



Оценка результатов применения и эффективности законодательства и политики ЕС в отношении общественных закупок

Совместный доклад для
Генерального директората ЕС
по внутреннему рынку и услугам (DG MARKT)
Справочные материалы от 26 мая 2010 г.

ноябрь 2010 г.

Краткий обзор основных вопросов

Данный доклад был подготовлен рабочей группой, в состав которой вошли представители профсоюзов, социальных и природоохранных НПО (см. логотипы на первой странице и перечень организаций в конце доклада), в течение определенного времени сотрудничавшие в вопросах разработки политики общественных закупок.

Доклад является нашим первоначальным вкладом в работу по оценке результатов применения и эффективности законодательства и политики ЕС в отношении общественных закупок, которая в настоящее время проводится Генеральным директоратом ЕС по внутреннему рынку и услугам (DG MARKT). В докладе отражены выводы группы по ряду вопросов и аспектов политики общественных закупок. К основным вопросам, перечисленным в настоящем документе, относятся:

- значительные противоречия в подходе Европейской комиссии к вопросам общественных закупок и ее обязательствам по ряду международных соглашений, а также в законодательной и иных стратегических сферах. В документе отмечаются данные противоречия (например, в ряде сфер существуют коллизии между программами), и содержится призыв в адрес Европейской комиссии приложить больше усилий для включения социальной и экологической составляющей в законодательство и программы по вопросам общественных закупок;
- стремление максимально снизить затраты при общественных закупках и нежелание учитывать другие стратегические задачи — в частности социальную задачу и задачи обеспечения достойной занятости — означают, что в настоящее время сфера общественных закупок оказывается не в состоянии в полной мере удовлетворять насущные потребности общества;
- анализ действующего законодательства и политики должен расширить возможности по выполнению этих задач в сфере общественных закупок. Подобная работа будет соответствовать содержанию новых положений Договора о функционировании Европейского союза (TFEU), направленного на укрепление социальных сил в странах Европы (ст. 3.3, ст. 14, Протокол 16, Хартия фундаментальных прав ЕС и принцип интеграции, о котором говорится в ст. 11);
- в ходе оценки необходимо уделить особое внимание недопустимости сложившегося дисбаланса и подчеркнуть, что оптимальное соотношение цены и качества при заключении общественных контрактов на закупки не означает получение максимально низкой цены, а предполагает, что при выборе поставщика заказчик руководствуется еще и социальными, этическими и экологическими требованиями. Членам Европейской комиссии необходимо тщательно оценить, в какой степени законодательство и политика по общественным закупкам соответствует общим целям ЕС, как-то:
 - достойная занятость
 - равная оплата труда
 - гендерное равноправие
 - устойчивое развитие

- справедливая торговля
- социальная сплоченность
- социальный диалог и заключение коллективных соглашений
- охрана природы и борьба с изменением климата
- содействие международному развитию
- анализ уровня ответственности систем поставок и повышение уровня прозрачности.

Мы полагаем, что общественные закупки могли бы использоваться как более эффективный инструмент во всех этих сферах, и необходимо приложить все усилия, чтобы как можно скорее исправить ситуацию;

- при потреблении тех или иных видов товаров и услуг жители разных стран Европы и все большее число компаний начинают обращать внимание на их соответствие социальным и экологическим нормам (нередко по причине общественного давления) и ожидают, что правительство и государственные ведомства будут поступать так же. ЕС необходимо прилагать больше усилий для того, чтобы убедить государственных заказчиков руководствоваться принципами устойчивого развития при выборе тех или иных товаров и услуг;
- финансовая оценка затрат редко в полной мере отражает реальное положение дел и вряд ли может служить основанием для выбора того или иного поставщика для государственных заказчиков. Превышение заявленного бюджета при выполнении общественных контрактов — это нередкое явление в ЕС, особенно в случаях, когда эти контракты заключены в рамках государственно-частных партнерств (ГЧП). В случае ГЧП дополнительные расходы могут быть отнесены на будущие периоды, но от этого они не становятся менее реальными. Существует бесчисленное множество контрактов (преимущественно переданных на внешний подряд), которые гарантируют низкую цену товара или услуги, но при этом качество этих товаров и услуг оказывается настолько неудовлетворительным, что заказчики бывают вынуждены расторгнуть или перезаключить такой контракт.

1. Введение

Мы с большой радостью воспользовались представившейся нам возможностью принять участие в оценке результатов применения и эффективности законодательства и политики ЕС в отношении общественных закупок, которая была проведена европейской комиссией. Мы надеемся, что эта работа позволит осуществить глубокий и всесторонний анализ ситуации, сложившейся в данной сфере.

В этом докладе содержатся комментарии по поводу справочных материалов Генерального директората ЕС по внутреннему рынку и услугам (DG MARKT) от 26 мая 2010 г., и мы надеемся, что у нас будет возможность продолжить участие в этой работе в форме письменных докладов по отдельным вопросам, встреч с представителями Директората и присутствия на всех конференциях, семинарах или слушаниях как во время выполнения оценки, так и после ее окончания

2. Условия проведения консультаций

В вводной части справочных документов DG Markt от 26 мая 2010 г. говорится, что эта оценка позволит выявить, *насколько законодательство ЕС в отношении общественных закупок соответствует поставленным задачам, насколько эти задачи сохраняют свою актуальность в текущих условиях и насколько правомерным является соотношение между затратами и преимуществами в рамках действующих правовых норм.* К сожалению, в документе не сказано о том, в чем именно состоят эти задачи, а ведь именно этот вопрос следовало бы вынести на обсуждение в процессе выполнения оценки. Было бы полезно понять, в какой степени вопросы укрепления социальной направленности общественных закупок, обеспечения полной занятости и достойных условий и стандартов труда, а также устойчивого развития и охраны окружающей среды, рассматриваются Европейской комиссией в качестве задач в данной сфере. Мы полагаем, что подобные задачи были и будут важнейшими составляющими процесса общественных закупок, но, к сожалению, нынешнее законодательство ЕС и методы работы, принятые в странах ЕС, этого совершенно не учитывают, и для изменения ситуации потребуются коренные преобразования на общеевропейском и национальном уровне.

