суда ЕС, направлен скорее на увеличение на рынке количества электроэнергии из возобновляемых источников, а не на определение качества предполагаемого выполнения участником закупки государственного контракта. Несмотря на возражение австрийского правительства о том, что такой критерий помогает определить надежность участника закупки, Суд ЕС заключил, что критерий, относящийся к максимально возможному объему производства помимо необходимого для выполнения контракта, не имеет тесной взаимосвязи с предметом контракта и вследствие этого не может быть применен.

Принцип недискриминации. Другим не менее важным принципом определения критериев, на основании которых будет проводиться оценка заявок участников закупки, является принцип недискриминации. Необходимость применения данного принципа была установлена Судом ЕС в деле Concordia Bus. В решении по данному делу было установлено, что заказчик вправе при определении победителя применять экологический критерий, в случае если он «имеет тесную взаимосвязь с предметом контракта, […] напрямую указан в документации о закупке и соответствует основным принципам европейского права, в особенности принципу недискриминации»[107]. В дальнейшем данный принцип был применен Судом ЕС при вынесении решения по делу Wienstrom, где заказчиком был установлен критерий максимально возможного объема производства помимо необходимого для выполнения контракта, который был признан несоответствующим нормам европейского права в сфере государственных закупок, поскольку такой критерий давал преимущества крупным компаниям с большими мощностями и при этом имел дискриминационный эффект в отношении предприятий малого и среднего бизнеса.

Принцип свободы заказчика в определении величин значимости критериев. При установлении в документации о закупке критериев

[107] Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne // European Court Reports. 2002. I-07213.

определения победителя заказчик также обязан определить величины значимости этих критериев. Величина значимости критерия обычно устанавливается в процентном значении, причем сумма величин значимости всех критериев должна составлять 100%. Это наиболее распространенная система определения величин значимости критериев, хотя положения европейского права в сфере государственных закупок не регулирует данный вопрос, и заказчик вправе проводить оценивание, например, в балльной системе. При этом если в отношении содержания критериев европейское право в сфере государственных закупок устанавливает ряд требований и принципов, которые должен соблюдать заказчик, то при определении величины значимости каждого критерия заказчик исходит исключительно из собственных потребностей. Так, в деле Wienstrom перед Судом ЕС был поставлен вопрос о правомерности определения величины значимости критерия максимально возможного объема производства электроэнергии из возобновляемых источников в размере 45%. В своем решении Суд ЕС установил, что использование возобновляемых источников энергии при производстве электричества является методом защиты окружающей среды, поскольку приводит к сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу[108]. При этом такие выбросы являются одной из основных причин глобального изменения климата, а государства-члены ЕС поставили себе цель бороться с такими изменениями[109]. В связи с этим важность для заказчика цели установления такого критерия может определять его величину значимости, и таким образом величина значимости экологического критерия в размере 45% является вполне допустимой, поскольку отражает стремления заказчика определить наиболее экономически выгодное для него предложение.

Принцип равного отношения к участникам. Данный принцип при формировании заказчиком критериев определения победителя был впервые

---

[108] Case C-379/98, PreussenElektra AG v Schhleswag AG, in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein // European Court Reports. 2001. I-02099. Par. 73.

[109] Калиниченко П. А., Рациборинская Д. Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право, 2003, № 2, стр. 55–60.

применен Судом ЕС в деле Wienstrom. Так, в данном деле при установлении критерия максимально возможного объема производства электроэнергии из возобновляемых источников заказчик не обозначил требование предоставления доказательств возможности производства такого объема электроэнергии, в результате чего такой критерий не может обеспечить объективность определения победителя закупки. Это в свою очередь ставит под вопрос соответствие такого критерия нормам европейского права. По мнению Суда ЕС, отсутствие требования предоставления информации, подтверждающей соответствие участника закупки установленному критерию, и возможности проверки ее достоверности противоречит основным принципам европейского права в сфере государственных закупок, в том числе принципу равного отношения к участникам закупки. Применение данного принципа в европейском праве государственных закупок был далее развито в делах Universale-Bau[110], GAT[111] и SIAC[112]. Так, равное отношение к участникам закупки подразумевает, что у каждого участника должны быть равные шансы на то, чтобы стать победителем, как при создании заявки, так и при ее оценке заказчиком. В том числе, это подразумевает объективное и единообразное применение критерия заказчиком при оценке заявок участников закупки. В связи с этим, Суд ЕС определил, что в случае если заказчик устанавливает критерий определения победителя и не устанавливает требования предоставления информации, подтверждающей соответствие такому критерию, и не декларирует свою возможность проверки достоверности такой информации, то это является нарушением принципа равного отношения к участникам закупки, поскольку такой критерий не может обеспечить прозрачность и объективность проведения определения победителя.

---

[110] Case C-470/99, Universale-Bau AG and Bietergemeinschaft: Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H Salzburg, ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH v Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH // European Court Reports. 2002. I-11617. Par. 91.

[111] Case C-315/01, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) v Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG) // European Court Reports. 2003. I-06351. Par. 73.

[112] Case C-19/00, SIAC Construction Ltd v County Council of the County of Mayo // European Court Reports. 2001. I-07725. Par. 34, 44.

Принцип применения неизвестной заказчику информации при оценке заявки. В решении по делу SIAC Суд ЕС установил, что при определении победителя заказчик вправе принимать решение, учитывая в том числе и отсутствие необходимой информации. В данном деле в извещении о проведении закупки заказчиком были определены два критерия для выявления наиболее экономически выгодного предложения: цена контракта и технические характеристики. Участники закупки в своих заявках должны были указать цену за единицу различных видов товаров, которые являлись предметом контракта. При этом в документации о закупке указывались примерные объемы каждого товара, необходимые заказчику. На основании таких данных участники закупки должны были рассчитать сумму своего конечно предложения, исходя из предлагаемой ими стоимости за единицу товара и примерного объема поставки, указанного в документации. При этом окончательная сумма платежей по контракту определялась по завершении исполнения контракта на основании фактического объема поставленного товара согласно потребностям заказчика. При рассмотрении поданных заявок, две из них с наименьшей ценой были оценены одинаково по критерию технических характеристик поставляемого товара. При этом компания SIAC предложила самую маленькую цену контракта, однако заказчик признал победителем другого участника закупки. Причиной этого стал тот факт, что заказчик посчитал, что итоговая стоимость контракта после фактической поставки товара будет меньше у второго участника закупки. Дело в том, что компания SIAC при подготовке своей заявки не указала цену за единицу некоторых товаров, фактически оценив их стоимость равной нулю. При этом в заявке данного участника было обозначено, что стоимость таких товаров включена в стоимость других товаров. Однако заказчик решил, что включение такого большого количества товаров с «нулевой» ценой не позволяет объективно оценить итоговую стоимость контракта после фактической поставки товара, а также помешает заказчику контролировать формирование итоговой цены контракта путем увеличения или уменьшения количества приобретаемых товаров. Суд ЕС признал действия

заказчика правомерными и, таким образом, установил возможность использования неизвестной заказчику информации при оценке заявок. Применение данного принципа было позднее подтверждено в деле Renco[113].

Принцип исчерпывающего перечня критериев. Согласно данному принципу заказчик не вправе применять критерии, которые не были указаны в извещении или документации о закупке, и выносить решение об определении победителя на основании дополнительной информации, представленной участником закупки. Примером применения такого критерия является решение Суда ЕС по делу Walloon Buses[114]. Европейская комиссия обратилась в Суд ЕС, поскольку, по ее мнению, в процессе определения победителя заказчиком были нарушены положения европейского права в сфере государственных закупок. Так, при рассмотрении заявок участников закупки заказчик принял решение на основании критерия, который не был указан им ни в извещении, ни в документации о закупке. При подготовке проведения закупки заказчик установил одним из критериев определения победителя высокое техническое качество поставляемого товара. Однако при этом далее заказчик привел исчерпывающий список технических характеристик, по которым собирался проводить оценку товара. Один из участников закупки при составлении своей заявки помимо перечисленных в документации технических характеристик дополнительно указал наличие энергосберегающего механизма в своем товаре – системы осушения межстекольного пространства, что и послужило основанием для определения его победителем закупки. В своем решении Суд ЕС установил, что, определив победителя на основании не указанного в извещении или документации критерия, заказчик нарушил положения европейского права в сфере государственных закупок, в том числе принцип равного отношения к участникам закупки. Пример данного дела продемонстрировал, что при составлении извещения и документации о закупке

---

[113] Case T-4/01, Renco SpA v Council of the European Union (далее - Renco) // European Court Reports. 2003. II-00171.

[114] Case C-87/94, Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium (далее– Walloon Buses) // European Court Reports. 1994. I-01395.

заказчику необходимо очень внимательно относиться к формулировке критериев определения победителя и не устанавливать конкретные параметры и показатели в случае, если заказчик недостаточно хорошо разбирается в предмете закупки, чтобы не упустить важные детали при описании предмета закупки.

2.3.2. Вариативные заявки.

Положения директивы № 2014/24/ЕС предусматривают возможность подачи вариативных заявок, если это было предусмотрено извещением или документацией о закупке. Вариативная заявка содержит альтернативное предложение участника закупки, отличающееся от описания объекта закупки, установленного заказчиком в извещении и документации. При этом такая заявка может содержать дополнительные технические решения, не указанные заказчиком в стандартных требованиях. Или же, наоборот, вариативная заявка может не содержать ряд функций, прописанных заказчиком в документации. Для того, чтобы участники могли подать вариативную заявку, помимо разрешения на такую заявку заказчик обязан установить минимальные требования к объекту закупки, на соответствие которым будет в том числе проверяться такая заявка в соответствии с пунктом 2 статьи 45 директивы № 2014/24/ЕС. При этом при составлении критериев определения победителя заказчик должен убедиться, что применение таких критериев возможно и к вариативным заявкам и позволит выявить экономически наиболее выгодное предложение. Также заказчик вправе установить требование, согласно которому вариативную заявку может подать только участник закупки, который подал обычную, не вариативную заявку.

2.3.3. Подозрительно низкое ценовое предложение

Положения директивы № 2014/24/ЕС регламентируют действия заказчика, когда от участника закупки поступает «подозрительно низкое ценовое предложение». Директива № 2014/24/ЕС не дает четкого определения, что необходимо понимать под подозрительно низким ценовым предложением. При этом положения статьи 69 директивы № 2014/24/ЕС «Подозрительно

низкие ценовые предложения» относятся к заявкам, содержание которых позволяет предположить, что участник закупки, сделавший такое предложение, не сможет выполнить контракт на предлагаемых им условиях. Так, участник закупки либо не сможет исполнить контракт, либо ему потребуются дополнительные денежные средства от заказчика. Согласно абзацу второму пункта 3 статьи 69 директивы № 2014/24/ЕС заказчик отклоняет заявку, которая была признана содержащей подозрительно низкое ценовое предложение. При этом прежде чем принять решение об отклонении такой заявки, заказчик обязан запросить у участника закупки, сделавшего такое предложение, обоснование такой низкой цены. Данное положение было введено с целью защиты добросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей, которые просто обладают каким-либо конкурентными преимуществом по сравнению с другими участниками закупки. Согласно пункту 2 статьи 69 директивы № 2014/24/ЕС к таким преимуществам могут быть причислены: экономия в процессе производства, использование новой эксклюзивной технологии при производстве, исключительность услуг или работ, предлагаемых участником, получение государственной помощи и т.д. Так, в решении по делу Costanzo[115] Суд ЕС признал незаконным отклонение заявки участника закупки на основании математических подсчетов стоимости контракта без запроса пояснений оснований такого низкого ценового предложения у участника закупки.

При этом в деле Impresa Lombardini[116] Суд ЕС конкретизировал порядок получения разъяснений от участника закупки, сделавшего подозрительно низкое ценовое предложение. В соответствии с извещением и документацией о закупке в данном деле участник наряду с ценовым предложением должен был указать в заявке обоснование наиболее важных составляющих предлагаемой

---

[115] Case C-103/88, Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano (далее - Costanzo) // European Court Reports. 1989. I -01839.

[116] Joined cases C-285/99 and C-286/99, Impresa Lombardini SpA - Impresa Generale di Costruzioni v ANAS - Ente nazionale per le strade and Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA (C-285/99) and Impresa Ing. Mantovani SpA v ANAS - Ente nazionale per le strade and Ditta Paolo Bregoli (C-286/99) (далее – Impresa Lombardini) // European Court Reports. 2001. I-09233.

цены. В сумме такие составляющие должны были покрывать не менее 75% ценового предложения участника закупки. И в случае если у заказчика при рассмотрении заявок участников возникало подозрение относительно низкого ценового предложения, он мог бы рассмотреть обоснование, предоставленное участником в своей заявке и на основании имеющейся там информации принять решение в отношении данной заявки. При этом заказчик не был обязан запрашивать у участника закупки дополнительное обоснование цены при рассмотрении заявок, и решение об отклонении заявки было принято на основании предоставленной ему ранее информации. Перед Судом ЕС был поставлен вопрос, был ли заказчик вправе принимать решение об отклонении заявки участника закупки на основании имеющегося у него обоснования наиболее важных составляющих предложенной цены контракта без направления участнику закупки дополнительного запроса. В своем решении Суд ЕС однозначно определил, что заказчик действовал неправомерно. По мнению Суда ЕС, заказчик был обязан направить запрос участнику закупки о разъяснении конкретных частей заявки, которые вызвали у него подозрения, и принимать решении уже на основании дополнительно полученных пояснений. Таким образом, участник закупки имеет право на дачу пояснений в отношении своей заявки после предоставления ему заказчиком следующей информации:

1) уведомление, что его ценовое предложение является подозрительно низким;

2) критерии, по которым было определено, что ценовое предложение является подозрительно низким (например, математическая формула, примененная заказчиком);

3) уведомление о том, какие части заявки вызвали у заказчика подозрения.

В своем решении Суд ЕС отметил, что участник закупки не может предоставить «полную и полезную» информацию относительно обоснования цены контракта, поскольку не может знать, какие части заявки могут вызвать подозрения у заказчика. Также в решении было отдельно отмечено, что

заказчик обязан предоставить участнику закупки «разумное время»[117] на направление ему обоснования своего ценового предложения. Кроме того, Суд ЕС уточнил, что заказчик не мог выносить решение на основании пояснений, предоставленных участником закупки в своей заявке, поскольку документацией о закупке требовалось обоснование только 75% составляющих ценового предложения, тогда как участник должен иметь возможность предоставить пояснение по всем элементам, из которых складывается его предложенная цена[118]. При этом было отмечено, что само требование предоставить в заявке обоснование ценового предложения не противоречит положениям европейского права в сфере государственных закупок. Заказчик может установить требование предварительного направления пояснений ценообразования участника закупки, но при этом он обязан запросить дополнительное разъяснение у участника закупки, заявка которого содержит подозрительно низкое ценовое предложение.

В случае если заказчиком было выявлено, что подозрительно низкое ценовое предложение участника объясняется оказанием ему государственной помощи, то в случае, если участник закупки не сможет доказать, что такая помощь была выделена ему не в нарушение норм европейского права, то это является основанием для отклонения такого участника. При этом если заказчик принимает решение отклонить такого участника, он обязан уведомить о своем решении Европейскую комиссию. Бремя доказывания правомерности получения государственной помощи лежит на участнике закупки.

§ 2.4. Система защиты от неправомерных действий заказчика[119].

Отсутствие или недостаточный уровень защиты поставщика, подрядчика, исполнителя на национальном уровне имеет негативный эффект на

---

[117] Там же, пар.57.
[118] Там же, пар.52.
[119] Выводы, изложенные в данном параграфе диссертации, были частично опубликованы в статье автора диссертационного исследования: Смазнова А.П. Контроль в сфере государственных закупок в ЕС и ЕАЭС: сравнительный анализ полномочий Европейской комиссии и Евразийской экономической комиссии / Касьянов Р.А., Смазнова А.П. // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 11. – С. 74 – 80.

осуществление государственных закупок на уровне ЕС, поскольку приводит к потере привлекательности государственных закупок для хозяйствующих субъектов и как следствие сокращению числа участников закупок и ухудшению конкурентной ситуации. В связи с этим, создание эффективной системы государственных закупок невозможно без наличия работающих инструментов защиты участников государственных закупок от неправомерных действий со стороны заказчиков. На протяжении долгого времени в ЕС не существовало отдельной системы европейских норм, регулирующих вопросы обжалования действий заказчиков. Поставщикам, подрядчикам, исполнителям приходилось использовать национальные средства судебной защиты, которые не во всех странах соответствовали европейским стандартам и могли обеспечить соблюдение норм европейского права.

После проведения анализа практики применения норм европейского права в сфере государственных закупок, Европейская комиссия установила необходимость регулирования на уровне ЕС вопросов обжалования действий заказчика и создания общеевропейских норм защиты поставщиков, подрядчиков, исполнителей, позволяющих быстро и эффективно устранять нарушения в сфере осуществления государственных закупок. В связи с этим Европейская комиссия инициировала принятие двух директив, регулирующих вопросы обжалования действий заказчика – директивы № 89/665/ЕЭС и директивы № 92/13/ЕЭС, вместе их называют Директивы о средствах защиты нарушенных прав. В результате развития европейских норм о средствах защиты нарушенных прав поставщиков, подрядчиков, исполнителей в указанные директивы был внесен ряд изменений, и на данный момент они действуют в редакции директивы № 2007/66/ЕС. При этом необходимо отметить, что защита нарушенных прав поставщиков, подрядчиков, исполнителей осуществляется как на национальном, так и на европейском уровне.

2.4.1. Защита нарушенных прав на наднациональном уровне.

Европейская комиссия как главный контрольный орган ЕС в сфере государственных закупок обладает ограниченными ресурсами и как следствие

может осуществить проверку ограниченного количества закупок в год. При этом деятельность ЕК в сфере контроля за государственными закупками в ЕС очень важна, поскольку в случае инициации Комиссией дела в Суде ЕС, государства-члены ЕС уделяют затронутым вопросам большое внимание и иногда это приводит к реформе национального права государства-члена ЕС. Так, например, после решения по делу Storebaelt законодатели Дании пришли к выводу о необходимости пересмотра существующей системы защиты поставщика, подрядчика, исполнителя при осуществлении государственных закупок, и в результате была создана правовая система, гарантирующая защиту от недобросовестных действий заказчика, даже в большей степени, чем нормы европейского права в данной сфере.