В справочных материалах приводятся две причины, по которым была начата оценка.

1. *Выявить возможности повышения экономической эффективности ... для минимизации расходов на общественное обслуживание и*
2. *Способствовать тому, чтобы общественные закупки содействовали выполнению других стратегических задач ... и определить, каким образом действующее законодательство может быть изменено для повышения эффективности работы по другим направлениям.*

Мы, безусловно, приветствуем тот факт, что в пункте 2 признается важность роли законодательства и политики ЕС в отношении общественных закупок и их влияние на выполнение ключевых стратегических задач ЕС, но, с нашей точки зрения, первый и второй пункты противоречат друг другу. Как показывает наш опыт, стремление снизить расходы в сочетании с недостаточностью законодательных инициатив по выполнению других стратегических задач (в частности, социальных задач, обеспечения занятости и достойных условий труда), означают, что при выборе подрядчика для общественных контрактов главным аргументом является низкая цена, а не возможность решения важнейших проблем, стоящих перед обществом.

Мы разочарованы тем, что даже в недавно опубликованном Руководстве Европейской комиссии по социально ответственным общественным закупкам (октябрь 2010 г.) вопрос стоимости слишком часто превалирует над социальными и этическими аспектами, при том что это Руководство призвано, наоборот, поддерживать их. Мы также хотели бы отметить, что обществу придется заплатить определенную цену — и, на наш взгляд, это будет гораздо более высокая цена! — за отказ учесть социальные и экологические факторы этого процесса, пусть даже некоторым кажется, что эту цифру трудно представить в количественной форме. При потреблении тех или иных видов товаров и услуг жители разных стран Европы и ряд компаний начинают обращать внимание на их соответствие социальным и экологическим нормам. Законодательство ЕС не должно лишать

государственных заказчиков возможности выбирать товары и услуги на основании принципов устойчивого развития¹.

Мы надеемся, что данная оценка позволит ликвидировать созданный недопустимый дисбаланс и докажет, что оптимальное соотношение цены и качества при заключении общественных контрактов на закупки не означает получение максимально низкой цены, а предполагает, что при выборе поставщика заказчик руководствуется еще и социальными, этическими и экологическими требованиями, пусть даже некоторым кажется, что эти альтернативные финансовые затраты трудно представить в количественной форме. В настоящее время Европейская комиссия и ряд государственных ведомств уделяют слишком большое внимание финансовой оценке этих преимуществ (нередко это служит аргументом для отказа рассматривать их в процессе заключения контракта), вместо того, чтобы принять и активно поддержать их.

В процессе оценки обязательно следует учесть то, насколько эффективным инструментом могут быть общественные закупки в вопросах создания дополнительных рабочих мест и содействия экономическому росту, особенно в условиях экономического кризиса и последующего периода восстановления. Нам бы хотелось, чтобы в будущем политика общественных закупок в странах ЕС была в большей степени ориентирована на поддержку и содействие достойной занятости и обеспечение услуг и товаров надлежащего качества как на территории Европы, так и за ее пределами. Это потребует большей гибкости со стороны законодательства и нормативных требований, что в полной мере соответствует целям стратегии на период до 2020 г.

Экономический кризис может все чаще вынуждать государственных заказчиков предпочитать подрядчиков, которые предлагают самые низкие цены, и именно поэтому Европейской комиссии необходимо занять ведущую позицию для того, чтобы убедить правительства и заказчиков использовать процесс общественных закупок для стимулирования занятости, повышения профессиональной квалификации и социальной сплоченности, так как это, в свою очередь, положительно отразится на состоянии рынка.

В процессе исследования, проводимого Европейской комиссией, необходимо понять, что численная оценка предстоящих расходов не всегда соответствует действительности и не может служить основанием для выбора того или иного подрядчика. Превышение заявленного бюджета при выполнении общественных контрактов — это нередкое явление в ЕС, особенно в случаях, когда эти контракты заключены в рамках государственно-частных партнерств (ГЧП). Существует бесчисленное множество контрактов (преимущественно переданных на внешний подряд), которые гарантируют низкую цену товара или услуги, но при этом качество этих товаров и услуг оказывается настолько неудовлетворительным, что контракт подлежит расторжению или перезаключению на новых условиях. Европейской комиссии надлежит уделять больше внимания вопросам оценки и контроля качества при заключении контрактов. Подобные ситуации редко рассматриваются на уровне институтов ЕС или правительств государств — членов ЕС, но это общая проблема, которая приводит к серьезным потерям и ущемлению интересов граждан, получающих услугу ненадлежащего качества или не получающих ее вовсе. Дополнительные издержки возникают и по причине

¹ Недавний отчет по международной торговле, проведенный центром Eurobarometer (9 ноября 2010 г.), показывает, что «почти 40% всех жителей ЕС готовы платить более высокую цену за продукты, произведенные в соответствии с определенными социальными или экологическими стандартами или в рамках оказания поддержки какой-либо развивающейся стране», стр. 35. Отчет опубликован: <http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/public-opinion>

бюрократических проволочек и необходимости проведения ряда административных и юридических процедур государственными заказчиками.