Необходимо отметить, что изначально ЕК обладала достаточно ограниченным набором возможностей оказывать влияние на закупочный процесс. После вступления в силу директивы № 2007/66/ЕС инструментарий Европейской комиссии был значительно расширен и теперь он включает в себя указание на нарушение норм европейского права в сфере осуществления государственных закупок и указание на то, что государство-член ЕС не расторгло контракт, заключенный в нарушение норм европейского права в сфере государственных закупок, хотя и обязано было это сделать в силу статьи 260 ДФЕС. Кроме того, на уровне ЕС помимо Европейской комиссии еще один институт обладает полномочиями на применение одного из механизмов защиты поставщика, подрядчика, исполнителя, а именно Суд ЕС, который вправе санкционировать применение обеспечительных мер.

Применение обеспечительных мер. Право применения обеспечительных мер Судом ЕС закреплено статьей 279 ДФЕС, в соответствии с которой Суд Европейского союза в делах, поступивших на его рассмотрение, может предписывать необходимые временные меры. При этом необходимо отметить, что применение обеспечительных мер в делах, касающихся европейского права о государственных закупках, встречается довольно редко. Тем не менее, в ряде решений Суда ЕС по делам в сфере государственных закупок были

сформулированы основные принципы применения данного инструмента. Для применения обеспечительных мер необходимо наличие нескольких условий. Во-первых, истец должен доказать, что у него имеются достаточно серьезные доказательства для применения таких мер. Во-вторых, должна существовать объективная необходимость принятия таких мер. Истец должен обосновать, что ему будет нанесен серьезный ущерб, в случае если такие меры не будут приняты. В-третьих, обеспечительные меры могут быть приняты, в случае если существует угроза нарушения норм европейского права в сфере государственных закупок, которое при этом будет носить «необратимый» характер. В-четвертых, должен быть соблюден баланс интересов. В случае если заказчик предоставит доказательства того, что он также понесет серьезные потери в случае принятия обеспечительных мер, то такие меры не могут быть применены.

Указание на нарушение норм европейского права. Применение данного инструмента Европейской комиссией возможно либо по собственной инициативе, либо на основании поданной жалобы. Правовой основой для применения данного средства защиты поставщика, подрядчика, исполнителя является статья 3 Директив о средствах защиты нарушенных прав. В соответствии с положениями данной статьи Европейская комиссия в случае обнаружения нарушения нормы европейского права в сфере государственных закупок уведомляет государство-член ЕС о наличии такого нарушения. Необходимо отметить, что данная процедура может быть применена только в случае, если еще не был заключен государственный контракт. По истечении установленного Директивами о средствах защиты нарушенных прав срока (21 день для директивы № 89/665/ЕЭС и 30 дней для директивы № 92/13/ЕЭС после получения уведомления) государство-член ЕС обязано направить в Европейскую комиссию информацию, либо сообщающую об устранении нарушения, либо содержащую объяснение, почему нарушение не было устранено, либо о приостановке или отмене проведения процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя. В последнем случае если

проведение процедуры было возобновлено или начата новая процедура закупки, государство-член ЕС также обязано информировать об этом Европейскую комиссию.

Очевидно, что роль Европейской комиссии в осуществлении контроля за проведением государственных закупок значительно ограничена, поскольку сводится только к уведомительной функции. Тем не менее, Европейская комиссия использует предоставленные ей полномочия. При этом данный механизм служит Европейской комиссии в качестве предварительных мер перед обращением в Суд ЕС на основании статьи 258 ДФЕС.

Обращение в Суд ЕС на основании статьи 260 ДФЕС. На основании пункта 2 статьи 260 ДФЕС если, по мнению ЕК, государство-член ЕС, в отношении которого было ранее вынесено решение Суда Европейского союза, не приняло мер, которые требуются для исполнения такого решения, то, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания, она может обратиться в Суд ЕС. Европейская комиссия указывает размер фиксированной суммы или пени, подлежащих уплате таким государством-членом, который, по ее мнению, соответствуют обстоятельствам. Если Суд ЕС признает обоснованность заявления Европейской комиссии, то он может возложить на это государство-член обязанность по уплате фиксированной суммы или пени. Данная норма европейского права была применена Судом ЕС в деле Commission v Germany[120] . В этом деле речь шла о государственном контракте на оказание услуг, заключенном сроком на 30 лет без предварительного опубликования извещения о закупке. Европейская комиссия настаивала на необходимости расторгнуть контракт, поскольку он был заключен с грубейшим нарушением норм европейского права в сфере государственных закупок. Поскольку Германия так этого и не сделала, Европейская комиссия обратилась в Суд ЕС с ходатайством о назначении штрафных санкций в отношении Германии. Рассмотрев заявление Европейской комиссии, Суд ЕС посчитал необходимым его удовлетворить и назначил

---

120 Case C-536/07, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany // European Court Reports. 2009. I-10355.

штрафной платеж за каждый день неисполнения требования о расторжении контракта в размере €126 720. В результате требования Суда ЕС были незамедлительно выполнены Германией.

Таким образом, несмотря на то, что европейские институты имеют достаточно ограниченные возможности оказывать влияние на закупочный процесс, тем не менее, инструменты, имеющиеся в их распоряжении, достаточно эффективно способствуют защите нарушенных прав участников закупки, поставщиков, подрядчиков, исполнителей. При этом наиболее часто применяются средства защиты от недобросовестных действий заказчиков на национальном уровне.

2.4.2. Защита нарушенных прав на национальном уровне.

По общему правилу средства и инструменты защиты нарушенных прав находятся в компетенции государств-членов ЕС. При этом правом ЕС установлен ряд общих принципов и правил, которым должны соответствовать национальные системы восстановления нарушенных прав. Директивы о средствах защиты нарушенных прав базируются на трех основных принципах: эффективности, недискриминации и принципе процедурной самостоятельности.

Принцип эффективности. Как в директиве № 89/665/ЕЭС, так и в директиве № 92/13/ЕЭС эффективное рассмотрение жалоб участников закупки является одним из основных требований, предъявляемых европейским правом к национальному законодательству государств-членов ЕС. В Директивах о средствах защиты нарушенных прав данный принцип делится на две обязательные составляющие – скорость рассмотрения спора и исполняемость принятых решений. Так, согласно абзацу третьему пункта 1 статьи 1 Директив о средствах защиты нарушенных прав государства-члены обязаны принимать все возможные меры для обеспечения возможности эффективного и своевременного обжалования действий заказчиков, а также эффективного исполнения принятых решений в случае установления фактов нарушения норм европейского права. Кроме того, Суд ЕС в ряде своих решений уточнил

содержание данного принципа, пояснив, что инструменты защиты нарушенных прав должны быть доступны для применения на практике, а также не должно существовать излишних сложностей для получения полагающихся выплат.

Принцип недискриминации. Директивы о средствах защиты нарушенных прав напрямую запрещают любые виды дискриминации по национальному признаку, в том числе в отношении хозяйствующих субъектов, обратившихся с заявлением о восстановлении нарушенных прав в результате неправомерных действий заказчика (пункт 2 статьи 1 Директив о средствах защиты нарушенных прав).

Принцип процедурной самостоятельности. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Директив о средствах защиты нарушенных прав государствам-членам предоставлена достаточно большая свобода действий в том, что касается организации процедур защиты нарушенных прав, а также полномочий органов, в которые можно подать жалобу, и самой системы обжалования неправомерных действий заказчика.

Кроме того, Суд ЕС сформулировал еще один принцип, которым должны руководствоваться государства-члены ЕС при создании своей системы защиты нарушенных прав, - принцип эквивалентности[121]. В соответствии с данным принципом содержание и процедуры применения мер защиты добросовестного поставщика, подрядчика, исполнителя в случае нарушений норм права ЕС должны быть как минимум такими же как в случае нарушения норм национального права.

В 2007 году ЕС и ОБСЕ совместно провели исследование системы организации защиты нарушенных прав поставщиков, подрядчиков, исполнителей в странах ЕС, а также анализ европейского права в сфере государственных закупок в части наличия инструментов защиты

[121] См. Case C-390/98, Banks v. Coal Authority and Secretary of State for Trade and Industry // European Court Reports. 2001. I-6117, par. 121; Case C-312/93, Peterbroeck v Belgian State // European Court Reports. 1995. I-4599, par. 12

добросовестных участников закупки[122]. По результатам исследования был сделан вывод о том, что в европейском праве о государственных закупках существует пять инструментов защиты поставщика, которые применяются в случае нарушения их прав.

1. Отмена решения заказчика, в том числе об определении победителя (подпункт «b» пункта 1 статьи 2 Директив о средствах защиты нарушенных прав). Данный инструмент правовой защиты может быть применен ко всем неправомерно принятым решениям заказчика, в случае если по данной закупке еще не был заключен государственный контракт. Отмена решения заказчика может быть произведена в связи с нарушениями, допущенными заказчиком при опубликовании извещения или в тексте самого документа, наличие дискриминационных требований в технической спецификации или документации о закупке, неправомерное решение о допуске к участию в закупке или об отстранении от участия в закупке, а также в случае наличия нарушений при определении победителя закупки. При этом контролирующий орган вправе принять решение об исключении из извещения, технической спецификации или документации о закупке дискриминирующего требования или принять решение о необходимости внести изменение в формулировку такого требования. Также может быть принято решение о недействительности проведенной процедуры в целом или в части, и как следствие о необходимости повторного проведения процедуры, начиная с того этапа, где было выявлено нарушение. Кроме того, контрольный орган может отменить результаты проведенной процедуры в целом. При этом необходимо отметить, что бремя доказывания лежит на истце.

2. Обеспечительные меры (подпункт «a» пункта 1 статьи 2 Директив о средствах защиты нарушенных прав). В некоторых странах ЕС подача искового заявления на обжалование действий заказчика подразумевает автоматическое приостановление проведения процедуры определения поставщика, подрядчика,

[122] Программа «Сигма» (The Sigma Programme - Support for Improvement in Governance and Management) – это совместная инициатива ОБСЕ и ЕС, финансируемая ЕС, направленная на помощь государствам в организации системы собственного государственного управления.

исполнителя. При этом в большинстве европейских стран истец в своей жалобе должен отдельно попросить о применении такой обеспечительной меры, как приостановка проведения процедур закупки. Контрольный орган на основании такого заявления самостоятельно принимает решение о приостановке проведения процедур, руководствуясь при этом интересами всех сторон. Так, в принятии обеспечительных мер может быть отказано в случае, если контрольный орган сочтет, что последствия их принятия могут принести больший вред государственным и общественным интересам, чем пользы для защиты нарушенных прав истца.

3. Признание недействительным заключенного контракта (статья 2d Директив о средствах защиты нарушенных прав).

Данный инструмент защиты нарушенных прав был введен директивой № 2007/66/ЕС. Он подразумевает возможность применения мер восстановления нарушенных прав уже после того, как государственный контракт был заключен. До появления данного инструмента единственным средством защиты после заключения контракта была возможность подать иск о возмещении ущерба. При этом контракт, заключенный с нарушениями норм европейского права в сфере государственных закупок, оставался в силе и выполнялся участником, признанным победителем закупки, что не восстанавливает нарушенные права истца. Директивы о средствах защиты нарушенных прав устанавливают закрытый перечень случаев, при наступлении которых может быть принято решение о недействительности контракта:

- если заказчик провел процедуру определения поставщика, подрядчика, исполнителя без предварительного опубликования извещения о проведении закупки в Официальном вестнике ЕС;

- если в результате нарушения положений пункта 5 статьи 1, пункта 3 статьи 2 или пункта 2 статьи 2а Директив о средствах защиты нарушенных прав истец лишился возможности ходатайствовать об отмене решения заказчика, а в случае отсутствия обжалуемого нарушения он мог претендовать на присуждение ему данного контракта;

- если согласно пункту «c» статьи 2b Директив о средствах защиты нарушенных прав национальным законодательством государства-члена ЕС было установлено, что сроки обжалования, установленные статьей 2a указанных директив, не применяются при заключении рамочных контрактов и использовании оперативной системы закупок.

Кроме того, необходимо отметить, что использование данного инструмента является крайней мерой, к которой контрольные органы государств-членов ЕС прибегают весьма неохотно. Для того, чтобы сократить число случаев признания контракта недействительным, статья 2a Директив о средствах защиты нарушенных прав вводит срок обжалования действий заказчика. На основании данного положения государствами-членами ЕС был установлен период длительностью от 10 до 30 дней с момента вынесения заказчиком решения об определении победителя, в течении которого могут быть обжалованы действия заказчика. При этом заключение контракта с победителем закупки возможно только после окончания данного срока в случае отсутствия заявлений об обжаловании действий заказчика.

4. Возмещение ущерба (подпункт «c» пункта 1 статьи 2 Директив о средствах защиты нарушенных прав). Для того, чтобы контрольный орган принял решение о выплате заказчиком возмещения ущерба пострадавшему от его действий участнику закупки, необходимо наличие трех условий: ущерб, который понес истец; факт нарушения заказчиком норм европейского права в сфере государственных закупок; причинно-следственная связь между первым и вторым условием. В соответствии с национальным законодательством и судебной практикой государств-членов ЕС расходы, связанные с участием в процедуре определения поставщика, подрядчика, исполнителя, признаются подлежащими возмещению почти во всех случаях. При этом наличие ущерба, связанного с упущенной выгодой, доказать довольно сложно и как следствие довольно редко признается судами и контрольными органами. В связи с этим появление такого инструмента как признание недействительным заключенного

контракта расширило возможности участников закупки на практике восстановить нарушенные права.

5. Денежный штраф и длящиеся платежи (пункт 8 статьи 2 Директив о средствах защиты нарушенных прав). Данный инструмент защиты от неправомерных действий заказчика предназначен не для проигравших участников закупки, а для победителя, а в дальнейшем и поставщика, подрядчика, исполнителя по заключенному государственному контракту. Такая мера применяется для того, чтобы принудить заказчика выполнять принятые им решения и обязательства. Денежный штраф применяется как разовая мера во избежание повторения заказчиком уклонения от выполнения принятых обязательств. Длящиеся платежи как мера защиты хозяйствующего субъекта применяется, когда необходимо принудить заказчика совершить какое-либо предписанное законом действие. Длящиеся платежи оплачиваются заказчиком до тех пор, пока им не будут выполнены свои обязательства. При этом заказчик не может продолжать проведение закупочных процедур до тех пор, пока им не были уплачены назначенные денежные штрафы или длящиеся платежи.

Таким образом, в европейском праве, регулирующем сферу государственных закупок, была создана единая система защиты нарушенных прав участников закупки, поставщиков, подрядчиков, исполнителей от неправомерных действий заказчика. Несмотря на то, что европейские нормы устанавливают только общие принципы и правила организации национальных систем защиты, многие государства-члены ЕС рассматривают данные требования как необходимый минимум функционирования указанных систем и часто внедряют более обширный перечень инструментов защиты, которые может применить истец, или ужесточают требования, закрепленные в европейском праве.

Подводя итог анализу процедурных аспектов осуществления государственных закупок необходимо отметить, что:

1. Европейский союз смог внедрить новый способ стимулирования конкуренции – систему общеевропейского опубликования извещений о проведении закупок.

2. В европейскую систему правового регулирования государственных закупок был внедрен механизм планирования закупок и заблаговременного опубликования информации об осуществлении закупок.

3. С целью унификации описания объекта закупки и упрощения поиска необходимой закупки на различных языках был разработан и введен в действие Единый классификатор закупок.

4. Европейским законодателем были сформулированы и утверждены основные критерии, требования о соответствии которым заказчик вправе предъявлять к участникам закупки и которые можно разделить на 4 группы: добросовестность и благонадежность; профессионализм; экономическая и финансовая состоятельность; техническая и профессиональная оснащенность.

5. Для обеспечения эффективности закупки был внедрен инструмент вариативной заявки, позволяющий участнику закупки предлагать альтернативные товары, работы, услуги, которые могут подойти заказчику.

6. Наблюдается тенденция к сокращению использования цены в качестве основного критерия для определения победителя закупки.

Таковы основные процедурные этапы проведения определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Особенности осуществления государственных закупок в соответствии с европейским правом будут рассмотрены в третьей главе данной работы.

Глава 3. Особенности осуществления государственных закупок в ЕС.

§ 3.1. Устойчивые государственные закупки в праве ЕС[123].

Устойчивые государственные закупки являются инструментом достижения целей устойчивого развития, в связи с чем сначала рассмотрим, что из себя представляет устойчивое развитие.

Определение понятия «устойчивое развитие» впервые было сформулировано в докладе «Наше общее будущее», который в 1987 г. был подготовлен Комиссией ООН под руководством Брундтланд: «Устойчивое развитие – это развитие, которое позволяет удовлетворять все потребности современного поколения и которое при этом не помешает будущим поколениям удовлетворять свои потребности»[124]. Речь идет о разумном потреблении ресурсов, когда результатом потребления является не уничтожение или истощение ресурса, а его восстановление или сохранение в результате минимизации и рационализации процесса потребления. Это касается как природных, так и человеческих и экономических ресурсов.

Само внедрение концепции устойчивого развития в первичное право ЕС началось в 1999 г., когда в связи с вступлением в силу Амстердамского договора устойчивое развитие было включено в число основополагающих целей ЕС.

В ЕС также принят и действует ряд документов в развитие концепции устойчивого развития, причем основаны они во многом на международных документах по аналогичной проблематике. В сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге состоялся Международный саммит по устойчивому развитию. Европейский союз принял активное участие в разработке и подписании Йоханнесбургской

---

[123] Выводы, изложенные в данном параграфе диссертации, были частично опубликованы в статье автора диссертационного исследования: Смазнова А.П. Конкретизация порядка применения устойчивых государственных закупок в практике Суда Европейского союза // Вопросы экономики и права. – 2016. – № 95. – С. 34 – 37.

[124] World Commission on Environment and Development’s (the Brundtland Commission) // UNO report. Our Common Future. 1987.

декларации по устойчивому развитию, где были выделены основные составляющие устойчивого развития – это три «взаимосвязанных и взаимозависимых компонента устойчивого развития – экономическое развитие, социальное развитие и защита окружающей среды»[125]. Кроме того, в декларации говорится о том, что для достижения целей устойчивого развития необходимо соблюдать баланс в развитии этих трех составляющих. При этом А.А. Гусев, например, полагает, что «ключевым для концепции устойчивого развития является политическое значение экономически и социально оптимального использования природных ресурсов»[126]. Об этом же говорит и Д.С. Боклан, когда указывает на необходимость смены антропоцентрического подхода на экоцентрический подход к концепции устойчивого развития[127].

Д.С. Боклан также делает вывод о том, что «неустойчивое производство и потребление ведет к деградации окружающей среды и, как следствие, к неустойчивому экономическому и социальному развитию или даже, напротив, к деградации»[128].

Данные точки зрения подтверждаются дальнейшим практическим воплощением концепции устойчивых закупок, когда позднее в ЕС был разработан и применен отличный от йоханнесбургского подход, в соответствии с которым экологическая составляющая была положена в основу устойчивого развития. В основе данного подхода лежит идея о том, что социальный и экономический компоненты не просто испытывают влияние экологической составляющей, а не могут существовать без нее. То есть невозможно создать экологически устойчивую в течение продолжительного времени модель развития, если при формировании и осуществлении экономической и социальной политики не были приняты во внимание требования защиты

---

125 Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Johannesburg, CONF.199/20. 2002. Chapter 1. Resolution 1. Par. 5.

126 Гусев А.А. Экологическая политика Европейского союза в контексте концепции устойчивого развития // Обозреватель, 2012, № 4. С 88-100.

127 Боклан Д. С. «Экологизация» международных экономических отношений в контексте эволюции концепции устойчивого развития // Московский журнал международного права. 2015. № 1 (97). С. 117-134.

128 Боклан Д.С. Отражение концепции устойчивого развития в международном инвестиционном праве // Государство и право. 2014. № 5. С. 63.

окружающей среды. В соответствии с подходом ЕС социальный и экономический компоненты являются составной частью экологической составляющей.

Таким образом, в ЕС изначально внедрение концепции устойчивого развития началось с экологического компонента. Так, например, Европейской комиссией был введен термин «зеленые закупки»[129], были определены типовые экологические критерии для 19 видов продукции, закупаемых ЕС[130].

В 2006 г. была принята «Европейская стратегия по устойчивому развитию». В соответствии с данной стратегией «устойчивое развитие призвано помочь нашей планете сохранить возможность поддерживать на ней жизнь во всем ее разнообразии, основывается на принципах демократии, равенства полов, солидарности, верховенства права и уважения основных прав и свобод, включая предоставление для всех равных возможностей. Целью устойчивого развития является постоянное улучшение качества жизни и благосостояния на всей планете настоящего и будущих поколений. Для достижения данной цели необходимо стремиться к строительству динамично развивающейся экономики с полной занятостью населения и высоким уровнем образования, здравоохранения, социального и территориального единства и защиты окружающей среды в безопасном мире, уважающем культурное многообразие»[131]. Основным достижением данной стратегии стало формирование семи основных сфер применения устойчивого развития в ЕС: изменение климата и производство экологически чистой энергии; перевозки; устойчивое потребление и производство; сохранение и разумное распределение природных ресурсов; здравоохранение; социальная защита, демография и миграция; бедность и другие вызовы устойчивого развития.

---

129 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment // COM/2008/0400 final

130 См.:http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

131 Presidency Conclusions, Review of the EU Sustainable Development Strategy − Renewed Strategy. // Brussels. 15 and 16 June 2006. Par 1.

Концепция устойчивого развития начинает постепенно внедряться во все политики ЕС. Так, например, она составляет основу почти всех экологических мероприятий ЕС[132].

Затем настал черед дальнейшего правового закрепления концепции устойчивого развития в первичном праве ЕС. Именно в Договоре о ЕС в редакции Лиссабонского договора о реформе[133] устойчивое развитие впервые отнесено к одной из задач развития ЕС. Поскольку, как отмечает М.Л. Энтин, «цель [Договора о реформе] – приспособить институты ЕС к функционированию в новых условиях»[134], данный шаг со стороны ЕС был вполне закономерен. Так, пункт 3 статьи 3 Договора о ЕС (далее – ДЕС) гласит: «… Он [Европейский союз] должен способствовать устойчивому развитию Европы, основанному на сбалансированности экономического роста и стабильности цен, социальной рыночной экономике с высоким уровнем развития конкуренции, полной занятостью и социальным прогрессом и высоким уровнем защиты и восстановления окружающей среды»[135]. В пункте 5 статьи 3 ДЕС закреплено стремление ЕС «способствовать устойчивому развитию на Земле» в целом. Кроме того, в соответствии со статьей 11 Договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС) «требования, касающиеся защиты окружающей среды, должны быть инкорпорированы в определения и практику применения различных политик и направлений деятельности Союза, особенно в том, что касается обеспечения устойчивого развития»[136]. Как справедливо отмечает П.А. Калиниченко: «На сегодняшний день современное отражение нацеленности на устойчивое развитие в учредительном акте подчеркивает решимость продолжать совершенствование деятельности ЕС в

---

132 Калиниченко П.А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского сообщества (международно-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н., Москва – 2001. 161 с. РГБ ОД, 61:02-12/952-4.

133 Consolidated version of the Treaty on European Union. Official Journal. 2012. C 326. P. 13–390.

134 Энтин М.Л. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4 (32). С. 19.

135 Там же, С 14.

136 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal. 2012. C 326. P. 47–390.

этом аспекте»[137]. Также необходимо отметить, что, помимо этого, в Договоре о функционировании ЕС закреплены и другие принципы, необходимые для внедрения концепции устойчивого развития: стимулирование повышения уровня занятости населения, обеспечение социальной защиты, поддержание высокого уровня образования и здравоохранения (статья 9 ДФЕС), борьба с дискриминацией по признаку пола, расы, национальности, религиозных или политических взглядов, ограниченных возможностей, возраста или сексуальной ориентации (статья 10 ДФЕС).

3.1.1. Устойчивые государственные закупки как инструмент достижения устойчивого развития.

Как уже было упомянуто выше, одним из инструментов достижения устойчивого развития государства являются устойчивые государственные закупки. Устойчивые государственные закупки – это процесс удовлетворения потребностей организации в товарах (работах, услугах) по принципу соотношения цены и качества с учетом принципа приобретения блага не только для самой организации, но и для общества и экономики в целом, включая минимизацию ущерба для окружающей среды[138]. Апробация и активное внедрение устойчивых государственных закупок на практике начались в июне 2003 г., когда под эгидой ООН был запущен Марракешский процесс. В 2005 г. на встрече в Коста-Рике была образована целевая группа Марракешского процесса. Данной группой был разработан план применения устойчивых закупок на практике. С 2009 по 2012 годы в семи странах была успешно проведена апробация этого плана. На данный момент происходит внедрение устойчивых закупок в различных странах и регионах мира, в том числе в ЕС на наднациональном уровне и в отдельных странах Европейского союза.

Правовые основы применения устойчивых государственных закупок были заложены как учредительными договорами (например, в ст. 11 ДФЕС были установлены экологические требования), так и нормами вторичного права

---

[137] Калиниченко П. А. Современные тенденции в развитии экологического права ЕС // М. Статут. 2001, С 207–211.

[138] Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement, Activity Report, May 2011 http://www.sustainableprocurement.eu.com/documents/MTFonSPPReportCSD19FINAL.pdf

ЕС. Так, в пункте 5 преамбулы директивы № 2004/18/ЕС в качестве одной из целей директивы называется установление основных положений, определяющих, каким образом заказчик может внедрить экологические требования и концепцию устойчивых закупок в закупочную документацию, не нарушив при этом остальных требований права ЕС о государственных закупках[139]. Данное положение было сохранено и расширено в директиве № 2014/24/ЕС. Кроме того, в данной директиве одним из принципов осуществления государственных закупок становится необходимость обеспечения соответствия участников закупки «основным нормам экологического, социального и трудового права ЕС, национального права государств-членов, коллективным соглашениям, а также соответствующим нормам международного права»[140].

Наряду с нормами вторичного права в ЕС действует большое количество программных документов и различных инициатив, где основным инструментом являются устойчивые закупки.

В 2002 году в ЕС была принята Шестая программа экологического сотрудничества[141], где были изложены основные цели и направления политики ЕС по защите окружающей среды. Программа закрепила принцип инкорпорации экологических требований в различные политики Европейского союза, а также в цели обеспечения устойчивого развития. Данная программа определила основные подходы и способы достижения поставленных целей. Основополагающая роль отводится государственным закупкам как основному инструменту внедрения устойчивого потребления. В 2007 г. при подведении

---

139 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 public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal. 2004. L 134. P. 114–240.

140 Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 65–242. Art 15.

141 Decision № 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme // Official Journal. 2002. L 242. P. 1. См. также 6. Commission Communication, Sixth environment action programme of the European Community «Environment 2010: Our future, Our choice» - The Sixth Environment Action Programme // COM (2001) 31 final.

промежуточных результатов осуществления данной программы Европейская комиссия сделала вывод, что использование рынка для выполнения экологических задач, и в первую очередь применение «зеленых» закупок, стимулирует внедрение инноваций и повышает эффективность использования ресурсов[142].

В 2008 г. был принят План достижения устойчивого потребления и производства и устойчивой промышленной политики, где ЕС констатировал факт того, что ежедневная деятельность человечества негативно влияет на окружающую среду – ускоряется процесс глобального потепления, происходит загрязнение окружающей среды, истощаются природные ресурсы[143]. Данный план в качестве одного из решений вышеперечисленных проблем предлагает поощрять устойчивое потребление и использование более высококачественной продукции. Помимо всего прочего, в Плане говорится о необходимости введения сертификации или маркировки устойчивой продукции соответствующим знаком качества, чтобы потребители могли отличать продукцию, произведенную с использованием энергосберегающих технологий или, например, без использования рабского труда.

В 2009 г. Европейская комиссия выпустила обзор стратегии ЕС по устойчивому развитию «Инкорпорация устойчивого развития в политику ЕС», где определила, что текущий экономический кризис необходимо использовать как возможность для стимулирования устойчивого развития и развития ресурсообеспеченного, динамично развивающегося, основанного на знаниях, социально ориентированного общества[144].

---

142 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme // COM (2007) 225 final. P. 5.

143 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan // COM (2008) 397 final. P. 2.

144 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development // COM (2009) 400. P. 2.

В 2010 г. Европейский совет принял Европейскую стратегию 2020 «Умное, устойчивое и разностороннее развитие»[145]. В данной стратегии была поставлена задача преодолеть экономический кризис путем стимулирования конкуренции, производства, социального взаимодействия и экономического развития. Также были определены пять показателей, которых ЕС необходимо достигнуть к 2020 году и среди которых повышение уровня занятости населения, создание условий для научно-технического развития экономики, сокращение выброса вредных веществ в атмосферу, повышение уровня образования населения. Для достижения данных целей в ЕС было создано семь инициативных групп, причем в трех из семи инициатив государственные закупки являются основным инструментом осуществления целей стратегии. Рассмотрим данные инициативы.

1. Инициатива «Эффективное использование ресурсов в Европе» предназначена для внедрения более действенного использования природных ресурсов, включая «сырые материалы, такие как топливо, минералы и металлы, а также продовольствие, почвы, воду, воздух, биоресурсы и различные экосистемы»[146]. Достичь поставленных целей предполагается путем использования государственных закупок, а именно включения экологического критерия в документацию о закупке. Это станет в своем роде сигналом для поставщиков, подрядчиков, исполнителей о необходимости внести изменения в политику своей компании, в том числе в отношении сохранения природных ресурсов, чтобы соответствовать требованиям устойчивых закупок.

2. Основными задачами инициативы «Инновационная Европа»[147] являются использование научно-технических ресурсов для противостояния современным вызовам, таким как изменение климата, эффективное

---

145 Commission Communication, Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth // COM (2010) 2020 final.

146 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy // COM (2011) 21 final. P. 1.

147 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union // COM (2010) 546. Point 7. P. 3.

использование ресурсов, демографические изменения и здоровье населения. Государственные закупки являются одним из основных инструментов создания условий, необходимых для стимулирования бизнеса к инвестированию капитала в наукоемкие производства и к финансированию научно-исследовательских работ.

3. Инициатива «Единая промышленная политика»[148] также указывает на необходимость применения государственных закупок в качестве основного инструмента создания наукоемкой экономики, и в особенности на более активное использование «зеленых» закупок с целью расширения рынка органической продукции и услуг.

Помимо закрепления положений об устойчивых закупках в директивах, программах и инициативах ЕС существует целый ряд решений Суда ЕС, регулирующих пробелы права ЕС в сфере государственных закупок.

3.1.2. Применение устойчивых закупок на практике в решениях Суда ЕС.

Необходимо отметить, что Суд ЕС начал формировать практику по применению устойчивых закупок еще до того, как было принято решение о применении концепции устойчивого развития в ЕС. И это не удивительно. Как справедливо отмечают М.Л. Энтин и Е.Г. Энтина: «Законодатель за развитием общества не успевает. […] Судебные учреждения спасают. Они берут на себя роль первопроходцев»[149]. Так, еще в конце 1980-х годов Суд ЕС постановил, что заказчик при присуждении контракта может руководствоваться необходимостью стимулирования социального развития, например, путем присуждения контракта поставщику, который создает места и нанимает на работу граждан, находящихся длительное время без работы, как это было в

---

148 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage // COM (2010) 614 final. - P. 3, 16.

149 Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Востребованность и пределы судебного нормотворчества // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 17.

деле GebroedersBeentjes BV v. Netherlands[150]. Также впоследствии Суд ЕС признал, что степень загрязнения атмосферы (меньшее количество выбросов выхлопных газов при оказании транспортных услуг)[151] или интенсивность выбросов углекислого газа в атмосферу (использование возобновляемых источников энергии)[152] являются допустимыми критериями присуждения государственного контракта. Для того чтобы в дальнейшем не возникало трудностей с определением, не противоречит ли критерий выбора победителя закупки праву ЕС, Суд ЕС в ряде своих решений выработал принцип «тесной взаимосвязи [критерия] с предметом закупки»[153].

В своем решении по делу Concordia Bus, вынесенном в 2002 году, Суд ЕС установил, что в соответствии с действующими на тот момент директивами по государственным закупкам заказчик, объявивший о проведении торгов на оказание услуг по автобусному сообщению, имел право наряду с критерием «экономически наиболее выгодного предложения» включить критерий, учитывающий количество выхлопных газов, выбрасываемых в атмосферу, и уровень шума, производимого автобусами.

В данном деле Суду ЕС необходимо было ответить на принципиальный вопрос: не противоречит ли нормам европейского права присуждение государственного контракта на основе экологического критерия. Суд ЕС постановил, что не противоречит. Однако при этом он сделал оговорку, что «не любой экологический критерий является допустимым при определении поставщика»[154]. Суд ЕС пояснил, что, хотя заказчик обладает полномочиями устанавливать критерии, на основании которых будет выбран поставщик, такие критерии не должны быть сформулированы таким образом, чтобы предоставлять заказчику неограниченную свободу выбора поставщика. Они

---

150 Case C-31/87, Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands // European Court Reports. 1988. I -04635.

151 Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne // European Court Reports. 2002. I-07213.

152 Case C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich // European Court Reports. 2003. I-14527.

153 Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne // European Court Reports. 2002. I-07213.

154 Там же, пар. 58.

должны строго соответствовать основным принципам европейского права, в том числе принципу недискриминации, а также быть четко обозначены в документации о закупке.

Кроме того, именно в данном деле Суд ЕС впервые сформулировал принцип «тесной взаимосвязи [критерия] с предметом закупки»[155]. При этом он уточнил, что «критерий, касающийся уровня выброса выхлопных газов в атмосферу и уровня шума, производимого автобусами, […] является взаимосвязанным с предметом закупки – предоставлением услуг городского автобусного сообщения»[156]. Таким образом, в данном деле Суд ЕС начал развивать принцип «тесной взаимосвязи [критерия] с предметом закупки», пояснив, что он не ограничивается лишь связью с функциональной целью закупки (приобретение услуг городского автобусного сообщения), а также включает в себя взаимосвязь с экологическими последствиями использования данных услуг (загрязнение окружающей среды выбросами выхлопных газов используемых автобусов).

Решение по делу Concordia Bus прояснило вопрос о допустимости применения при присуждении контракта критерия, устанавливающего экологические требования, которым должны соответствовать товар, услуга при предоставлении заказчику. Однако вопрос возможности установления экологического критерия выбора поставщика, относящегося к фазе производства, в данном деле разрешен не был, поэтому он был рассмотрен позднее в деле Wienstrom[157].

В деле Wienstrom истец – проигравший участник закупки – оспаривал возможность применения экологического критерия к процессу производства при присуждении контракта на снабжение электроэнергией, а именно на поставку электроэнергии, произведенной из возобновляемых источников энергии. Суд ЕС постановил, что заказчик правомочно установил такой

---

155 Там же, пар. 59

156 Там же, пар. 65

157 Case C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich // European Court Reports. 2003. I-14527.

критерий. Обосновывая свое решение, Суд ЕС выделил два основных положения.

Во-первых, Суд ЕС сослался на свои выводы по делу Concordia Bus и установил, что «в случае если заказчик выбрал в качестве критерия определения поставщика критерий «экономически наиболее выгодного предложения», он также может установить и экологический критерий»[158]. Во-вторых, Суд ЕС установил, что критерий, касающийся экологических требований к процессу производства (производство электроэнергии из возобновляемых источников), является допустимым и не противоречит нормам европейского права, конечно, в случае, если он не идет в разрез с основными принципами европейского права, в том числе не противоречит принципу недискриминации, а также был четко обозначен в документации о закупке. Суд ЕС установил, что требования, предъявленные заказчиком в качестве критерия присуждения контракта, в данном деле не касаются физических или функциональных характеристик поставляемого товара (электричество, произведенное с использованием горючего топлива, имеет те же физические и функциональные характеристики, что и электричество, произведенное с использованием возобновимых ресурсов). Но при этом они имеют прямое отношение к экологическим последствиям воздействия, оказываемого на окружающую среду. Таким образом, в данном деле Суд ЕС определил, что не существует каких-либо различий в применении экологического критерия при определении поставщика, независимо, применяется ли он на этапе производства продукции или на этапе ее потребления.

Несмотря на то, применение принципа «тесной взаимосвязи [критерия] с предметом закупки» активно развивалось в делах Concordia Bus и Wienstrom, там речь шла лишь об экологическом критерии и возможности его применения в процессе определения поставщика. Возможность распространить действие

---

158 Там же, пар. 33

данного принципа на остальные компоненты устойчивых закупок представилась Суду ЕС в деле North Holland[159].

Дело North Holland касается обжалования результатов проведения закупки на поставку и обслуживание автоматических кофе-машин в провинцию Северная Голландия. При осуществлении закупки заказчик стремился приобрести продукцию, которая была бы произведена в соответствии с определенными экологическими и социальными стандартами. Поэтому при составлении документации заказчик особо обозначил свое требование, чтобы отдельные элементы продукции (в частности, кофейные зерна и сахар) были произведены без применения химических удобрений и без применения рабского труда. В своем решении Суд ЕС отметил, что директивы, регулирующие государственные закупки в ЕС, предусматривают, что критерии определения поставщика могут быть не только экономическими по своей природе: «заказчик также вправе устанавливать критерии выбора поставщика, основываясь на социальных потребностях, с целью создания благоприятных условий для незащищенных групп населения, причем в рамках контракта это могут быть как получатели товаров, работ, услуг, так и другие лица»[160].