В отчете Монти о будущем внутреннего рынка² признается, что сфера общественных закупок может играть более значимую роль для выполнения социальных задач, о которых говорилось выше, но большая часть отчета все равно посвящена проблемам энергетики и климатических изменений.

Мы призываем Европейскую комиссию тщательно проанализировать то, в какой степени законодательство и политика ЕС в отношении общественных закупок влияет на достижение общих целей ЕС, в том числе: обеспечение достойных условий труда, равной оплаты труда, гендерного равноправия, устойчивого развития, справедливой торговли, социальной сплоченности, социального диалога и коллективных соглашений, а также анализ уровня ответственности систем поставок и повышение уровня прозрачности. Мы убеждены в том, что во всех этих сферах общественные закупки могут играть гораздо более значимую роль, и эта ситуация требует изменений. В ходе осуществления оценки необходимо выявить меры, которые следует предпринять для того, чтобы сделать общественные закупки более эффективным инструментом при реализации всех этих задач в будущем.

Общественные закупки (и программа развития внутреннего рынка в целом) не могут рассматриваться в отрыве от вопроса коллективной ответственности институтов в данных сферах. Действующее законодательство и политика ЕС в отношении общественных закупок по-прежнему ограничивают возможности для выполнения задач устойчивого развития, к тому же налицо вопиющие расхождения между программами внутреннего рынка, влияющими на общественные закупки, и более широкими социальными стратегическими задачами ЕС, многие из которых фигурируют в положениях Договоров ЕС (достойные условия труда, полная занятость, социально ориентированная рыночная экономика, устойчивое развитие). Эти расхождения должны быть устранены. По нашему мнению, главной темой данного анализа должно быть расширение влияния общественных закупок на достижение этих задач.

3. Политика общественных закупок как отражение комплексной политики ЕС

В данном отчете говорится о противоречиях между подходом Европейской комиссии к общественным закупкам и иными программами ЕС, которые каким-либо образом связаны с общественными закупками или испытывают на себе их влияние. В частности, нам бы хотелось подчеркнуть важность соблюдения новых положений Договора о функционировании Европейского союза (TFEU), призванных укрепить социальные силы в Европе (например, ст. 3.3 TFEU) и содействовать становлению социально ориентированной рыночной экономики. В статье 14 TFEU признается, что услуги, представляющие общий экономический интерес (SGEI), являются неотъемлемой частью европейской социальной модели. В Протоколе 26 четко оговаривается уровень ответственности государств — членов ЕС при обеспечении такого рода услуг, а в Европейской хартии фундаментальных прав ЕС признается право граждан на доступ к SGEI. В Заявлении Европейской комиссии о стратегии эффективной реализации положений Хартии³ Европейская комиссия напоминает о том, что все нормативно-правовые акты ЕС должны «полностью соответствовать положениям Хартии».

² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_en.pdf

³ COM (2010) 573 final

В Лиссабонском договоре содержится положение «о горизонтальных социальных связях» (ст. 9), которое гласит, что «при определении и реализации своей политики Европейский союз должен руководствоваться требованиями об обеспечении высокого уровня занятости, гарантиях надлежащей социальной защиты, борьбе с социальной изоляцией, обеспечении достойного образования и профессиональной подготовки, а также защите здоровья людей».

Как уже говорилось в докладе, подготовленном в рамках председательства Бельгии в ЕС, положение о «горизонтальных социальных связях» «призывает уделять больше внимания социальным аспектам при формировании политики ЕС». Для этого необходимо вести структурный диалог между всеми институтами ЕС. Опыт социальной политики должен быть включен во все направления работы Европейского совета и комиссии».⁴

Основные сферы противоречий

i) Социальная Европа — ликвидация дисбаланса

Профсоюзы и социально ориентированные НПО критически отзываются об отсутствии социальной составляющей в программах развития внутреннего рынка⁵. Оценка и возможный анализ Директив об общественных закупках могут содействовать устранению этого дисбаланса. Цель анализа состоит в том, чтобы переориентировать политику общественных закупок на содействие становлению «социальной рыночной экономики», как того требуют новые положения Лиссабонского договора⁶, и достижение устойчивого общественного развития как в странах Европы, так и за ее пределами. За последние несколько десятилетий Европейский союз накопил значительный объем документов по социальной политике и политике занятости, которые и стали основой для так называемой социальной Европы, однако, к сожалению, между социально-экономическим направлением и внутренним рынком ЕС всегда наблюдался некий дисбаланс. Вызывает беспокойство тенденция последних лет, когда права и свободы, связанные с экономикой и внутренним рынком ЕС, играют в политике ЕС гораздо большую роль, чем социальные права и свободы трудящихся и граждан ЕС в целом. Это приводит к тому, что люди разочаровываются в политике ЕС и самом ЕС как проекте. Европейской комиссии надлежит принять незамедлительные меры для ликвидации этого дисбаланса.

В Лиссабонском договоре содержится положение о социальной рыночной экономике, и заложена нормативно-правовая база для реализации Хартии о фундаментальных правах. Тем не менее, политика общественных закупок пока недостаточно эффективна в том, что касается содействия занятости, социальной сплоченности, формирования достойных условий и стандартов труда, поддержки коллективных соглашений и укрепления роли профсоюзов в межотраслевых отношениях.

⁴ Справочные материалы, подготовленные в рамках председательства Бельгии в ЕС в 2010 г. http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_sia_en.pdf

⁵ Например, в резолюции ЕКП «Новые социальные стимулы для стратегии развития внутреннего рынка» (март 2010 г.) говорится, что призыв профсоюзов придать развитию внутреннего рынка более социально ориентированный характер остался без ответа и что для выполнения социальных задач Европы необходимо принимать решительные меры и наверстывать упущенное.

⁶ В Лиссабонском договоре говорится, что в основе ЕС должна лежать «социальная рыночная экономика с высоким уровнем конкурентоспособности» (ст. 3.3). Приняв этот договор, ЕС заявил о своей приверженности социальной рыночной экономике как «наиболее привлекательной социальной европейской модели».

Ряд постановлений Европейского суда (в частности, речь идет о деле Лаваль, деле Руфферта и деле Люксембург) привели к росту нестабильности при заключении контрактов на общественные закупки, а это подрывает вышеперечисленные принципы и ведет к появлению оппозиционных движений. От того, насколько успешно будет разрешен этот конфликт, зависит сохранение понятия социальной Европы. Государственные средства не должны идти на поддержку компаний, которые подрывают условия труда на местном уровне, ухудшают стандарты и гарантии занятости, нарушают личные и коллективные трудовые права граждан, а именно этим чреваты вышеупомянутые постановления Европейского суда. Эти постановления также препятствуют ратификации и применению положений Конвенции № 94 МОТ⁷ «О статьях, посвященных труду, в договорах, заключаемых государственными органами власти», согласно которой при объявлении любого тендера заказчик должен предлагать не менее выгодные условия работы, чем те, которые действуют на местном уровне. Европейская комиссия должна формировать свою политику общественных закупок таким образом, чтобы она содействовала принятию и продвижению положений Конвенции № 94 МОТ, а не подрывала их.

Член Европейской комиссии г-н Барнье пообещал *«добиться того, чтобы становление внутреннего рынка служило развитию общества и помогло отказаться от социального демпинга во имя защиты услуг, представляющих общий интерес»*, а это означает, что Европейской комиссии предстоит принять единые меры для нейтрализации негативных последствий вышеупомянутых постановлений.

В недавно опубликованных предложениях относительно Акта о едином европейском рынке г-н Барнье более подробно осветил данные вопросы. Членам Европейской комиссии теперь следует внимательно изучить вопросы, представленные, в частности, в предложениях №№ 29 и 30, и предложить решения, которые будут носить обязательную юридическую силу и способствовать соблюдению фундаментальных прав и пересмотру законодательства, регулирующего командировки работников, с целью включения в него положений о защите прав трудящихся и равном обращении, что необходимо в любом случае.

Нам необходимо добиться однозначного признания того факта, что принятие во внимание социальных аспектов содействует достижению более масштабных целей и задач, носящих общий интерес, и что именно эти аспекты должны иметь преимущество по отношению к рыночным правам и свободам. Если этого не произойдет, то нас ждет «гонка уступок» и социальный демпинг, а это, в свою очередь, приведет к увеличению числа бедных среди трудящихся, а также тех, кто работает в условиях неустойчивой занятости. Это идет вразрез с программой Европейской комиссии об обеспечении достойных условий труда. Не следует недооценивать размеры среднесрочных и долгосрочных прямых и косвенных издержек, которые в связи с этим вынуждены будут нести страны Европы. Следует предпринять все меры для того, чтобы избежать подобного развития событий.

⁷ Конвенция была ратифицирована 59 странами, включая ряд государств-членов ЕС: Австрия (1951 г.), Дания (1955 г.), Франция (1951 г.), Финляндия (1951 г.), Бельгия (1952 г.), Испания (1971 г.), Италия (1952 г.), Нидерланды (1952 г.) и Кипр (1960 г.).

ii) Гендерное равноправие

В заявлении⁸ Европейской комиссии говорится: «для решения проблемы неравенства в оплате труда мужчин и женщин национальные органы власти должны приложить все усилия для того, чтобы устранить такого рода неравенство среди своих собственных сотрудников, а также обязать своих подрядчиков руководствоваться политикой равной оплаты труда при выполнении своих обязательств по общественным контрактам». Европейской комиссии надлежит разработать обязательные для выполнения нормативы в целях повышения уровня равенства в сфере общественных закупок. Ряд государств — членов ЕС уже приняли соответствующие законы, но этот вопрос требует единых действий со стороны всех членов ЕС и принятия нормативных документов на общеевропейском уровне.