Кроме того, одним из аргументов истца было то, что, установив одним из критериев отсутствие рабского труда при производстве продукции, заказчик таким образом оценивает политику компании-поставщика, что ни в какой мере не связано с предметом закупки. Однако данный аргумент был отклонен Судом ЕС, поскольку данный критерий присуждения контракта относился лишь к некоторым составляющим элементам поставляемой продукции и, как следствие, не имел отношения к торговой политике компании в целом.

Как и в деле Wienstrom, где одним из критериев определения поставщика было производство электроэнергии с использованием возобновляемых ресурсов, в деле North Holland требование производства кофе и сахара без использования рабского труда не имеет отношения к физическим или

---

159 Case C-368/10, European Commission v Kingdom of the Netherlands (далее – North Holland) // Digital reports (Court Reports - general). 2012. 284.

160 Там же, пар. 85

функциональным характеристикам поставляемого товара, но при этом имеет большое значение для заказчика. Данный факт нашел отражение в позиции Генерального адвоката Суда ЕС: «Вкус сахара не изменится в зависимости от того, был он произведен с использованием рабского труда или нет. Однако товар на рынке, произведенный с использованием рабского труда, оставит горький привкус на губах социально ответственного покупателя»[161].

Таким образом, Суд ЕС окончательно разрешил вопрос, может ли заказчик использовать экологические и социальные критерии при присуждении государственного контракта. Данные решения сыграли ключевую роль в инкорпорации концепции устойчивых государственных закупок в европейское право. Именно эти три дела определили порядок и условия применения экологических и социальных критериев при осуществлении государственных закупок.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что концепция устойчивого развития находит все большее распространение среди развитых государств. Ее применение позволит странам достичь сбалансированности экономического роста и стабильности цен, построить социальную рыночную экономику с высоким уровнем развития конкуренции, полной занятостью, социальным прогрессом и высоким уровнем защиты и восстановления окружающей среды. Одним из инструментов для достижения этих высоких целей являются устойчивые государственные закупки. ЕС и его государства-члены на данный момент проводят активную политику по расширению использования устойчивых государственных закупок в сферах, где они уже применяются, и по началу использования устойчивых закупок там, где они пока не применяются. Это, в свою очередь, позволит повысить эффективность осуществления государственных закупок, сделать государственные закупки открытыми и более привлекательными для широкого круга поставщиков, подрядчиком, исполнителей, улучшить экологическую ситуацию в Европе и повысить уровень социальной защиты населения.

---

161 Opinion of Advocate General Kokott, North Holland // European Court Reports. 2012. I-00000. Par. 110.

При этом хотелось бы отметить, что Россия пока не включилась в процесс применения устойчивых государственных закупок. Законодательство в сфере государственных закупок, в частности Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», не предусматривает применение устойчивых государственных закупок в России. Однако при этом был начат процесс создания социально ориентированной системы государственных закупок. Так, статьи 28 - 30 указанного закона предусматривают возможность предоставления ряда преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства, а также социально ориентированным некоммерческим организациям. Введение в закон данных статей заложило основы для будущего развития социальных государственных закупок в России. Однако, что касается экологической составляющей и возможности развития «зеленых» закупок, здесь по-прежнему не наблюдается какого-либо прогресса. Невозможность использовать экологические критерии при осуществлении государственных закупок тормозит формирование экологической ответственности предприятий и в целом не стимулирует внедрение ресурсосберегающих инновационных технологий. В связи с вышесказанным изучение опыта ЕС по использованию концепции устойчивых государственных закупок представляет академический и практический интерес с целью ее дальнейшего возможного внедрения в российское законодательство о государственных закупках.

§ 3.2. Внесение изменений в заявку участника закупки[162].

Российским законодательством, а именно статьей 46 Федерального закона от 15 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и

[162] Выводы, изложенные в данном параграфе диссертации, были частично опубликованы в статье автора диссертационного исследования: Смазнова А.П. Внесение изменений в заявки участников закупок по инициативе заказчика на примере опыта ЕС: правовой аспект // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 2. – С. 84 – 88.

муниципальных нужд», установлен общий запрет на проведение переговоров заказчика с участником закупки, при этом запрет является абсолютным, исключений предусмотрено не было. Так, по мнению отечественных авторов, «для предотвращения сговора или согласования действий участников торгов со стороны организаторов торгов или заказчиков, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции […] вводят запрет на переговоры с участниками торгов»[163]. Данная норма была введена российским законодателем с целью свести к минимуму возможность возникновения коррупционного элемента. Однако при этом такой абсолютный запрет негативно сказывается на проведении самих закупок – их эффективности и целесообразности.

При рассмотрении заявок комиссия по осуществлению закупок нередко обнаруживает в них очевидные описки и технические ошибки, ненамеренно допущенные участником закупки. Поскольку комиссия по осуществлению закупок не имеет права общаться с участником закупки, такую заявку она вынуждена отклонить по чисто формальному признаку даже несмотря на то, что данная заявка содержала наиболее выгодное для заказчика предложение. Нередко бывает и так, что ошибку находят в единственной поданной заявке, и тогда комиссия по осуществлению закупок вынуждена признать определение поставщика, подрядчика, исполнителя несостоявшимся. Заказчику приходится вносить изменения в план закупок, план-график, процедуру осуществления закупки приходится начинать сначала.

Необходимость проведения повторного определения поставщика, подрядчика, исполнителя усложняет процесс осуществления закупок, увеличивает сроки получения товара, работы, услуги конечным потребителем и, в конечном счете, приводит к увеличению государственных расходов. Всё это приводит к дополнительным временным и финансовым затратам, и, как следствие, негативно сказывается на эффективности и стоимости закупок. Поскольку опыт России в сфере осуществления государственных закупок

[163] Габов А. В., Егорова М. А., Могилевский С. Д. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве// Юстицинформ. 2015 г.

насчитывает немногим менее 25 лет, а действующей контрактной системе нет и пяти лет, опыт ЕС в данной сфере представляет интерес для дальнейшего развития российского законодательства.

Несмотря на то, что развитие европейского права в сфере государственных закупок насчитывает более 50 лет, в основополагающих документах, регулирующих осуществление государственных закупок в Европейском союзе, не содержатся нормы, регулирующие возможность внесения изменений в заявку после вскрытия конвертов и до определения поставщика по инициативе заказчика. Нормы вторичного права ЕС не содержат четких указаний, в каких именно случаях заказчик может разрешить участнику закупки внести изменения в заявку, а в каких случаях должен признать его заявку несоответствующей требованиям законодательства и документации о закупке. Данные нормы были выработаны Судом ЕС в ряде решений по делам, касающимся осуществления государственных закупок в ЕС. Как справедливо отмечает Р.А. Касьянов: «Именно благодаря его [Суда ЕС] усилиям на протяжении десятилетий удалось обеспечить поступательное развитие интеграционных процессов в Европе, построение сначала общего, а затем и единого внутреннего рынка ЕС»[164].

В итоге практика Суда ЕС показала, что ситуации, когда возникает вопрос о возможности внесения изменений в заявку участника закупки после вскрытия конвертов и до определения поставщика, бывают четырех видов:

1) обнаружение очевидной технической ошибки;

2) обнаружение упущения в заявке;

3) предоставление поставщиком неполной информации;

4) недостаточность, двусмысленность предоставленной поставщиком информации.

Обнаружение очевидной технической ошибки. В деле Adia Interim SA v Commission of the European Communities Суд первой инстанции Европейских

---

[164] Касьянов Р.А. Конкретизация ключевых понятий в области борьбы с рыночными злоупотреблениями в практике Суда Европейского союза // Хозяйство и право. - М. - 2014. № 10. - С. 117-127.

сообществ (далее – СПИ) установил, что любые контакты между заказчиком и поставщиком, подрядчиком, исполнителем запрещены, за исключением случаев, «когда необходимо получить уточняющую информацию, связанную с обнаружением очевидной технической ошибки и необходимостью ее исправления поставщиком»[165]. При этом Суд Европейских сообществ подчеркнул, что «ошибка в расчетах не должна носить системный характер», поскольку процесс выяснения причин возникновения такой ошибки «может привести к нарушению принципа равного отношения ко всем поставщикам»[166]. Кроме того, ранее в решении по делу Bernardi[167] Суд Европейских сообществ установил, что заказчик не обязан запрашивать у участника закупки уточнения в случае обнаружения ошибки, и, следовательно, сторона не может оспаривать в судебном порядке действия (бездействия) заказчика в случае, если они являются последствиями действий самого участника закупки. Также основные принципы, выработанные Судом Европейских сообществ в данных делах относительно исправления очевидной технической ошибки, были подтверждены в делах Agence européenne d'interims v Commission[168], AICS v Parliament[169] , Belfass SPRL v Council of the European Union[170] .

Обнаружение упущения в заявке. Свою позицию по данному вопросу Суд Европейских сообществ разъяснил в решении по делу Tideland Signal Ltd v Commission[171]. Предметом иска стало отклонение Европейской комиссией заявки компании Tideland Signal Ltd на поставку навигационного оборудования для оснащения портов некоторых стран в рамках программы помощи TACIS.

---

[165] Case T-19/95, Adia Interim SA v Commission of the European Communities (далее - Adia Interim) // European Court Reports. 1996. II-00321.
[166] Там же, пар. 46.
[167] Case 90/71, Giorgio Bernardi v European Parliament (далее – Bernardi) // European Court Reports. 1972. P. 00603.
[168] Case 56/77, Agence européenne d'interims v Commission of the European Communities // European Court Reports. 1978. P. 02215.
[169] Case T-139/99, Alsace International Car Service (AICS) v European Parliament // European Court Reports. 2000. II-02849.
[170] Case T-495/04, Belfass SPRL v Council of the European Union // European Court Reports. 2008. II-00781.
[171] Case T-211/02, Tideland Signal Ltd v Commission of the European Communities // European Court Reports. 2002. II-03781.

Заявка истца на один из лотов была отклонена Европейской комиссией на основании того, что в ней не содержалась информация о том, что предложение поставщика действительно в течение 90 дней после окончания срока подачи заявок, как того требовала документация по закупке. В своей заявке истец прописал, что предложение «действительно в течение 90 дней после окончания срока подачи заявок, т.е. до 28.07.02»[172]. Фактически же получилось, что 90-дневный период закончился не 28.07.02, а позднее, поскольку Европейская комиссия вносила изменения в извещение о проведении закупки и соответственно продлила срок подачи заявок. Истец подал новую заявку с учетом новых требований извещения, но при этом забыл исправить дату, до которой действительно его предложение. СПИ вынес решение об аннулировании решения Европейской комиссии об отклонении заявки компании Tideland. СПИ установил, что поскольку заявление поставщика о сроке действия его предложения само в себе содержит противоречие, но при этом данное упущение поставщика «имеет простое объяснение и может быть легко разрешено», Европейская комиссия должна была воспользоваться своим правом обратиться к поставщику с целью уточнить данное положение. Также СПИ в своем решении уточнил, что для того, чтобы применять в дальнейшем данный прецедент, ошибка в дате должна быть очевидна из обстоятельств дела. Такое решение СПИ обосновал необходимостью применения принципа пропорциональности. Таким образом, из решения по данному делу следует, что наличие ошибки должно быть очевидно, и при этом из текста заявки должно быть понятно, какую информацию на самом деле собирался предоставить участник закупки. СПИ постановил: «В случае, когда сами условия заявки и сопутствующие обстоятельства, известные Комиссии, указывают, что упущение, совершенное поставщиком, имеет простое объяснение и может быть легко разрешено, то отклонение заявки комиссией по осуществлению закупок без уточнения такого противоречия у поставщика будет противоречить

[172] Там же, пар. 2.

требованиям принципа добросовестного управления, в соответствии с которым должна действовать комиссия»[173].

Предоставление поставщиком неполной информации. Данный вопрос был рассмотрен в деле Hossacks v. The Legal Services Commission[174]. Заказчик объявил об организации торгов на приобретение услуг, торги были разбиты на несколько лотов на закупку одинаковых услуг для разных регионов страны. В документации заказчик в качестве обязательного требования прописал необходимость указать информацию по всем пунктам документации, даже если такая информация у заказчика уже имеется. Кроме того, заказчик в соответствии с документацией оставил за собой право отклонить заявку в случае непредоставления такой информации. Компания Hossacks по ошибке направила заявку на оказание услуг в Нортгемптоншире с указанием в заголовке другого региона – Уилтшир, а также не указала местонахождения офиса компании в данном регионе. Компания Hossacks обратилась в суд Великобритании с требованием признать неправомерным решение заказчика отклонить ее заявку. По мнению истца, не направив запрос об уточнении отсутствующей информации, ответчик нарушил принцип пропорциональности, поскольку по другим вопросам он направлял запросы участникам закупки об уточнении информации. Для вынесения решения по данному делу суд Великобритании направил преюдициальный запрос в Суд ЕС. В своем ответе на преюдициальный запрос Суд ЕС пояснил, что заказчик действовал в соответствии с нормами европейского права, когда вынес решение об отклонении заявки истца. Исследовав материалы дела, Суд ЕС пришел к выводу, что непредоставление адреса регионального офиса компании в данном случае явилось правомерным основанием для отклонения заявки, поскольку наличие представительства в регионе оказания услуг является существенным условием для заказчика. И следовательно, разрешение внести изменение привело бы к изменению сущности заявки истца, что недопустимо в

[173] Там же, пар. 37.
[174] Case CO/10438/2010, Hossacks (a firm of solicitors) v the Legal Services Commission // EWHC 2700 (Admin) Queen’s Bench.

соответствии с положениями права ЕС, регулирующего осуществление государственных закупок.

Недостаточность, двусмысленность предоставленной поставщиком информации в заявке. Позиция по данному аспекту проблемы внесения изменений в заявку была сформирована в решении по делу Clinton v Dept for Employment and Learning[175], когда суд Северной Ирландии обратился в Суд ЕС с преюдициальным запросом. Предметом контракта в данном деле была поставка обучающих программ по программе государственного финансирования в Северную Ирландию. Заявка истца была отклонена заказчиком на основании отсутствия информации в отношении «успешного опыта исполнения подобных заказов, достижениях и успехах поставщика в интересующей сфере»[176]. Истец заявил, что данная информация «может быть и не в полном объеме, но представлена в заявке была»[177]. И, учитывая, что другим участникам закупки заказчиком были направлены запросы об уточнении информации по данному вопросу, истец просил отменить решение заказчика об отклонении его заявки в связи с тем, что действия заказчика были совершены в нарушение принципов равного отношения к заявкам всех участников. Поскольку истец предоставил показания свидетеля – сотрудника ответчика, подтвердившего, что заявка истца содержала «некоторую информацию, хотя и ограниченную в объеме, касающуюся качества и характеристик ранее поставляемых компанией программ»[178], Суд ЕС пришел к заключению, что в данном случае речь идет о недостаточности предоставленной информации, но никак не о непредоставлении информации. Поэтому в данном случае заказчик был обязан запросить уточняющую информацию у истца, как он поступил в отношении других заказчиков. При решении данного вопроса Суд ЕС исходил из принципа равного отношения ко всем заявкам. Суд ЕС установил, что при применении данного принципа

[175] Case McCL8398, Clinton v Dept for Employment and Learning // 2012. NIQB 2.
[176] Там же, пар. 11.
[177] Там же, пар. 12.
[178] Там же, пар. 15.

основным критерием является сопоставимость действий заказчика в отношении всех заказчиков. То есть вопрос заключается в том, был ли запрос, направляемый истцу таким же, как запросы, сделанные заказчиком остальным участникам закупки. Поскольку ответ на данный вопрос является утвердительным, по мнению Суда ЕС, то действия заказчика были признаны им неправомерными. Таким образом, в решении по данному делу Суд ЕС наполнил принцип равного отношения ко всем заявкам участников содержанием и определил, что равное отношение ко всем участникам предполагает, что действия заказчика в отношении всех участников должны быть сопоставимы в одинаковых ситуациях. В более общем смысле, действия заказчика должны соответствовать принципу пропорциональности: они не должны выходить за рамки целесообразности и необходимости таких действий для достижения поставленной цели. Важность принципа равного отношения ко всем заявкам также отметил Алистер Мохан, один из ведущих специалистов Великобритании в сфере государственных закупок в ЕС: «Для Суда ЕС соблюдение принципа равного отношения ко всем участникам стоит превыше справедливости для конкретного участника закупки»[179].

Ключевым в данной сфере стало решение Суда ЕС по преюдициальному запросу словацкого суда по делу SAG ELV Slovensko a.s. and others v Úrad pre verejné obstarávanie[180], которое подвело итог судебной практики ЕС по вопросу внесения изменений в заявку участника закупки. Суд ЕС сформулировал основные аспекты новой нормы и привел теоритическое обоснование своим выводам. В данном деле Суд ЕС, опираясь на предыдущие решения, дал четкое и подробное толкование тем нормам европейского права, которые касаются внесения изменения в заявки участников закупок. Для этих целей был проведен анализ европейского права в сфере закупок, в первую очередь директивы № 2004/18/ЕС. Статья 51 директивы № 2004/18/ЕС содержит положение, в

[179] Maughan A., Caveat Venditor – e-tendering Systems and the Problem of Genuine Mistakes// 2011. Morrison & Foerster LLP.
[180] Case C 599/10, SAG ELV Slovensko A.S. and Others v Úrad pre verejné obstarávanie // Digital reports (Court Reports - general). 2012. 191.

соответствии с которым заказчик «может попросить участника закупки дополнить или разъяснить документы, переданные в составе заявки». Кроме того, статья 55 директивы № 2004/18/ЕС, содержащая нормы, регламентирующие действия заказчика в случае получения заявки с ненормально низкой ценой, говорит об обязанности заказчика обратиться к участнику закупки с целью прояснить ненормально низкую цену. Таким образом, Суд ЕС сделал вывод, что соответствующие нормы права Европейского союза не содержит абсолютного запрета на контакт заказчика и участника закупки.

Суд ЕС также установил, что исправление незначительных или технических ошибок не приведет к ограничению конкуренции[181]. Наоборот, если заказчикам придется отказываться от экономически выгодных предложений только потому, что поставщиком была допущена незначительная опечатка или техническая ошибка, то это негативно скажется на возможностях заказчика и будет противоречить принципу эффективности осуществления государственных закупок. Но при этом Суд ЕС отметил, что в случае если участнику закупки было разрешено внести изменения в свою заявку, такое изменение не должно касаться существенных условий заявки и изменять цену контракта (за исключением случаев, когда речь идет об очевидной арифметической ошибке). При принятии решения о разрешении внести изменения в заявку заказчик должен руководствоваться принципом пропорциональности и равного отношения ко всем заявкам. То есть любому участнику закупки, допустившему в своей заявке ошибки такого же типа, должна быть предоставлена возможность исправить их.