Общественные закупки могут стать важнейшим инструментом для решения проблемы неравенства оплаты труда женщин и мужчин. Члены Европейской комиссии неоднократно признавали, что постоянное несоблюдение этого давно утвержденного принципа недопустимо. Сфера общественных закупок — это тот инструмент, который позволит ЕС и государствам — членам ЕС приступить к реализации этой задачи за счет внедрения ряда эффективных стимулов и санкций. Институтам ЕС необходимо взять на себя обязательства по использованию данного принципа в сфере общественных закупок.

iii) Социальная сплоченность

Программа социальной сплоченности ЕС требует от органов власти создать необходимую «концепцию», которая позволит уязвимым слоям населения стать участниками рынка труда. В недавнем соглашении о «социальной сплоченности на рынках труда»⁹, заключенном между социальными партнерами в разных секторах, также говорится о необходимости дополнительных программных стимулов, которые побудят работодателей к принятию конкретных мер. Законодательство, регулирующее вопросы общественных закупок, также должно стать более гибким для того, чтобы содействовать повышению уровня занятости среди лиц, лишенных возможности стать полноправными участниками рынка труда.

Несмотря на определенные успехи, достигнутые при реализации положений специальных контрактов по обеспечению занятости для людей с ограниченными возможностями в специально организованных цехах или предприятиях на основе пересмотра соответствующих Директив в 2004 г., сегодня необходимо обязать органы власти заключать не менее одного контракта, направленного на обеспечение людей с ограниченными возможностями, в соответствии с рекомендациями Великобритании в той части, которая касается ст. 19 (Регламент № 7, Великобритания).

Положения соответствующих Директив должны носить более гибкий характер и способствовать обучению и обеспечению занятости безработной молодежи, содействовать занятости людей независимо от их расовой принадлежности, ограниченных возможностей, пола, возраста, сексуальной ориентации и религиозных убеждений в рамках контрактов на общественные закупки. Это особенно важно в период экономического кризиса, так как по мере роста уровня безработицы у представителей наиболее уязвимых групп населения оказывается все меньше и меньше возможностей для трудоустройства.

⁸ COM(207)424

⁹ http://www.etuc.org/IMG/pdf_20100325155413125.pdf

iv) Достойные условия труда

Несмотря на наличие в ЕС программы¹⁰ по обеспечению достойных условий труда, политика ЕС в отношении торговли и общественных закупок недостаточно ориентирована на то, чтобы гарантировать достойный уровень заработной платы, условий и стандартов труда, а также безопасность и охрану здоровья трудящихся. Каким образом Европейская комиссия применяет принцип равной оплаты труда при общественных закупках? Если трудящиеся в развивающихся странах оказываются жертвами эксплуатации со стороны работодателя и вынуждены работать в условиях крайней нищеты, они не могут повышать уровень покупательной способности и спроса, а значит создавать предпосылки для социального и экономического роста в своих странах. ЕС не должен допускать в свой адрес критики о том, что он руководствуется принципом устойчивого экономического роста исключительно для стран Европы и пренебрегает государствами, не входящими в состав ЕС¹¹. Необходимо призывать государства — члены ЕС ратифицировать Конвенцию МОТ № 94 «О статьях, посвященных труду, в договорах, заключаемых государственными органами власти» и иные стандарты и конвенции МОТ, направленные на обеспечение прав и свобод профсоюзов и трудящихся, а также добиться того, чтобы ЕС включил эти требования в торговые соглашения и контракты об общественных закупках.

При организации общественных закупок также необходимо принимать во внимание особые характеристики тех или иных видов услуг, в том числе социальных услуг, услуг здравоохранения и бытового обслуживания, которые требуют особых принципов организации, соблюдения ряда нормативов, а также привлечения необходимого числа специально обученных квалифицированных сотрудников, способных обеспечить надлежащий уровень обслуживания¹². Эти службы имеют особое значение для общества, и социальный демпинг и недобросовестная ценовая конкуренция могут подорвать их работу.

v) Оптимальное качество (а не самая низкая цена)

Слишком часто решающим фактором при выборе подрядчика становится минимальная цена, и понятие *наиболее выгодного тендера для государственного заказчика* трактуется слишком узко. Экономический и финансовый кризис стал причиной нехватки бюджетных средств, и это вынуждает власти руководствоваться соображениями экономии, а не иными преимуществами, которые принесет им реализация того или иного контракта, или долгосрочными выгодами, связанными с проведением в жизнь социально ответственной политики общественных закупок. Органы государственной власти также должны оценивать возможные затраты, которые неизбежно возникнут в том случае, если пренебречь вопросами социальной выгоды. Погоня за низкой ценой может привести к ухудшению качества предоставляемых услуг и снизить уровень занятости. Датские профсоюзы, к примеру, проанализировали эффективность экономии в размере 15-20%,

¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=323&langId=en>

¹¹ В Заявлении Комиссии о равной оплате труда говорится, что все виды трудовой деятельности заслуживают справедливого вознаграждения. Этот принцип, а также 10 критериев качественной занятости и концепция МОТ о достойных условиях труда (в которой упоминается социальная защита) служат единой программой для повышения качества условий труда.

¹² Согласно статистике трудового рынка и организаций повышения профессиональной квалификации Германии, выбор государственными органами подрядчиков на основании самой низкой цены привел к снижению общего уровня заработной платы, росту неустойчивой занятости и числа срочных трудовых договоров и общему ухудшению системы вознаграждения труда (в рамках новых договоров или для лиц, впервые выходящих на рынок труда).

достигаемой за счет привлечения внешних подрядчиков в сфере здравоохранения. Выяснилось, что эта разница в цене обеспечивалась за счет того, что компании-подрядчики привлекали сотрудников с более низким уровнем квалификации, активно пользовались схемой частичной занятости и отказывались платить сверхурочные¹³. Иными словами, сокращение издержек достигалось за счет работников и снижения общего уровня качества предоставляемых услуг — совершенно очевидно, это такого рода экономия лишена всякого смысла.

vi) Устойчивое развитие

В Лиссабонском договоре содержатся положения о необходимости обеспечения устойчивого развития как в рамках Европы, так и на территории всей планеты. Несмотря на то, что ЕС признает социальную, экологическую и экономическую значимость устойчивого развития, потребуется еще немало усилий для укрепления этого процесса, особенно в том, что касается его социальной составляющей.

В большинстве случаев степень соответствия товара или услуги нормам устойчивого развития определяется тем, каким был процесс их производства — насколько он был эффективным с экономической, экологической и социальной точек зрения. Действующая общая Директива об общественных закупках содержит технические требования, предъявляемые к процессам производства¹⁴, и Европейский суд трактует эти требования как технические спецификации, направленные на обеспечение более экологически чистого производства. Данная трактовка подкрепляется также принципом интеграции, который гласит, что задачи устойчивого развития должны быть включены во все законы и программы ЕС и его членов. В Лиссабонском договоре подтверждается роль устойчивого развития как ключевого элемента целей ЕС, в том числе и в рамках его внешних взаимодействий¹⁵.

Данный принцип интеграции требует включения целей устойчивого развития во все программы и проекты ЕС, — причем это касается не только экологических, социальных и экономических целей по отдельности, — и это требование влечет за собой серьезные юридические последствия. Комплексная концепция *устойчивого развития*, включающая в себя экономические, экологические и социальные элементы, является важнейшей предпосылкой для долгосрочного роста. Декларация № 5 данной Директивы об общественных закупках ссылается на принцип интеграции и подчеркивает, что данная Директива призвана помочь государственным заказчикам в использовании общественных закупок как инструмента по содействию устойчивому развитию¹⁶.

¹³ [see for more details FOA \(DK\)](#)

¹⁴ Директива 2004/18/ЕС, ст. 23 и Приложение VI.

¹⁵ Ст. 3, пункт 2, гласит, что ЕС обязуется «создать внутренний рынок» и далее, в том же пункте, что ЕС обязуется обеспечивать устойчивое развитие в Европе в соответствии со всеми тремя направлениями (экономическим, экологическим и социальным). Пункт 5 ст. 3 гласит, что в рамках своей внешней политики ЕС обязуется содействовать устойчивому развитию на Земле, укреплению солидарности и взаимоуважения между людьми, свободной и справедливой торговле, искоренению бедности и защите прав человека». В ст. 11 Договора о функционировании ЕС также говорится о том, что положения Лиссабонского договора соответствуют положениям ст. 6 Договора о Европейском сообществе, согласно которым принцип устойчивого развития должен стать неотъемлемой частью всех программ и проектов ЕС.

¹⁶ Согласно ст. 6 Договора о Европейском сообществе, требования о защите окружающей среды должны стать частью программ и проектов Сообщества, о которых говорится в ст. 3 данного Договора, в частности с целью устойчивого развития. В данной Директиве уточняется, каким образом государственные заказчики могут содействовать защите окружающей среды и устойчивому развитию, гарантируя при этом оптимальное соотношение цены и качества при заключении контракта.

Более того, в Декларации также говорится: «Ни одно из положений Директивы не должно препятствовать реализации мер, необходимых для защиты общественной морали, безопасности, охраны здоровья и жизни людей, сохранения флоры и фауны во имя обеспечения устойчивого развития, при условии, что эти меры не противоречат положениям Договора»¹⁷.

Таким образом, в Директиве четко определяются содержание и сфера действия программ общественных закупок и необходимость их использования для выполнения задач устойчивого развития. Именно так Европейский суд трактует действующие Директивы по общественным закупкам, о чем свидетельствует и дело *Wienstrom*¹⁸.

Европейская комиссия в 2004 г. разработала руководство¹⁹ по экологически чистым общественным закупкам, которое с тех пор было дополнено рядом новых целевых показателей и иных предложений по развитию ЕС. В конечном итоге, после крайне длительного периода подготовки, в октябре 2010 г. было опубликовано руководство по социальным закупкам, которое, впрочем, отличалось гораздо большей умеренностью в предложениях и не содержало никаких целевых показателей. В обоих этих руководствах Европейская комиссия стремится ограничить значение критериев закупок, касающихся соответствия производственных процессов требованиям устойчивого развития, и настаивает на том, что эти критерии должны ограничиваться физическими свойствами и характеристиками продуктов.

Благодаря пересмотру положений Директив об общественных закупках должно стать ясно, каким образом критерии, связанные с тремя основными элементами устойчивого развития — социальными, экологическими и экономическими — могут быть включены в программы общественных закупок в соответствии с Лиссабонским договором и принципом интеграции. Положения Директив должны носить более четкий и конкретный характер для того, чтобы успешно учитывать социальные и экологические факторы, особенно на этапе выбора подрядчика по контракту. Главными аргументами при выборе подрядчика должны быть качество его услуг и их доступность. Это предполагает также оценку качества продуктов и методов производства с точки зрения их соответствия принципам устойчивого развития. Главное — это соблюдение социальных и экологических требований. Недопустимо руководствоваться исключительно физическими свойствами и характеристиками продуктов. Подобный подход может привести к тому, что ЕС сведет на нет все усилия по содействию инновациям, устойчивому развитию и социальной ответственности компаний. Это идет вразрез с обязательствами в области корпоративной социальной ответственности²⁰, содействия инновациями, исследованиям и техническим разработкам и может негативно отразиться на распространении принципов социальной ответственности в государственном и частном секторах по всему миру, а также на перспективах ЕС в области научных исследований и разработок.