Таким образом, для того, чтобы внести изменения в заявку после вскрытия конвертов и до определения поставщика, в соответствии с правом ЕС необходимо следовать следующим правилам. Все запросы на предоставление уточняющей информации заказчика и ответы на них поставщика должны осуществляться только в письменной форме. Решение об отправлении такого

[181] Maughan A., Clarity on Clarification of Tenders // 2012 Morrison & Foerster LLP.

запроса принимается только комиссией по закупкам. Кроме того, запрос на предоставление уточняющей информации направляется только председателем комиссии, отдельные члены комиссии не имеют права посылать такие запросы и вступать в какие-либо контакты с поставщиками. Вся корреспонденция, касающаяся уточнения у участника закупки информации, должна быть приложена к итоговому оценочному докладу, в котором комиссия должна четко определить, является ли полученная информация достаточной и, если нет, то почему. Любая другая информация, направленная участником закупки без запроса комиссии, не подлежит рассмотрению. При этом всегда необходимо помнить, что направление уточняющего запроса является правом заказчика, а не его обязанностью [182].

Таким образом, норма о внесении изменения в заявку после вскрытия конвертов и до определения поставщика хотя и не содержится напрямую в праве ЕС, но разработана и закреплена целым рядом решений Суда ЕС и активно применяется на практике.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что проблема внесения изменения в заявку после вскрытия конвертов и до определения поставщика давно и активно разрабатывается в рамках европейского права, регулирующего сферу государственных закупок. Практика Европейского союза, чей опыт в организации системы государственных закупок значительно превышает российский опыт, демонстрирует, что возможность внесения изменений в заявки участников является необходимым условием нормального функционирования контрактной системы. В связи с этим, а также в связи с назревшей необходимостью, представляется целесообразным внести аналогичные изменения в законодательство Российской Федерации, установив возможность внесения изменений в заявку. При этом необходимо прописать четкое определение ошибок, которые могут быть исправлены, критерии определения таких ошибок, порядок направления запросов, наличие или отсутствие обязанности направления уточняющего запроса, временные рамки и

[182] Glover J. EU Procurement: abnormally low and non-compliant tenders // Fenwick Elliott Annual Review. 2012.

условия внесения изменений в заявку. Это позволит повысить эффективность осуществления государственных закупок, сократить государственные расходы, сделать государственные закупки открытыми и более привлекательными для широкого круга поставщиков.

§ 3.3. Рамочные соглашения в европейском праве в сфере государственных закупок.

До проведения реформы 2004 года в сфере государственных закупок и принятия директив № 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС возможность заключения рамочных соглашений по государственным закупкам была установлена только в сфере жизнеобеспечения. Однако заказчики во многих государствах-членах ЕС при осуществлении закупок использовали различные виды рамочных контрактов, что позволяло получить выгодное ценовое предложение и оптимальное соотношение цены и качества. В связи с отсутствием регулирования рамочных контрактов в европейском праве в сфере государственных закупок существовала правовая неопределенность в отношении вопроса, не будут ли они противоречить положениям европейских директив в сфере государственных закупок. Данная проблема была разрешена принятием директивы 2004/18/ЕС, в тексте которой появилась статья, посвященная регулированию рамочных соглашений. Затем данные положения были поддержаны и сохранены в директиве № 2014/24/ЕС. Так, согласно абзацу второму пункта 1 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС рамочное соглашение – это соглашение, заключенное между одним или более заказчиком и одним или более хозяйствующим субъектом, целью которого является определение условий государственных контрактов, которые будут заключаться в течение установленного периода времени, особенно в части цены и, если возможно, количества поставляемого товара. Рамочные соглашения представляют собой соглашения, в рамках которых заказчик и поставщик, подрядчик, исполнитель договариваются об условиях поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, которые могут быть или будут осуществлены в течение определенного периода времени. Смысл заключения

таких контрактов состоит в том, чтобы позволить сторонам установить на ближайшее будущее условия исполнения контрактов, ускорить проведение закупочных процедур, а также сократить издержки на проведение дополнительных процедур. Рамочные соглашения используются заказчиком в основном в случаях, когда потребности в определенном товаре, работе или услуге у него возникают периодически на протяжении длительного временного отрезка, в связи с чем невозможно определить заранее конкретную дату исполнения контракта или необходимое количество товара, работы, услуги.

Рамочные соглашения являются гибким механизмом осуществления закупок. Они позволяют, с одной стороны, провести прозрачную и конкурентную процедуру и, с другой стороны, они позволяют экономить время и деньги заказчика, освобождая его от необходимости каждый раз проводить новую процедуру закупки. При этом необходимо отметить, что существует ряд трудностей при применении данной процедуры. Так, поскольку процедура заключения рамочного соглашения является достаточно сложной, комплексной, может включать в себя многосторонний договор, для эффективного применения рамочного соглашения необходимо наличие у заказчика высококвалифицированных специалистов в сфере государственных закупок, которые смогут организовать и скоординировать действия всех сторон. Кроме того, необходимо понимать, что рамочные соглашения не являются универсальным механизмом. Для того чтобы его применить, заказчик должен быть уверен, что данная процедура является самым эффективным средством осуществления конкретной закупки.

При осуществлении закупок рамочные соглашения могут заключаться как отдельным заказчиком, так и одним уполномоченным заказчиком для нескольких заказчиков, а также уполномоченным органом, учреждением. В случае если рамочное соглашение заключается одним уполномоченным заказчиком от лица нескольких заказчиков либо уполномоченным органом, учреждением, то все заказчики, с которыми заключается контракт, должны быть указаны в извещении и документации о закупке (абзац второй пункта 2

статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС). Присоединение к такому соглашению нового заказчика на этапе его исполнения невозможно.

В соответствии с пунктом 1 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС для заключения рамочного соглашения заказчик вправе применить любую процедуру определения поставщика, подрядчика, исполнителя, предусмотренную положениями данной директивы: открытую процедуру, закрытую, открытую процедуру с проведением переговоров, открытый диалог, инновационное партнерство или заключить соглашение с единственным поставщиком. Хотя применение последних четырех процедур для заключения рамочного соглашения довольно редко и осуществляется скорее в исключительных случаях. На практике рамочные соглашения заключаются в результате проведения открытых или закрытых процедур. При этом такое соглашение может быть заключено как с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем, так и сразу с несколькими. Присоединение новых поставщиков, подрядчиков, исполнителей после заключения соглашения невозможно.

Для заключения рамочного соглашения заказчик публикует извещение о проведении закупки в общем порядке, предусмотренным статьей 49 директивы № 2014/24/ЕС. При этом помимо информации, указанной в данной статье, заказчик обязан дополнительно указать следующее:

1) процедура проводится для заключения рамочного соглашения;

2) будет выбран один поставщик, подрядчик, исполнитель или несколько (в случае, если несколько, то конкретное количество поставщиков, подрядчиков, исполнителей);

3) срок действия рамочного соглашения;

4) приблизительный объем закупок, который заказчик планирует осуществить в рамках данного соглашения;

5) вид процедуры, который будет использован для определения поставщика, подрядчика, исполнителя.

В зависимости от особенностей конкретной закупки заказчик в извещении и документации о закупке вправе установить количество

поставщиков, подрядчиков, исполнителей, с которыми будет заключено рамочное соглашение. Так, рамочное соглашение может быть заключено с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем, либо с несколькими.

3.3.1. Рамочное соглашение с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

Для заключения рамочного соглашения с одним поставщиком, подрядчиком, исполнителем заказчик объявляет о проведении такой закупки в извещении, подготавливает и публикует документацию о закупке. В извещении и документации о закупке заказчик устанавливает, в частности, и критерии определения победителя, сформулированные в соответствии с требованиями статей 67 – 69 директивы № 2014/24/ЕС. При этом заказчик может прописать конкретные условия контрактов, которые будут заключены на основании рамочного соглашения, а может указать лишь свои потребности, которые могут у него возникнуть в течение срока действия рамочного соглашения. В первом случае в документации указываются условия поставки, сроки в относительном выражении, цена за единицу, предмет контракта. Во втором случае все вышеперечисленные условия обговариваются отдельно с поставщиком, подрядчиком, исполнителем перед заключением контракта и могут быть разными для всех контрактов, заключенных на основании рамочного соглашения.

3.3.2. Рамочное соглашение с несколькими поставщиками, подрядчиками, исполнителями.

В случае если заказчик планирует заключить рамочное соглашение с несколькими поставщиками, подрядчиками, исполнителями, в извещении и документации о закупке он обязан указать на такое намерение, а также установить количество поставщиков, подрядчиков, исполнителей, с которыми будет заключено такое соглашение. При этом существовавшее ранее ограничение о наличии минимум трех участников (пункт 4 статьи 32 директивы № 2004/18/ЕС) в положениях директивы № 2014/24/ЕС отсутствует. В извещении или документации о закупке заказчик указывает критерии определения победителя, а также порядок определения поставщика,

подрядчика, исполнителя по конкретному государственному контракту из числа заключивших рамочное соглашение участников закупки. Заказчик может в документации о закупке и затем в условиях соглашения определить фиксированный порядок участников закупки, с которыми по мере необходимости он будет заключать контракты на основании рамочного соглашения, либо заказчик может предусмотреть проведение мини-конкурса среди участников, подписавших рамочное соглашение на определение поставщика, подрядчика, исполнителя по конкретному контракту.

Всего в соответствии с пунктом 4 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС существует три варианта рамочного соглашения с несколькими поставщиками, подрядчиками, исполнителями. Согласно первому варианту все возможные условия исполнения контракта максимально определены в документации о проведении рамочного соглашения, в том числе конкретные характеристики товара, работы, услуги, сроки поставки, цена за единицу продукции и т.д. При этом для определения конкретного поставщика, подрядчика, исполнителя по контракту не требуется проведение мини-конкурса, победитель определяется в соответствии с фиксированным порядком, установленным в рамочном соглашении (подпункт «а» пункта 4 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС). В соответствии со вторым вариантом рамочное соглашение также устанавливает все возможные условия исполнения контракта, однако определение поставщика, подрядчика, исполнителя по конкретному контракту может осуществляться либо напрямую заказчиком в соответствии с зафиксированным в соглашении порядком, либо путем проведения мини-конкурса среди участников рамочного соглашения. При этом в документации о закупке заказчик обязан установить критерии, в соответствии с которыми он в дальнейшем будет принимать решение о порядке выбора поставщика, подрядчика, исполнителя для заключения конкретного контракта. Также в документации о закупке заказчик обязан указать условия проведения и критерии определения победителя мини-конкурса, в случае если заказчиком будет принято решение об определении поставщика, подрядчика, исполнителя

для заключения конкретного контракта путем проведения мини-конкурса (подпункт «b» пункта 4 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС). Согласно третьему варианту рамочное соглашение не содержит конкретных условий поставки товара, выполнения работ или оказания услуги. В таком случае заказчик проводит мини-конкурс среди участников рамочного соглашения с целью определения поставщика, подрядчика, исполнителя для заключения конкретного контракта. При этом критерии определения победителя мини-конкурса указываются заказчиком заранее в документации к рамочному соглашению. Для проведения мини-конкурса заказчик конкретизирует свои требования к предмету закупки, срокам и другим условиям контракта, при этом они не должны противоречить требованиям, которые были установлены в рамочном соглашении. Внесение существенных изменений в условия контракта запрещено абзацем третьим пункта 2 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС. Для определения конкретных условий исполнения конкретного контракта заказчик проводит предварительные письменные консультации со всеми участниками рамочного соглашения, способными осуществить данную поставку, выполнение работы или оказание услуги. Дело в том, что участник рамочного соглашения не обязательно должен предоставлять все товары, работы и услуги, являющиеся предметом рамочного соглашения. Это позволяет принимать участие в рамочных соглашениях не только крупным корпорациям, но и субъектам малого и среднего бизнеса. После того, как заказчик с помощью участников рамочного соглашения сформулирует требования к необходимому ему товару, работе, услуге, начинается проведение мини-конкурса. Данная процедура может проводиться в любой форме, предусмотренной положениями директивы № 2014/24/ЕС. При этом в соответствии с подпунктом «b» пункта 5 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС заказчик устанавливает срок на подачу заявок участниками рамочного соглашения, который является достаточным для подготовки и направления своих предложений, исходя из сложности предмета контракта. Так, например, в случае проведения заказчиком электронного аукциона, когда участникам необходимо направить только свое ценовое

предложение, сроки проведения процедуры могут быть сокращены, но при этом соответствовать минимальным лимитам, установленным абзацем пятым пункта 5 статьи 35 директивы № 2014/24/ЕС. Заявки направляются заказчику в письменном виде, при этом их содержание может быть вскрыто только после истечения срока подачи заявок.

Также в соответствии с подпунктом «d» пункта 5 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС определение победителя в результате проведения мини-конкурса осуществляется на основании критериев, установленных заказчиком в документации о закупке для рамочного соглашения. При этом критерии определения участников рамочного соглашения и критерии определения победителя в результате проведения мини-конкурса могут быть различными. Так, например, участники рамочного соглашения могут отбираться на основании качественных показателей (технические характеристики, сроки и условия поставки товара, выполнения работ, оказания услуг и т.д.), а определение победителя мини-конкурса среди таких участников может проводиться на основании ценового критерия. Кроме того, необходимо отметить, что величины значимости критериев для определения победителя мини-конкурса могут быть установлены в документации к рамочному соглашению в виде числового диапазона, и подробней они конкретизируются заказчиком перед проведением мини-конкурса. Гибкость величины значимости критериев необходима при заключении рамочного соглашения в связи с тем, что на разных этапах у заказчиков могут меняться приоритеты в части проведения закупки. Так, например, может возникнуть необходимость быстрой поставки товара, тогда критерий сроков доставки будет более значимым для заказчика и, соответственно, иметь больший вес. Или же в случае сокращения бюджета на первый план выходит ценовой критерий, и тогда заказчик сможет установить для него максимальное значение величины значимости в пределах, установленных документацией к рамочному соглашению.

В соответствии с абзацем третьим пункта 1 статьи 33 директивы № 2014/24/ЕС рамочное соглашение может быть заключено на срок, не

превышающий четыре года, за исключением случаев, когда в связи с особенностями предмета контракта он должен быть заключен на более продолжительный срок. К таким случаям можно отнести заключение контракта, в соответствии с условиями которого поставщик, подрядчик, исполнитель осуществляет собственные инвестиционные вложения для того, чтобы исполнить контракт, а период возвращения вложенных инвестиций превышает четыре года. Интересно отметить, что положения директивы № 2014/24/ЕС не регулируют вопрос сроков действия контрактов, заключенных в соответствии с рамочным соглашением. По общему правилу, действие таких контрактов не может значительно превышать срок действия рамочного соглашения. И хотя какое-либо подтверждение данного правила пока отсутствует в решениях Суда ЕС, его нарушение приведет к нарушению основных принципов прозрачности, открытости и конкуренции в сфере государственных закупок.

В соответствии с общими правилами, установленными статьей 49 директивы № 2014/24/ЕС, после заключения рамочного соглашения заказчик обязан направить уведомление о заключении такого соглашения в Бюро публикаций Европейского союза. При этом положения директивы № 2014/24/ЕС не предусматривают необходимость публикации уведомлений о заключении конкретных контрактов на основании рамочного соглашения.

Таким образом, в праве Европейского союза был создан эффективный и гибкий механизм осуществления закупок. Рамочные соглашения позволяют оперативно удовлетворять нужды заказчиков, при этом обеспечивая высокий уровень конкуренции и прозрачность определения победителя при осуществлении определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Такой механизм хотя и появился относительно недавно в правовом регулировании государственных закупок в ЕС, уже доказал свою эффективность и удобство применения при осуществлении государственных закупок и может быть рассмотрен российским законодателем как один из способов

совершенствования контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации.

§ 3.4. Участие хозяйствующих субъектов третьих стран (в том числе России) в государственных закупках государств-членов ЕС[183].

Действующей в настоящее время в ЕС в сфере государственных закупок директивой № 2014/24/ЕС не урегулирован вопрос возможности участия поставщиков, подрядчиков, исполнителей из третьих стран в закупочных процедурах, проводимых заказчиками из ЕС. В ней не содержится ни прямого запрета, ни разрешения на допуск таких участников к государственным закупкам. В связи с этим необходимо обратить внимание на международные обязательства ЕС.

Европейский союз является членом Соглашения по правительственным закупкам Всемирной торговой организации (далее – СПЗ ВТО)[184], в соответствии с последней редакцией которого все участники данного соглашения обязуются предоставить друг другу открытый доступ к государственным закупкам[185]. Кроме того, существует ряд двусторонних соглашений о государственных закупках, заключенных ЕС с рядом стран. Такие соглашения с Мексикой, Республикой Корея, Швейцарией, Колумбией, Перу и Чили уже вступили в силу, ведутся переговоры с Канадой, Сингапуром, Индией и Малайзией. В данных соглашениях также закрепляется обязанность обеих сторон применять национальный режим при осуществлении

---

[183] Выводы, изложенные в данном параграфе диссертации, были опубликованы в статье автора диссертационного исследования: Пучкова А.П. Проект создания инструмента регулирования участия иностранных компаний в государственных закупках ЕС (ИРУИ): перспективы принятия и последствия для России // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 2. С. 53 – 56.

[184] Revised Agreement on Government Procurement, 2012.

[185] На момент написания диссертации к СПЗ ВТО присоединились 19 участников, а именно ЕС, Армения, Гонконг (Китай), Израиль, Исландия, Канада, Лихтенштейн, Молдавия, Нидерланды в части Арубы, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Сингапур, США, Тайвань, Украина, Черногория, Швейцария, Япония. Еще 28 членов ВТО участвуют в Комитете СПЗ в качестве наблюдателей, 8 из них (включая Россию) в настоящее время ведут переговоры о присоединении к СПЗ ВТО.

государственных закупок к компаниям из страны-участницы такого соглашения.

При этом необходимо отметить, что международное обязательство ЕС, связанное с членством в СПЗ ВТО, было отражено в абзаце семнадцатом преамбулы директивы № 2014/24/ЕС: «…заказчики обязаны применять положения настоящей директивы к хозяйствующим субъектам из третьих стран, которые являются подписантами СПЗ ВТО»[186].

Учитывая, что в директиве № 2014/24/ЕС отсутствует регулирование вопроса возможности участия третьих стран в государственных закупках ЕС, у европейских заказчиков не было оснований не допускать таких участников при проведении закупочных процедур. В связи с этим к началу 2000-х годов в сфере государственных закупок сложилась ситуация, когда европейский рынок был открыт для участников из третьих стран, но при этом европейские компании не могли принимать участие в государственных закупках ряда стран из-за наличия у них административных, таможенных и других протекционистских барьеров.