ЕС и государства — члены ЕС должны прилагать все усилия для того, чтобы увеличить число контрактов на общественные закупки, заключенных на основании «наиболее выгодных условий», а не «минимальной цены», и учитывающих ряд социальных факторов и принципов устойчивого развития. Эти усилия предполагают наличие

¹⁷ Директива 2004/18/ЕС, декларация 6.

¹⁸ [Дело C-448/01, EVN AG против Австрии \[2003\] ECR I-14527.](#)

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_en.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

руководства и мониторинга со стороны Европейской комиссии, а также независимой оценки со стороны партнеров.

vii) Развитие и внешнее взаимодействие ЕС

В Лиссабонском договоре говорится о необходимости сокращения числа бедных и обеспечения свободной и справедливой торговли как о целях ЕС, однако положения европейского законодательства и рекомендации Европейской комиссии не способствуют тому, чтобы государственные заказчики руководствовались принципом справедливой торговли при выборе подрядчика для общественных закупок. Внутренняя и внешняя политика ЕС должна быть согласованной и не содержать противоречий, как того требует документ о «Согласованной политике развития ЕС»²¹. Более того, заключение контрактов внешнего подряда с развивающимися странами нередко оказывает отрицательное, а не положительное воздействие на их социальное и экономическое развитие. Европейская помощь по содействию развитию зачастую меркнет на фоне того ущерба, который наносят развивающимся странам чрезмерно либеральные принципы общественных закупок и торговой политики.

Руководствуясь при выборе подрядчика наиболее низкой ценой, заказчики способствуют постоянному снижению уровня заработной платы и стандартов труда, чрезмерной эксплуатации земли, природных и трудовых ресурсов в развивающихся странах и ограничивают возможности для устойчивого развития и экономического роста. Главными приоритетами должны быть обеспечение достойных условий труда и производства, соответствующего принципам устойчивого развития. В связи с этим необходимо обеспечить включение этих принципов во внутреннюю и внешнюю политику ЕС.

9 ноября²² Европейская комиссия опубликовала новую программу действий по организации торговли, в которую вошли предложения о внешних аспектах политики общественных закупок и, в том числе, двусторонние торговые соглашения с третьими странами. Несмотря на то, что зарубежные рынки общественных закупок имеют большое значение для конкурентоспособности европейской промышленности, Европейская комиссия не должна ограничивать или сужать сферу действия своих торговых программ, а, напротив, должна призывать торговых партнеров ЕС содействовать устойчивому развитию по всем направлениям в рамках общественных закупок и разрабатывать меры борьбы с нарушениями прав трудящихся и существующих условий и стандартов труда, а также уделять внимание вопросам охраны окружающей среды.

viii) Охрана окружающей среды, изменения климата и выбросы загрязняющих веществ в атмосферу

В настоящее время имеют место серьезные несоответствия между обещаниями и реальными действиями, которые мы можем наблюдать в этой сфере. При заключении контрактов на общественные закупки материалов, природных ресурсов или энергоносителей сегодня все больше заказчиков заинтересованы в получении товаров, продуктов, материалов и источников энергии в как можно большем количестве по максимально низкой цене. Недостаточно внимания уделяется вопросам сохранения окружающей среды в стране происхождения товаров или услуг (в первую очередь, это относится к странам с развивающейся экономикой), что приводит к потребительскому отношению к природным

²¹http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_en.htm

²²<http://ec.europa.eu/trade/trade-growth-and-jobs/>

ресурсам, так как эти страны стремятся получить как можно больше товаров и услуг по самой низкой цене, игнорируя задачи устойчивого развития.

Страны-поставщики и их население не получают практически никакой выгоды от этих низких цен, поскольку они ведут к снижению уровня заработной платы и значительному ухудшению условий труда. При этом на их плечи ложатся колоссальные издержки, вызванные ущербом, который наносится их экологии, климату, социальной системе и системе здравоохранения. Сельскохозяйственная промышленность этих стран использует запрещенные пестициды, которые загрязняют почву и воду, что влечет за собой рост заболеваемости и смертности среди населения. Рабочие, как правило, занимаются распылением вредных химических веществ без каких-либо защитных костюмов и в итоге губят свое здоровье и становятся инвалидами. Массовая вырубка лесов приводит к чудовищным оползням и исчезновению многих видов растений и животных. Как все это может сочетаться с программами ЕС по борьбе с климатическими изменениями и охране окружающей среды? Торговые программы ЕС и политика общественных закупок должны не допускать применения подобных методов работы, которые сопряжены со столь значительным ущербом.

ix) Социальный диалог

ЕС выступает в качестве секретариата для ряда комитетов по социальному диалогу, и положения Маастрихтского соглашения заложили основы для межотраслевого социального диалога, благодаря которому соглашения социальных партнеров могут использоваться для законодательных нужд. Однако при этом нередко забывают провести консультации с профсоюзами и изучить их деятельность в сфере общественных закупок. Похожая тенденция возникает при ведении переговоров о соглашениях ЕС, когда участники переговоров игнорируют роль и значение профсоюзов и их социальных партнеров.