С целью урегулирования такого дисбаланса Европейская комиссия в 2012 г. разработала проект регламента «О доступе товаров и услуг из третьих стран в ЕС»[187]. При этом ЕК воспользовалась полномочиями, закрепленными в статье 207 ДФЕС.

Так появился проект создания Инструмента регулирования участия иностранных компаний в государственных закупках[188] (далее – ИРУИ). В основу данного инструмента был положен принцип взаимности, то есть рынок ЕС оставался по-прежнему открыт для стран, допускающих свободное участие европейских компаний в своих государственных закупках, при этом появлялась возможность применения ограничительных мер в отношении стран, проводящих дискриминационную политику в отношении европейских

[186] Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 68.
[187] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union’s internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries // COM (2012) 124 final.
[188] International Procurement Instrument (IPI)

компаний. Цель ИРУИ состоит в стимулировании ряда стран к открытию доступа на свои рынки государственных закупок.

В соответствии с предложениями ЕК все иностранные поставщики, подрядчики, исполнители делились на две большие группы. Первая группа включала в себя тех, на кого распространялось действие международных обязательств ЕС. Этой группе предоставлялись равные условия для участия в государственных закупках на ряду с участниками из ЕС.

Ко второй группе относились все остальные иностранные участники закупок. Для допуска таких участников закупок ЕК разработала две процедуры – децентрализованная и централизованная. Децентрализованная процедура должна была применяться для каждого отдельного случая. В соответствии с ее положениями заказчик был вправе отклонить участника закупки после получения разрешения от ЕК. Централизованная процедура предполагала принятие Европейской комиссией рамочных решений в отношении конкретных стран (и, как следствие, всех потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей из таких стран). Предполагалось наделение ЕК достаточно обширными полномочиями, начиная с проведения исследования рынка третьей страны и ведения с ней переговоров, вплоть до принятия решения о назначении ограничительных мер – от стоимостных наценок до закрытия допуска на рынок ЕС.

Проанализировав все вышеперечисленные меры, можно сделать вывод, что предложения ЕК были достаточно радикальными и предполагали возможность введения жестких мер, вплоть до закрытия рынка ЕС для товаров и услуг из конкретных стран. Такие предложения не были одобрены Советом ЕС и Европейским парламентом, хотя сама идея создания инструмента, регулирующего допуск к рынку ЕС на основании принципа взаимности, была поддержана.

В результате продолжительной совместной работы институтов ЕС и общественности по внесению изменений в изначальный проект ИРУИ в январе 2016 года ЕК представила измененный проект по ограничению участия

поставщиков, подрядчиков, исполнителей из третьих стран в государственных закупках ЕС[189]. В сопроводительной записке к новому проекту ЕК поясняет, что в новом регламенте сведен к минимуму потенциальный негативный эффект для экономики ЕС, в том числе путем отказа от возможности полностью закрыть рынок государственных закупок ЕС для некоторых третьих стран, устранению административных барьеров и, таким образом, сокращения риска фрагментации внутреннего рынка ЕС. В новом проекте акцент делается на более подробном изучении ЕК рынков третьих стран и их барьеров в сфере закупок для участников из ЕС, а также на проведении переговоров с третьими странами.

Основные идеи нового проекта регламента заключаются в нижеизложенных положениях.

Устраняется возможность закрытия доступа для отдельных третьих стран, а также ограничивается возможность применения стоимостных наценок (теперь они называются «меры ценовой корректировки»). Так, в случае если по результатам исследования рынка третьей страны Европейской комиссией будет установлено, что в такой стране существуют препятствия для участия компаний из ЕС в сфере государственных закупок, то в отношении заявок, а также товаров и работ, происходящих из такой страны, будут применены меры ценовой корректировки, которые могут составлять до 20%. Таким образом, такие заявки не будут отклоняться (как изначально предполагалось в проекте 2012 года) и в случае, если после проведения корректировки цены они смогут конкурировать с другими заявками, то для них вполне возможно стать даже победителем закупки. Кроме того, меры ценовой корректировки могут применяться только к закупкам, чья цена превышает ценовой порог в €5 000 000.

[189] Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union’s internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries // COM (2016) 0034.

Отменяется децентрализованная процедура, что делает невозможным принятие заказчиками самостоятельного решения по отстранению участника закупки на основании его страны происхождения при проведении конкретной процедуры.

Бремя доказывания того, что более 50% предложенных в заявке товаров или работ происходят не из третьих стран, в отношении которых применяются меры ценовой корректировки, лежит на участнике закупки. Раньше действовала презумпция невиновности участника закупки и, соответственно, бремя доказывания было возложено на ЕК. Для того чтобы разгрузить аппарат ЕК и ускорить процесс принятия решений, бремя доказывания было переложено на участника закупки.

Меры ценовой корректировки не будут применяться к субъектам малого и среднего предпринимательства из третьих стран, а также в отношении участников закупок из развивающихся стран, входящих в систему ОСП+[190].

Сокращается время проведения ЕК исследования рынка третьей страны. При этом полученные результаты теперь будут публиковаться в открытых общедоступных источниках, чтобы повысить прозрачность процедуры.

Меры ценовой корректировки можно не применять в отношении заявок из третьих стран, но только в случае, если в ЕС не производится товар, не оказывается услуга, являющиеся предметом контракта, либо если применение мер приведет к непропорциональному и неоправданному увеличению цены контракта.

Сама по себе процедура применения мер ценовой корректировки включает в себя ряд последовательных шагов. Сначала возбуждается начало процедуры исследования рынка третьей страны, чей резидент подал заявку на участие в государственной закупке в ЕС и которая подозревается в применении ограничительных или дискриминационных мер в отношении компаний ЕС на рынке государственных закупок. Инициатором проведения исследования может

---

[190] Реформированная Общая система преференций, целью которой является помощь развивающимся странам, была введена в действие регламентом Европейского парламента и Совета № 978/2012.

выступать как сама ЕК, так и государство – член ЕС, а также любая заинтересованная сторона. В случае если по результатам исследования будет подтверждено использование третьим государством таких мер, Европейская комиссия переходит к следующему этапу – начало переговоров с третьей страной. Целью таких переговоров является предоставление поставщикам, подрядчикам, исполнителям из ЕС таких же условий при участии в государственных закупках данной страны, которые ЕС предоставляет всем участникам. Если третье государство отказывается вступать в диалог по урегулированию данной проблемы, либо если в течение 15 месяцев переговоры не принесли желаемых результатов, ЕК переходит к следующему шагу – введению мер ценовой корректировки. Регламент также предусматривает возможность приостановления или отмены примененных мер в случае выполнения третьей страной предложений ЕС.

Все вышеперечисленные меры направлены на упрощение процедуры применения ИРУИ, сокращение временных сроков ее проведения и уменьшение количества участников данной процедуры.

Таковы основные положения проекта регламента, предложенного Европейской комиссией. Совет ЕС и Европейский парламент должны оценить доработанный проект. Им предстоит ответить на вопрос о том, насколько он соответствует современным реалиям, и готов ли ЕС вводить такие ограничительные меры в сфере государственных закупок. При этом необходимо отметить, что для России и российских поставщиков, подрядчиков, исполнителей принятие данного регламента будет иметь однозначно негативный эффект. Российская контрактная система в сфере государственных закупок содержит механизмы установления запретов, ограничений для иностранных производителей и преференций российским производителям. При этом Россия не присоединилась к СПЗ ВТО, также у нее отсутствует двустороннее соглашение с ЕС о государственных закупках, и она не является бенефициаром системы ОСП+. В связи с этим российские поставщики, подрядчики, исполнители однозначно попадут под действие ИРУИ, что еще

больше осложнит экономические отношения России и ЕС. Для того чтобы этого избежать, у России есть два пути – интенсифицировать вялотекущие переговоры в рамках двухстороннего сотрудничества в сфере государственных закупок с ЕС, либо присоединиться к СПЗ ВТО. Для реализации первого пути возможно использование не только прямых международных контактов, но и различных инициатив (например, инициативы «Партнерство для модернизации»[191]). Однако второй путь на данный момент выглядит более перспективным, поскольку в настоящее время ведутся переговоры о подаче заявки России на присоединение к СПЗ ВТО. Подписание Россией данного соглашения сняло бы вопрос допуска российских компаний на рынок государственных закупок ЕС.

Подводя итог анализу особенностей осуществления государственных закупок в праве ЕС необходимо отметить, что:

1. Государственные закупки являются эффективным инструментом осуществления концепции устойчивого развития в ЕС, позволяющим государствам проводить ответственную социальную и экологическую политику.

2. Возможность внесения изменений в заявки участником закупки по инициативе заказчика является необходимым механизмом системы осуществления государственных закупок, который позволяет повысить эффективность осуществления государственных закупок.

3. В праве Европейского союза был создан эффективный и гибкий инструмент осуществления закупок – рамочные соглашения, которые позволяют оперативно удовлетворять нужды заказчиков, при этом обеспечивая высокий уровень конкуренции и прозрачность определения победителя закупки.

4. На данный момент ЕС разрабатывает внутренний механизм регулирования государственных закупок, целью применения которого является оказание влияния на политику в сфере государственных закупок других стран.

---

[191] Энтин М.Л., Истомин И.А. «Партнерства для модернизации» России и ЕС // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 1. С. 326-327.

Применение данного инструмента с большой долей вероятности затронет интересы российских поставщиков, подрядчиков, исполнителей и может привести к смене ориентиров в проводимой Россией политике в сфере государственных закупок.

5. Перечисленные выше особенности, являющиеся эффективными инструментами осуществления государственных закупок, позволяют оптимизировать и сделать более прозрачным и конкурентным закупочный процесс и могут быть применены для совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг Российской Федерации.

Заключение

Результатом более чем пятидесятилетнего развития права ЕС в сфере осуществления государственных закупок стала сложная система правовых норм, регулирующая весь процесс осуществления закупки, начиная с размещения информации о проведении закупки, включая правила проведения самих закупочных процедур и заканчивая системой контроля и защиты поставщика от неправомерных действий заказчиков.

Необходимость формирования такой системы была обусловлена целями, которые поставил перед собой ЕЭС на начальном этапе интеграции, а именно создание единого внутреннего рынка. В связи с этим на основании проделанной работы можно сделать ряд выводов.

1. Государственные закупки в ЕС являются одним из важнейших механизмов формирования единого внутреннего рынка ЕС. Без либерализации данной сферы, введения единых норм, регулирующих процесс осуществления государственных закупок, а также гармонизации национальных законодательств государств – членов ЕС в области государственных закупок окончательное формирование единого внутреннего рынка в ЕС не представлялось возможным. Ведь одной из крупнейших проблем при создании единого внутреннего рынка стало наличие нетарифных ограничений в торговле между государствами – членами и наличие устоявшихся практик в сфере осуществления государственных закупок в каждой отдельно взятой стране этого интеграционного союза. В связи с этим государства – члены ЕС пришли к пониманию необходимости наднационального регулирования сферы государственных закупок как основного способа борьбы с нетарифными ограничениями в сфере государственных закупок, а также либерализации рынка государственных закупок работ и услуг. Только путем введения единых норм и правил возможно устранить устойчивые практики и модели поведения государств в данной сфере и достичь конкурентного и прозрачного

осуществления государственных закупок в рамках единого экономического пространства.

В связи с этим формирование эффективной системы правового регулирования государственных закупок в ЕС долгие годы было и до сих пор остается одной из приоритетных задач экономической политики ЕС.

2. Развитие права ЕС, регулирующего область государственных закупок, характеризуется тенденцией к постепенному расширению сферы его действия. При этом сфера его действия определяется тремя ключевыми векторами:

- субъекты европейского права в сфере государственных закупок;

- предмет осуществления государственных закупок, а именно перечень товаров, работ и услуг, приобретение которых осуществляется заказчиками на основании положений европейского права в сфере государственных закупок;

- ценовой барьер стоимости государственных контрактов.

По всем трем направлениям наблюдается расширение сферы действия европейского права в сфере государственных закупок. Так, постепенно был расширен круг лиц, которые относятся к числу заказчиков и осуществление закупок которых регулируется европейским правом, а также увеличен перечень лиц, имеющих право выступать в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Кроме того, в процессе развития системы осуществления государственных закупок в ЕС значительно расширился перечень товаров, работ, услуг, а также областей их применения, закупка которых может быть осуществлена только в соответствии с нормами европейского права в сфере государственных закупок. Также наблюдается тенденция постепенного снижения ценового барьера для определения контрактов, заключение которых регулируется европейским правом в сфере государственных закупок, что приводит к увеличению числа контрактов, подпадающих под действие права ЕС в сфере государственных закупок.

3. Зарубежными исследователями правовой системы государственных закупок выделяется 4 этапа развития европейского права в сфере государственных закупок. При этом на основе проведенного анализа

вторичного права ЕС, а также развития текущей ситуации можно сделать вывод о начале нового пятого этапа в развитии правовых норм, регулирующих государственные закупки в ЕС. Начало новому этапу развития в 2014 году положили три новые директивы в сфере регулирования государственных закупок № 2014/23/ЕС, 2014/24/ЕС, 2014/25/ЕС, расширившие сферу действия европейского права в сфере государственных закупок, усовершенствовавшие правовые инструменты осуществления закупок, а также предусмотревшие введение новых процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

4. Система правового регулирования государственных закупок в ЕС является комплексным механизмом, регулирующим все стадии осуществления закупки. Так, проведение закупки можно разделить на три основных этапа:

- планирование закупки;

- проведение процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя;

- сопровождение контракта для обеспечения его эффективного исполнения поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

В результате проведенной реформы системы правового регулирования государственных закупок нормы европейского права в данной сфере охватывают все три указанных этапа. Так, опубликование предварительной информации о проведении планируемых заказчиком закупок в начале каждого календарного года является результатом планирования заказчиком своих закупок. Процедуры определения поставщика, подрядчика, исполнителя, которые может применять заказчик для определения победителя, подробно прописаны в системе вторичного права ЕС в сфере государственных закупок. О регулировании сопровождения контракта в европейском праве в сфере государственных закупок говорит наличие норм в области контроля за исполнением контракта, положений о возможности внесения изменений в уже заключенный контракт, а также наличие системы защиты поставщика, подрядчика, исполнителя от недобросовестных действий заказчика.

5. Развитие системы государственных закупок в ЕС характеризуется тенденцией к упрощению правовой системы и ее структуры. Так, на начальных этапах своего развития в правовой системе ЕС в сфере государственных закупок для каждого вида продукции существовала своя отдельная директива: отдельно директива – для государственных закупок товаров, отдельно директива – для закупки услуг и отдельно директива – для закупки работ. Такая организация нормативной правовой базы осуществления государственных закупок в ЕС делала процесс участия в государственных закупках сложным для понимания для потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей и не способствовала увеличению числа желающих принять участие в государственных закупках. В результате проведенной реформы права ЕС в сфере государственных закупок вместо трех директив была принята одна директива, регулирующая закупки одновременно товаров, работ и услуг, что упростило правовую систему регулирования государственных закупок в ЕС.

6. В процессе реформирования права, регулирующего осуществление государственных закупок в ЕС, был создан эффективный механизм стимулирования развития конкуренции – система общеевропейского опубликования извещений о проведении закупок. Такая система позволяет потенциальным поставщикам, подрядчикам, исполнителям из других государств-членов ЕС с помощью электронных средств своевременно узнавать о проведении закупки, в которой они могли бы принять участие. Кроме того, функционал системы позволяет настроить автоматическое оповещение поставщика, подрядчика, исполнителя о размещении извещения, которое могло бы его заинтересовать. Такое оповещение хозяйствующих субъектов на общеевропейском уровне позволяет увеличить конкуренцию при осуществлении государственных закупок путем привлечения потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей из других стран-членов ЕС.

7. В результате реформирования права, регулирующего осуществление государственных закупок в ЕС, была введена система планирования государственных закупок. Теперь каждый заказчик обязан в начале

календарного года опубликовать информацию о проведении планируемых им закупок. Данное требование помогло облегчить потенциальным участникам закупок процесс поиска закупок, в которых они хотели бы принять участие, а также оптимизировать процесс распределения их времени, ресурсов и возможностей.

8. Еще одним инструментом, упрощающим процесс участия в государственных закупках для потенциальных участников, стал Единый классификатор закупок. ЕКЗ – это детализированная система описания продукции, закупаемой заказчиками. Каждому товару, работе, услуге присвоен свой уникальный код. Заказчик использует такой код при описании объекта закупки, а потенциальный поставщик, подрядчик, исполнитель в свою очередь на основании указанного кода принимает решение об участии в закупке. Создание и применение данного классификатора было обусловлено необходимостью систематизировать и унифицировать процесс описания предмета закупки, а также облегчить потенциальным поставщикам, подрядчикам, исполнителям поиск заинтересовавших их закупок.

9. Нормами права в сфере государственных закупок была ограничена свобода заказчика принимать решение о допуске хозяйствующего субъекта к участию в закупке и как следствие сокращен риск осуществления недобросовестных действий со стороны заказчика. Теперь для того, чтобы иметь возможность принять участие в процедуре определения поставщика, подрядчика, исполнителя, участник закупки должен соответствовать определенным требованиям, которые были закреплены в европейском праве в сфере государственных закупок. Такие требования заказчика можно подразделить на четыре группы:

- добросовестность и благонадежность участника закупки;
- профессионализм;
- экономическая и финансовая состоятельность;
- техническая и профессиональная оснащенность участника закупки.

10. В европейском праве в сфере государственных закупок был разработан такой механизм оптимизации закупочного процесса как возможность подачи вариативной заявки участником закупки. Данный механизм позволяет расширить спектр закупаемого товара, работы, услуги, качественно улучшить характеристики закупаемой продукции, а также избежать упущений, которые мог допустить заказчик при описании объекта закупки.

11. Результатом развития правовой системы регулирования государственных закупок в ЕС стал постепенный отказ от использования цены в качестве основного критерия для определения победителя закупки. После реформы 2014 года победитель в государственных закупках по праву ЕС определяется на основании критерия «наиболее экономически выгодного предложения». Такая тенденция свидетельствует о том, что для заказчика все большее значение приобретают качественные характеристики товара, а также дополнительные условия, выполняемые поставщиком, подрядчиком, исполнителем. Участнику закупки приходится предлагать дополнительные услуги или преимущества для того, чтобы стать победителем закупки, что повышает качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и делает невозможным получение выгодного контракта только за счет низкой цены.

12. Важной тенденцией развития европейского права в сфере государственных закупок является формирование двухуровневой системы защиты участника закупки, поставщика, подрядчика, исполнителя от неправомерных действий заказчика. Внесение последних изменений в правовые нормы, регулирующие систему обжалования действий заказчика, направлены на расширение полномочий европейских институтов в сфере контроля за осуществлением государственных закупок и наделение их возможностью принятия мер для устранения выявленных нарушений в данной сфере. При этом отмечается ужесточение требований к национальным системам защиты нарушенных прав, а также расширение спектра инструментов правовой

защиты, которые могут быть применены для защиты прав участников закупок, поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

13. Государственные закупки являются эффективным инструментом осуществления концепции устойчивого развития в ЕС. Использование государственных закупок в части установления экологических и социальных критериев как к самим участникам закупки, так и к предлагаемым ими товарам, работам, услугам позволяет государствам через свои органы власти претворять в жизнь цели устойчивого развития, такие как достижение сбалансированного экономического роста и стабильности цен, строительство социальной рыночной экономики с высоким уровнем развития конкуренции, полной занятостью и социальным прогрессом и высоким уровнем защиты и восстановления окружающей среды.

14. Возможность внесения изменений в заявки участником закупки по инициативе заказчика является необходимым условием нормального функционирования системы осуществления государственных закупок. Данный механизм позволяет повысить эффективность осуществления государственных закупок, сократить государственные расходы на повторное проведение процедур, сделать государственные закупки открытыми и более привлекательными для широкого круга поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

15. В праве Европейского союза был создан эффективный и гибкий механизм осуществления закупок - рамочные соглашения, которые позволяют оперативно удовлетворять нужды заказчиков, при этом обеспечивая высокий уровень конкуренции и прозрачность определения победителя при осуществлении определения поставщика, подрядчика, исполнителя. Данный механизм целесообразно применять заказчику как в случае осуществления закупки типовых товаров, работ, услуг, так и при необходимости быстрого осуществлении закупки, в случаях чрезвычайных ситуаций или, например, при приобретении скоропортящихся товаров.

16. В Европейском союзе в настоящее время готовится принятие регламента, ограничивающего доступ участников из третьих стран на рынок государственных закупок ЕС, чьи правительства проводят протекционистскую политику при осуществлении собственных государственных закупок. В целях обеспечения национальных интересов российское правительство может рассмотреть вопрос открытия доступа к собственному рынку государственных закупок. В связи с этим целесообразно изучить необходимость присоединения России к Соглашению о правительственных закупках в рамках ВТО.

17. Указанные выше особенности, являющиеся эффективными инструментами осуществления государственных закупок, такие как устойчивые государственные закупки, возможность внесения изменения в заявку участника закупки, рамочные соглашения, позволяют оптимизировать и сделать более прозрачным и конкурентным закупочный процесс. Данные механизмы могут быть эффективно применены для совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг Российской Федерации.

Список литературы

I. Документы ЕОУС, ЕЭС и ЕС:

Учредительные договоры ЕОУС, ЕЭС и ЕС:

1. Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal. 2012. C 326. P. 13–390. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT (дата обращения: 10.01.2017).

2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal. 2012. C 326. P. 47–390. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT (дата обращения: 10.01.2017).

3. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. France. 1951. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022 (дата обращения: 10.01.2017).

4. Treaty establishing the European Economic Community. Italy. 1957. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Axy0023 (дата обращения: 10.01.2017).

Правовые акты институтов ЕЭС и ЕС:

5. Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1986 of 11 November 2015 establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement and repealing Implementing Regulation (EU) № 842/2011 // Official Journal. 2015. L 296. P. 1–146. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.296.01.0001.01.ENG (дата обращения: 27.02.2017).

6. Commission Regulation (EC) № 1564/2005 amending Regulation (EC) № 2195/2002 of the European Parliament and of the Council on the Common Procurement Vocabulary // Official Journal. 2005. L 257. P. 1–126. [Электронный

ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005R1564 (дата обращения: 27.02.2017).

7. Council Decision 80/271/EEC of 10 December 1979 concerning the conclusion of the Multilateral Agreements resulting from the 1973 to 1979 trade negotiations // Official Journal. 1980. L 215. P. 1 – 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/372fc56d-2271-4509-9379-6df91f5ae700/language-en (дата обращения: 10.01.2017).

8. Council Directive 71/304/EEC of 26 July 1971 concerning the abolition of restrictions on freedom to provide services in respect of public works contracts and on the award of public works contracts to contractors acting through agencies or branches // Official Journal. 1971. L 185. P. 1 – 4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25826a70-229e-4ee1-8a67-a2959ddaf18a/language-en (дата обращения: 04.05.2016).

9. Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal. 1971. L 185. P. 5–14. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31971L0305 (дата обращения: 04.05.2016).

10. Council Directive 80/767/EEC of 22 July 1980 adapting and supplementing in respect of certain contracting authorities Directive 77/62/EEC coordinating procedures for the award of public supply contracts // Official Journal. 1980. L 215. P. 1–28. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1980/767/oj/eng/pdfa1b (дата обращения: 04.05.2016).

11. Council Directive 88/295/EEC of 22 March 1988 amending Directive 77/62/EEC relating to the coordination of procedures on the award of public supply contracts and repealing certain provisions of Directive 80/767/EEC // Official Journal. 1988. L 127. P. 1–14. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31988L0295 (дата обращения: 04.05.2016).

12. Council Directive 89/440/EEC of 18 July 1989 amending Directive 71/305/EEC concerning coordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal. 1989. L 210. P. 1–21. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31989L0440 (дата обращения: 04.05.2016).

13. Council Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts // Official Journal. 1989. L 395. P. 33–35. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0665:20080109:en:PDF (дата обращения: 08.03.2017).

14. Council Directive 90/531/EEC of 17 September 1990 on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors // Official Journal. 1990. L 297. P. 1–48. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0531 (дата обращения: 08.03.2017).

15. Council Directive 92/13/EEC coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community Rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors // Official Journal. 1992. L 76. P. 14–20. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31992L0013 (дата обращения: 08.03.2017).

16. Council Directive 92/50/EEC relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts // Official Journal. 1992. L 209. P. 1–24. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0050 (дата обращения: 27.02.2017).

17. Council Directive 93/36/EEC coordinating procedures for the award of public supply contracts // Official Journal. 1993. L 199. P. 1–53. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0036 (дата обращения: 27.02.2017).

18. Council Directive 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts // Official Journal. 1993. L 199. P. 54–83. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:31993L0037&qid=1469050372665 (дата обращения: 27.02.2017).

19. Council Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors // Official Journal. 1993. L 199. P. 84–138. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0038 (дата обращения: 27.02.2017).

20. Decision № 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme // Official Journal. 2002. L 242. P. 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002D1600 (дата обращения: 08.03.2017).

21. 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 // Official Journal. 2004. L 134. P. 1–113. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32004L0017 (дата обращения: 26.02.2017).

22. 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 public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal. 2004. L 134. P. 114–240. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0018 (дата обращения: 26.02.2017).

23. Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts // Official Journal. 2007. L 335. P. 31–46. [Электронный ресурс].

Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32007L0066 (дата обращения: 26.02.2017).

24. Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community // Official Journal. 2009. L 146. P. 1–36. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0043 (дата обращения: 26.02.2017).

25. Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC // Official Journal. 2009. L 216. P. 76–136. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0081 (дата обращения: 26.02.2017).

26. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts // Official Journal. 2014. L 94. P. 1–64. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:32014L0023 (дата обращения: 10.01.2017).

27. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 65–242. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG (дата обращения: 10.01.2017).

28. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC // Official Journal. 2014. L 94. P. 243–374. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014L0025 (дата обращения: 10.01.2017).

29. Directive 98/4/EC of the European Parliament and Council amending Council Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and telecommunications sectors // Official Journal. 1998. L 101. P. 1–16. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998L0004 (дата обращения: 27.02.2017).

30. European Parliament and Council directive 97/52/EC amending directives 92/50/EEC, 93/36/EEC and 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public service contracts, public supply contracts and public works contracts respectively // Official Journal. 1997. L 328. P. 1–59. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997L0052 (дата обращения: 27.02.2017).

31. Regulation (EC) № 213/2008 of 28 November 2007 amending Regulation (EC) № 2195/2002 of the European Parliament and of the Council on the Common Procurement Vocabulary (CPV) and Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on public procurement procedures, as regards the revision of the CPV // Official Journal. 2008. L 74. P. 1–375. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32008R0213 (дата обращения: 27.02.2017).

32. Regulation (EC) № 596/2009 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 adapting a number of instruments subject to the procedure referred to in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC with regard to the regulatory procedure with scrutiny // Official Journal. L 188. P. 14–92. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0596 (дата обращения: 27.02.2017).

33. Regulation (EC) № 1150/2009 of 10 November 2009 amending Regulation (EC) № 1564/2005 as regards the standard forms for the publication of notices in the framework of public procurement in accordance with Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC // Official Journal. 2009. L 313. P. 3–35. [Электронный ресурс].

Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1150 (дата обращения: 27.02.2017).

34. Regulation (EC) № 1177/2009 of 30 November 2009 amending Directives 2004/17/EC, 2004/18/EC and 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council in respect of their application thresholds for the procedures for the award of contracts // Official Journal. 2009. L 314. P. 64–65. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32009R1177 (дата обращения: 26.02.2017).

35. Regulation (EC) № 2195/2002 of the European Parliament and of the Council on the Common Procurement Vocabulary // Official Journal. 2002. L 340. P. 1–562. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R2195 (дата обращения: 27.02.2017).

36. Richtlinie der Kommission vom 7. November 1966 für die Beseitigung jeder unterschiedlichen Behandlung zwischen inländischen Waren und den gemäß Artikel 9 und 10 des Vertrages zum freien Verkehr zuzulassenden Waren auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Verwendung der genannten eingeführten Waren untersagen und die Verwendung inländischer Waren vorschreiben odereine Vergünstigung von einer solchen Verwendung abhängig machen // Official Journal. 1966. P. 3748 – 3750 [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/c7560407-689b-4752-9fb0-d0624ed83a19/language-de (дата обращения: 02.05.2016).

37. Richtlinie der Kommission vom 17. Dezember 1969 № 70/32/EWG über die Lieferungen von Waren an den Staat, seine Gebietskörperschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts // Official Journal. 1970. L 13. P. 1–4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1970:013:FULL&from=DE (дата обращения: 02.05.2016).

Публикации институтов ЕЭС и ЕС, рабочие и дискуссионные документы:

38. Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries // COM (2016) 0034. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0034:FIN:EN:PDF (дата обращения: 09.01.2017).

39. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy // COM (2011) 21 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0021 (дата обращения: 22.08.2016).

40. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage // COM (2010) 614 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0614 (дата обращения: 22.08.2016).

41. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union // COM (2010) 546. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/199719 (дата обращения: 20.08.2016).

42. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment // COM/2008/0400 final [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400 (дата обращения: 10.07.2018).

43. Commission Communication, Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth // COM (2010) 2020 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020 (дата обращения: 10.08.2016).

44. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development // COM (2009) 400. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0400 (дата обращения: 06.03.2016).

45. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme // COM (2007) 225 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0225 (дата обращения: 06.03.2016).

46. Commission Communication, Sixth environment action programme of the European Community «Environment 2010: Our future, Our choice» - The Sixth Environment Action Programme // COM (2001) 31 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al28027 (дата обращения: 10.01.2017).

47. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan // COM (2008) 397 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52008DC0397 (дата обращения: 06.03.2016).

48. Communication by the Commission to the Council. Public Supply Contracts: Conclusions and Perspectives // COM/1984/0717 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/ALL/?uri=CELEX:51984DC0717&qid=1470742046407 (дата обращения: 07.08.2016).

49. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Commission's work programme for 2000 // Official Journal. 2000. C 81. P. 9–80. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2000.081.01.0009.01.ENG&toc=OJ:C:2000:081:TOC (дата обращения: 10.01.2017).

50. Communication on Public Procurement in the European Union of the European Commission. Follow up to the Green Paper // COM (1998) 143 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/green-papers/com-98-143_en.pdf (дата обращения: 27.02.2017).

51. European Parliament legislative resolution of 21 June 2007 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts // Official Journal. 2008. C 146E. P. 328–329 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007AP0278 (дата обращения: 08.03.2017).

52. General program for the abolition of restrictions on freedom to provide services // Official Journal. 1962. P 32–35. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31961X1201 (дата обращения: 10.01.2017).

53. Green Paper on Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward. European Commission // COM (96) 583 final. 1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com1996_green_paper_public_procurement_in_eu.pdf (дата обращения: 10.01.2017).

54. Johannesburg Declaration on Sustainable Development, Johannesburg // CONF.199/20. 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un-documents.net/jburgdec.htm (дата обращения: 10.01.2017).

55. Memorandum of the Commission on the action programme of the Community for the second stage // COM (62) 300. 1962. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://aei.pitt.edu/1327/1/memorandum_1962_second_stage.pdf (дата обращения: 04.05.2016).

56. Presidency Conclusions, Review of the EU Sustainable Development Strategy − Renewed Strategy // Brussels. 15 and 16 June 2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf (дата обращения: 04.05.2016).

57. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries // COM(2012) 124 final. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0124&from=EN (дата обращения: 09.01.2017).

58. White Paper for the Completion of the Internal Market, European Commission. 1985. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf (дата обращения: 10.01.2017).

59. Allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschrankungen der Niederlassungsfreiheit // Official Journal. 1962. Abl 002. P 36 – 45 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31961X1202&from=DE (дата обращения: 02.05.2016).

60. Erklärung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Verfahren, die in Bezug auf die Konzessionen für

Bauarbeiten einzuhalten sind // Official Journal. 1971. C 82. P 13. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1971:082:FULL&from=EN (дата обращения: 02.05.2016).

II. Международные договоры в сфере государственных закупок:

61. GATT Agreement on Government Procurement // Official Journal. 1980. L 71/1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2012:354:FULL&toc=OJ:L:2012:354:TOC (дата обращения: 04.05.2016).

62. Revised Agreement on Government Procurement, 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (дата обращения: 19.08.2016).

III. Судебная практика ЕЭС и ЕС:

63. Case 56/77, Agence européenne d'interims v Commission of the European Communities // European Court Reports. 1978. P. 02215. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0056 (дата обращения: 21.06.2017).

64. Case 76/81, SA Transporoute et Travaux, Brussels, v. Minister of Public Works, Grand Duchy of Luxembourg // Official Journal. 1982. C 60. P 3-4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dc67af30-4520-44ac-9bfc-76db04d9853c/language-en (дата обращения: 12.08.2016).

65. Case 90/71, Giorgio Bernardi v European Parliament // European Court Reports. 1972. P. 00603. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61971CJ0090 (дата обращения: 21.06.2018).

66. Case C-103/88, Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano // European Court Reports. 1989. I -01839. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0103 (дата обращения: 22.08.2016).

67. Case C-152/84, Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority // European Court Reports. 1986. I-00723. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0152 (дата обращения: 04.05.2016).

68. Case C-19/00, SIAC Construction Ltd v County Council of the County of Mayo // European Court Reports. 2001. I-07725. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0019 (дата обращения: 12.08.2016).

69. Case C-199/07, Commission of the European Communities v Hellenic Republic // European Court Reports. 2009. I-10669. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0199 (дата обращения: 20.08.2016).

70. Case C-213/07, Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias // European Court Reports. 2008. I-09999. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2008:731 (дата обращения: 02.05.2016).

71. Case C-220/05, Jean Auroux and Others v Commune de Roanne // European Court Reports. 2007. I-00385. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0220 (дата обращения: 06.03.2016).

72. Case C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns GbR, Orthopädie Schuhtechnik v AOK Rheinland/Hamburg // European Court Reports. 2009. I-04779. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0300&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения: 20.08.2016).

73. Case C-31/87, Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands // European Court Reports. 1988. I -04635. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0031 (дата

обращения: 22.08.2017).

74. Case C-314/09, Stadt Graz v Strabag AG and Others // European Court Reports. 2010. I-08769. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62009CJ0314 (дата обращения: 06.03.2016).

75. Case C-315/01, Gesellschaft für Abfallentsorgungs-Technik GmbH (GAT) v Österreichische Autobahnen und Schnellstraßen AG (ÖSAG) // European Court Reports. 2003. I-06351. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0315 (дата обращения: 22.08.2016).

76. Case C-327/08, Commission of the European Communities v French Republic // European Court Reports. 2009. I-00102. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0327 (дата обращения: 20.08.2016).

77. Case C-368/10, European Commission v Kingdom of the Netherlands // Digital reports (Court Reports - general). 2012. 284. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CJ0368&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения: 01.05.2016).

78. Case C-379/98, PreussenElektra AG v Schleswag AG, in the presence of Windpark Reußenköge III GmbH and Land Schleswig-Holstein // European Court Reports. 2001. I-02099. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0379 (дата обращения: 15.08.2016).

79. Case C-406/08, Uniplex (UK) Ltd v NHS Business Services Authority // European Court Reports. 2010. I-00817. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0406&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения: 08.08.2016).

80. Case C-448/01, EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich // European Court Reports. 2003. I-14527. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0448 (дата обращения: 15.08.2016).

81. Case C-451/08, Helmut Müller GmbH v Bundesanstalt für Immobilienaufgaben // Official Journal. 2010. C 134. P. 7. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CA0451 (дата обращения: 06.03.2016).

82. Case C-454/06 Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v Republik Osterreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH and APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschrankter Haftung // Official Journal. 2008. C 209. P. 8. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CA0454 (дата обращения: 01.08.2016).

83. Case C-470/99, Universale-Bau AG and Bietergemeinschaft: Hinteregger & Söhne Bauges.m.b.H Salzburg, ÖSTÜ-STETTIN Hoch- und Tiefbau GmbH v Entsorgungsbetriebe Simmering GmbH // European Court Reports. 2002. I-11617. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0470 (дата обращения: 20.08.2016).

84. Case C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne // European Court Reports. 2002. I-07213. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0513 (дата обращения: 15.08.2016).

85. Case C-532/06, Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon and Nikolaos Vlachopoulos v Dimos Alexandroupolis and Others // European Court Reports. 2008. I-00251. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0532 (дата обращения: 21.08.2016).

86. Case C-536/07, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany // European Court Reports. 2009. I-10355. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0536 (дата обращения: 05.03.2016).

87. Case C-568/08, Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie and Others v Provincie Drenthe // European Court Reports. 2010. I-12655. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0568 (дата обращения: 07.03.2016).

88. Case C-599/10, SAG ELV Slovensko A.S. and Others v Úrad pre verejné obstarávanie // Digital reports (Court Reports - general). 2012. 191. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62010CJ0599 (дата обращения: 21.06.2018).

89. Case C-81/98, Alcatel Austria AG and Others, Siemens AG Österreich and Sag-Schrack Anlagentechnik AG v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr // European Court Reports. 1999. I-07671. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0081 (дата обращения: 09.01.2017).

90. Case C-87/94, Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium // European Court Reports. 1994. I-01395. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CO0087 (дата обращения: 08.01.2017).

91. Case C-92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) v Stadt Wien // European Court Reports. 2002. I-05553. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0092 (дата обращения: 15.08.2016).

92. Case C-94/99, ARGE Gewässerschutz v Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft // European Court Reports. 2000. I-11037. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61999CJ0094 (дата обращения: 12.08.2016).

93. Case CO/10438/2010, Hossacks (a firm of solicitors) v the Legal Services Commission // EWHC 2700 (Admin) Queen’s Bench. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.govopps.co.uk/hossacks-a-firm-of-solicitors-v-the-legal-services-commission-2011-ewhc-2700-admin/ (дата обращения:

21.06.2018).

94. Case McCL8398, Clinton v Dept for Employment and Learning // 2012. NIQB 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.bailii.org/nie/cases/NIHC/QB/2012/2.html (дата обращения: 21.06.2018).

95. Case T-139/99, Alsace International Car Service (AICS) v European Parliament // European Court Reports. 2000. II-02849. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61999TJ0139 (дата обращения: 21.06.2018).

96. Case T-19/95, Adia Interim SA v Commission of the European Communities // European Court Reports. 1996. II-00321. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995TJ0019 (дата обращения: 21.06.2018).

97. Case T-211/02, Tideland Signal Ltd v Commission of the European Communities // European Court Reports. 2002. II-03781. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62002TJ0211 (дата обращения: 21.06.2018).

98. Case T-4/01, Renco SpA v Council of the European Union // European Court Reports. 2003. II-00171. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001TJ0004 (дата обращения: 22.08.2016).

99. Case T-495/04, Belfass SPRL v Council of the European Union // European Court Reports. 2008. II-00781. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62004TJ0495 (дата обращения: 21.06.2018).

100. Joined cases 27/86, 28/86 and 29/86, SA Constructions et entreprises industrielles (CEI) and others v Société coopérative «Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes» and others. (CEI and Bellini) // European Court Reports. 1987. I-03347. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0027 (дата

обращения: 08.01.2017).

101. Joined Cases C-21/03-C-34/03, Fabricom SA v Belgian State // European Court Reports. 2005. I-01559. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0021 (дата обращения: 08.01.2017).

102. Joined Cases C-226/04-C-228/04 La Cascina v Ministero della Difesa // European Court Reports. – 2006. - № I-01347. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0226 (дата обращения: 02.05.2016).

103. Joined cases C-285/99 and C-286/99, Impresa Lombardini SpA - Impresa Generale di Costruzioni v ANAS - Ente nazionale per le strade and Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA (C-285/99) and Impresa Ing. Mantovani SpA v ANAS - Ente nazionale per le strade and Ditta Paolo Bregoli (C-286/99) // European Court Reports. 2001. I-09233. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61999CJ0285&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения: 16.08.2016).

104. Opinion of Advocate General Kokott, North Holland // European Court Reports. 2012. I-00000. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CC0368 (дата обращения: 01.05.2016).

IV. Библиография на русском языке:

Учебники и учебные пособия:

105. Актуальные проблемы европейского права. Учебное пособие. Серия «Библиотека юриста», под ред. Энтина Л.М., Энтина М.Л. // М.: Флинта, 2011.

106. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора: Учебное пособие // М.: Статут, 2013.

107. Европейское право. Основы права Европейского Союза и Евразийского союза, под ред. Л.М. Энтина, М.Л. Энтина // НОРМА, Москва, 2018.

108. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов, под ред. Л.М. Энтина // НОРМА, ИНФРА-М, Москва, 2011.

109. Европейское право: учебник и практикум для академического бакалавриата / А.И. Абдуллин [и др.]; под ред. А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова // М.: Издательство Юрайт, 2017.

110. Калиниченко П.А. Экологическая политика и правовая охрана окружающей среды в Европейском сообществе // Право Европейского Союза / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2009.

111. Касьянов Р.А. Финансовое право Европейского Союза // Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека, учебник для студентов вузов, Москва, 2011.

112. Кашкин С.Ю. Четвериков А.О. Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // М: Инфра-М, 2007.

113. Лабин Д.К. Гл. 5 // Европейское международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. М., 2005.

114. Международное право. Общая часть: учебник / П.Н. Бирюков, Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков и др.; под редакцией Р.М. Валеева, Г.И. Курдюкова. М.:Статут, 2011.

115. Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. М.: Юрист. 2012.

116. Право Европейского Союза: Учебник / под. ред. А.Я. Капустина. М.: Юрайт, 2013.

117. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002.

118. Сирина Н.В., Потапова Е.В., Якимова Е.М. Экологический аудит. Учебное пособие. // Иркутск: изд-во Иркут. ун-та, 2010.

Научные публикации и аналитические статьи:

118. Балацкий Е.В., Конышев В.А. Российская модель государственного сектора экономики // М.: ЗАО «Издательство «Экономика»». 2005.

119. Баранова В.П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран // Инноватика и экспертиза. 2015. № 1.

120. Боклан Д.С. Отражение концепции устойчивого развития в международном инвестиционном праве // Государство и право. 2014. № 5. С. 62-71.

121. Боклан Д.С. «Экологизация» международных экономических отношений в контексте эволюции концепции устойчивого развития // Московский журнал международного права. 2015. № 1 (97). С. 117-134.

122. Габов А. В., Егорова М. А., Могилевский С. Д. и др. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве// Юстицинформ. 2015.

123. Гилева А.А. Развитие европейской экономической интеграции: от единой валюты к единому бюджету Европейского Союза // Проблемы современной экономики. 2010. № 2.

124. Глобалистика: Энциклопедия / гл. ред. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М. 2003.

125. Гусев А.А. Экологическая политика Европейского союза в контексте концепции устойчивого развития // Обозреватель. 2012. № 4. С. 88-100.

126. Давыдовский Ф.Н. Либерализация мировой электроэнергетики и проблемы становления конкурентных рынков в условиях реструктуризации // Экономика, предпринимательство и право. 2011. № 7. С. 12-28. http://epp.enjournal.net/article/349 (дата обращения: 23.11.2016).

127. Дорофеев А.В. Исторический зарубежный опыт правового регулирования закупок товаров для государственных нужд // Вестник Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. № 1. 2016.

128. Занко Т.А. Правовое регулирование открытого аукциона в электронной форме в Европейском союзе // Право и управление. XXI век. № 3. 2009.

129. Калиниченко П.А. Охрана окружающей среды в деятельности Европейского сообщества (международно-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. Москва. 2001. 161 с. РГБ ОД, 61:02-12/952-4.

130. Калиниченко П. А., Рациборинская Д. Н. Защита экологических прав в законодательстве Европейского сообщества // Экологическое право. 2003. № 2.

131. Калиниченко П.А. Совершенствование механизма защиты экологических прав в Европейском Союзе // Европа, спец. выпуск «Экология и экономика». 2004. № 2(36).

132. Калиниченко П.А. Современные тенденции в развитии экологического права ЕС // М. Статут. 2001.

133. Камалян А.М. Актуальные проблемы правового регулирования государственной помощи при проведении государственных закупок в ЕС // Актуальные проблемы российского права. 2016. №5.

134. Касьянов Р.А. Конкретизация ключевых понятий в области борьбы с рыночными злоупотреблениями в практике Суда Европейского союза // Хозяйство и право. М., 2014, № 10. С. 117-127.

135. Касьянов Р.А. Организация деятельности финансовых регуляторов в Европейском союзе // Вестник МГИМО. 2012. №6.

136. Касьянов Р.А. Понятие публичного порядка в правовых системах государств (на примере России и Франции) // Цивилист. 2013. № 4.

137. Качурина Т.И. Регулирование сектора государственных закупок в региональных торговых объединениях: на примере Европейского союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. №4.

138. Клапцов В.М. Экологическая политика Евросоюза // Проблемы национальной стратегии. № 3 (4). 2010.

139. Кнобель А.Ю., Синельников-Мурылёв С.Г. Открытость как фактор роста // Ведомости № 4233 от 27.12.2016.

140. Костицына К.В., Костицына А.А. Зарубежный опыт реформирования энергетики. Европейский союз // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2012. №3.

141. Куликовский А.А. Практика закупок в странах ЕС // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2005. №2.

142. Матвеева Е.В. Проблема изменения климата и мировое сообщество // Журнал ПОЛИТЭКС. 2010. № 3.

143. Между личным и общественным // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». № 6. 2015.

144. Мохаммад С.А. К вопросу об этапах развития права окружающей среды Европейского союза // Международное право – International Law. 2010. №4 (44).

145. Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2013. №5.

146. Павлова А.Г. Сравнительный анализ стандарта ISO 14001 и системы EMAS // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2012. № 3.

147. Пак Е.В., Полянова Т.Н. Единая транспортная политика европейского союза: как пример Евразийского экономического союза // Вестник МГИМО. 2015. №3.

148. Постникова Е.В. Государственные закупки услуг в праве Европейского Союза: общая характеристика и ключевые понятия // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 3.

149. Руководство по противодействию коррупции в сфере публичных закупок и управления публичными финансами. Надлежащая практика в обеспечении соблюдения статьи 9 Конвенции Организации Объединенных

Наций против коррупции, ООН, Нью-Йорк, 2015 https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_-_Russian.pdf (дата обращения: 06.05.2016).

150. Соколов И. А., Золотарёва А. Б., Болдарева О. Е., Белев С. Г. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире // Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара. 2012.

151. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. // Норма, Москва. 2001.

152. Храмкин А.А. Международный опыт построения системы госзакупок // Бюджет.ру: Социальная сфера. 01.09.2008. № 9 // URL: http://www.bujet.ru/article/46008.php (дата обращения: 17.12.2016).

153. Шаститко А. Е., Павлова Н. С., Курдин А. А., Мелешкина А. И., Фатихова А. Ф. Основные направления защиты и развития конкуренции // Центр стратегических разработок. Москва. 2016.

154. Энтин М.Л. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4 (32). С. 19 – 32.

155. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы // М.: Аксиом, 2009.

156. Энтин М.Л., Истомин И.А. «Партнерства для модернизации» России и ЕС // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 1. С. 326-327.

157. Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Востребованность и пределы судебного нормотворчества. // Право и управление. XXI век. 2016. № 3 (40). С. 12 – 20.

158. Юмашев Ю.М., Постникова Е.В. Экономическое право Европейского союза: Монография // Норма. Инфра-М. 2014.

159. Юмашев Ю.М. Свобода движения товаров в ЕС (нетарифные ограничения) // Право. Журнал Высшей школы экономики. Москва. 2009. № 3.

160. Юмашев Ю. М. Свобода движения товаров в ЕС (нетарифные ограничения) // Право. Журнал Высшей школы экономики. Москва. 2010. № 1.

V. Библиография на иностранных языках:

161. Arrowsmith S. A Guide to the Procurement Cases of the Court of Justice // Earlsgate Press. 1992. – 262p.

162. Arrowsmith S. The Law of Public and Utilities Procurement // London. Sweet & Maxwell (2nd ed). 2005.

163. Arrowsmith S., Davies R. Public Procurement: Global Revolution // Kluwer Law International Ltd., 1998.

164. Arrowsmith S., Kunzlik P. Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions // CUP. 2009.

165. Arrowsmith S., Linarelli J., Wallace D. Regulating Public Procurement: National and International Perspectives // Kluwer Law International. 2000. - 856p.

166. Barbier E.B. The economics of environment and development. Selected essays // Heltenham. 1998. P. 533–540.

167. Beuter, R. European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive – A Preliminary Assessment // EIPASCOPE. 2005.

168. Bovis Chr. EC Public Procurement: Case Law and Regulation // Oxford. OUP. 2006.

169. Bovis Chr. EU Public Procurement Law // Edward Elgar Publishing Limited. 2012. - 524p.

170. Bovis Chr. Public Procurement in the European Union // Basingstoke. Palgrave MacMillan. 2005.

171. Bovis Chr. The Liberalisation of Public Procurement and Its Effects on the Common Market. Ashgate. 1998. – 229p.

172. Brown A. EU Primary Requirements in Practice: Advertising, Procedures and Remedies for Public Contracts Outside the Procurement Directives // P.P.L.R. 2010. – 169p.

173. De Koninck C., Flamey P. European Public Procurement Remedies Directives Jurisprudence // Kluwer Law International. 2009. - 592p.

174. De Koninck C., Ronse Th. European Public Procurement Law: The European Public Procurement Directives // Kluwer Law International. 2008. - 786p.

175. Digings L., Bennett J. EC Public Procurement: Law and Practice // London. Sweet & Maxwell. 1992.

176. Ecological Problems of the Modern Society. Urgent problems of Europe // M. 2001. P. 98–100.

177. Evenett Simon J., Hoekman Bernard M. International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies. Policy Research Working Paper // 2005. № 3720. World Bank. Washington, DC.

178. Glover J. EU Procurement: abnormally low and non-compliant tenders // Fenwick Elliott Annual Review. 2012.

179. Harden I. Defining the range of application of the public sector procurement Directives in the United Kingdom // Public Procurement Law Review. 1992. № 1.

180. Hartwick J.M. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources // The American Economic Review. 1977. Vol. 67. № 5. P. 972–974.

181. Hebly J.M. European Public Procurement: History of the «Classic» Directive 2004/18/EC // Kluwer Law International. 2007.

182. Hjelmborg S.E., Jackobsen P.S. Public Procurement Law – the EU directive in public contracts // Copenhagen. Djøf. 2006.

183. International Handbook of Public Procurement // Kluwer Law International. 2005.

184. Johnson S.P., Corcelle G. The Environmental Policy of the European Communities // London. Kluwer Law International. 2nd ed. 1995.

185. Kahlenborn W., Moser Chr., Frijdal J., Essig M. Strategic Use of Public Procurement in Europe: Final Report to the European Commission MARKT/2010/02/C // PPRC. European Union. 2011.

186. Kim D. H. Why Subject Public Procurement to International Competition? Political Economy of the WTO Agreement on Government Procurement // ProQuest. 2006. – 187p.

187. Klemperer, P. Auction Theory: A Guide to the Literature // Journal of Economic Surveys. 1999. 13(3). 227p.

188. Knight L., Harland Chr., Telgen J., Thai Khi V., Callender G., McKen K. Public Procurement: International Cases and Commentary // Routledge. 2007. - 372p.

189. Krugner M. The Principles of Equal Treatment and Transparency and the Commission Interpretative Communication on Concessions // P.P.L.R. 2003.

190. Legal briefing: Transparency Requirements for Public Procurement in the European Union // ClientEarth Papers. 22 November 2010.

191. Laffont J.-J., Tirole J. A theory of incentives in procurement and regulation // Cambridge. 1993.

192. Maughan A., Caveat Venditor – e-tendering Systems and the Problem of Genuine Mistakes // Morrison & Foerster LLP. 2011.

193. Maughan A. Clarity on Clarification of Tenders // Morrison & Foerster LLP. 2012.

194. McCormick J. Environmental Policy in the European Union. Basingstoke // UK: Palgrave. 2001.

195. McCrudden Chr. Public Procurement, Contract Compliance, and Social Policy in the European Union // Oxford University Press. Incorporated. 1996. – 300p.

196. Medhurst D. EU Public Procurement Law // Wiley. 1997. – 218p.

197. Milgrom P.R., Weber R.J. A Theory of Auctions and Competitive Bidding // Econometrica. Vol.50. № 5. 1982. pp. 1089-1122.

198. Neumayr F. Value for Money v. Equal Treatment: The Relationship Between the Seemingly Overriding National Rationale for Regulating Public Procurement and the Fundamental EC Principle of Equality of Treatment // P.P.L.R. 2002.

199. New EU Directive on public procurement briefing: Implications for NHS commissioners and providers // The NHS Confederation. 2013.

200. Nielsen R., Treumer St. The new EU public procurement directives // Djøf Publishing. 2005. – 194p.

201. Piga G., Treumer St. The Applied Law and Economics of Public Procurement. 2007.

202. Poulsen S. T., Jakobsen P. St., Kalsmose-Hjelmborg S. E. EU Public Procurement Law: The Public Sector Directive The Utilities Directive // Djof Publishing. 2012. – 666p.

203. Priess H.-J. European Public Procurement Law // Monitor Press. 2000. – 120p.

204. Procuring best value for money: Why eliminating the ‘lowest price’ approach to awarding public contracts would serve both sustainability objectives and efficient public spending? // ClientEarth Papers. Identifying opportunities for sustainable public procurement. May 2012.

205. Providing an enabling legal framework for sustainable public procurement. Key points for the revised Directive // ClientEarth Papers. November 2012.

206. Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union // SIGMA Papers. 2007. № 41. OECD Publishing. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vklt-en (дата обращения: 10.01.2017).

207. Sabathil G., Joos C., Kebler B. The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies // London: Kogan Page. 2008.

208. Spiegel N. The new Procurement Directives Key Issues – The Commission's view // The Procurement Lawyers' Association. London. 14 October 2013.

209. Sustainable timber: the opportunity provided by the revision of the EU Public Procurement Directive // ClientEarth Papers. Identifying opportunities for sustainable public procurement - briefing series. February 2012.

210. Thai Khi V. International Handbook of Public Procurement // Taylor & Francis Group. 2009. - 803p.

211. The Impacts of Sustainable Public Procurement // United Nations Environment Programme. Eight Illustrative Case Studies. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.unep.fr/scp/ (дата обращения: 06.03.2016).

212. Trepte P. Public Procurement in the EU: a Practioner's Guide // Oxford, OUP, 2007.

213. Treumer St., Lichère Fr. Enforcement of the European Union Public Procurement Rules // Djof Publishing. 2011. – 336p.

214. Trybus M. European Defence Procurement Law: International and National Procurement Systems As Models for a Liberalised Defence Procurement Market in Europe // Kluwer Law International. 1999. – 332p.

215. Vickrey, W. Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders // Journal of Finance. 1961. pp. 8-37.

216. Weiss F. Public Procurement in European Community Law // London. Athlone Press. 1993.

217. World Commission on Environment and Development's (the Brundtland Commission) // UNO report. Our Common Future. 1987. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm (дата обращения: 08.01.2017).

VI. Электронные источники:

218. Институт изучения проблем безопасности Европейского союза. (http://www.iss-eu.org).

219. Официальный сайт вестника Европейского союза (http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en).

220. Официальный сайт Европейского Совета. (http://www.consilium.europa.eu).

221. Официальный сайт Европейского союза (ЕС). (http://www.europa.eu).

222. Официальный сайт Комиссии ЕС. (http://ec.europa.eu).

223. Официальный сайт ООН. (http://www.un.org).

224. Официальный сайт по экологической политике Европы (http://www.ecoline.ru).

225. Форум Европы (http://www.forum-europe.com).