Европейская комиссия должна более активно отмечать вклад профсоюзов на самых ранних этапах организации общественных закупок, т. е. до принятия какого-либо решения относительно привлечения внешних подрядчиков, а также при разработке будущей политики общественных закупок и нормативных документов. Профсоюзы играют важнейшую роль в борьбе с недопустимо низкими закупочными ценами, приводящими к социальному демпингу и ухудшению стандартов, а также активно способствуют установлению равной заработной платы, достойных условий труда, общего равенства, обеспечению безопасности и охране здоровья трудящихся, а также обеспечению достойного качества и доступности товаров и услуг. Мы надеемся на то, что участие профсоюзов в работе экспертных групп Европейской комиссии в данной сфере будет расширяться.

x) Упрощение или социальное развитие

В той части отчета г-на Монти, где говорится об общественных закупках, поднимается вопрос о том, должен ли пересмотр законодательства привести к более активному включению задач по укреплению горизонтальных социальных связей в сферу общественных закупок. Если эти задачи ориентированы на улучшение социальных стандартов и стандартов занятости, условий труда, обеспечение справедливой торговли и устойчивого развития в ЕС, то мы, безусловно, выступим в поддержку этих нововведений. В документе также говорится о необходимости *упростить* и *ужесточить* правила общественных закупок.

Те из нас, кто уже какое-то время работал в этой сфере, могут подтвердить, что именно это стало главной причиной последнего пересмотра Директив в 2004 г., когда ряд

Директив были объединены и консолидированы. В итоге этого пересмотра мы пришли к выводу о том, что Европейская комиссия сделала недостаточно для прояснения и укрепления социальной составляющей Директив, а также их ориентированности на повышение уровня занятости и устойчивое развитие. Мы призываем Комиссию согласиться с тем, что упрощение процедур не является синонимом *дерегуляции*. Задача оценки состоит не в том, чтобы ликвидировать то, что компании называют *административным бременем* и *недружественным отношением к малому и среднему бизнесу* со стороны законодательства, а в том, чтобы обеспечить подлинное равновесие между экономическими, социальными и экологическими составляющими социально ответственных общественных закупок.

xi) Общественные закупки (внутренние) или либерализация/приватизация

Политика общественных закупок ЕС в большей степени ориентирована на приватизацию и либерализацию закупок, нежели на соблюдение права властей на привлечение внутренних поставщиков товаров и услуг. Тем не менее, в Договорах четко говорится о том, что органы власти должны иметь возможность выбора, и это право подкреплено положениями Лиссабонского договора об общественном обслуживании.

ЕС не имеет полномочий отдавать предпочтение ГЧП, но, тем не менее, именно это сейчас и происходит²³, хотя существует немало подтверждений тому, что сотрудничество в рамках ГЧП ведет к завышенным издержкам и снижению качества товаров и услуг. В отчете г-на Монти говорится об этом явлении как о *конфликте*, но, по мнению г-на Монти, эту проблему можно решить за счет *уточнения* понятия «внутренних поставщиков».

Поддержка в пользу привлечения внутренних поставщиков товаров и услуг должна быть получена на уровне ЕС и государств — членов ЕС. Мы должны сделать выводы из глобального финансово-экономического кризиса, который показал, что масштабная либерализация не является способом обеспечения стабильного экономического роста и благосостояния. Такого рода процессы повлекут за собой чудовищные последствия в будущем, так как за безумства игроков капиталистического рынка, обрушивших финансовые системы по всему миру, нередко расплачиваются невинные люди, преимущественно граждане с низким уровнем доходов и относящиеся к уязвимым слоям населения. Сегодня эти процессы дестабилизируют систему общественного обслуживания, так как правительства разных стран вводят программы жесткой экономии, вместо того, чтобы попытаться стимулировать экономику.

xii) Ответственность поставщиков

Согласно контрактам Европейской комиссии вся ответственность за действия и качество работы субподрядчиков ложится на главного подрядчика, но этот принцип не был включен в законодательство, регулирующее общественные закупки, в качестве официального стандарта. Эта ситуация должна быть пересмотрена, с целью закрепления, контроля и ужесточения степени ответственности поставщиков и субподрядчиков, которые должны нести наказание в случае несоблюдения установленных правил.

²³ См. недавнее заявление Европейской комиссии о ГЧП <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0615:FIN:EN:PDF>, в котором говорится, что Европейская комиссия «будет содействовать усилиям государств — членов ЕС по ликвидации препятствий на пути развития ГЧП и их более активному использованию». Информация о критике ГЧП и альтернативных вариантах опубликована <http://www.epsu.org/a/4217>

xiii) Прозрачность

Необходимо повышать уровень прозрачности расходов государственного бюджета. Прозрачность выполнения контрактов общественных закупок и привлечения поставщиков также является важнейшей задачей социальной политики на всех уровнях. Данная информация должна быть достоянием общественности (включая критерии качества, доступности и условий труда). В то же время органы власти должны контролировать качество предоставляемых услуг и соблюдение стандартов трудовой деятельности.

Европейская комиссия заявляет о том, что поддерживает требования об обеспечении прозрачности, но ей следует прилагать больше усилий для того, чтобы гарантировать соответствие контрактов на общественные закупки самым высоким стандартам и общественным требованиям. Содержание этих контрактов не может быть засекречено в связи с необходимостью соблюдения «коммерческой тайны», так как многие из этих решений представляют интерес для общественности.

Принцип обеспечения прозрачности нередко используют как повод для отказа применять качественные критерии общественного обслуживания. Сторонники этой точки зрения утверждают, что качественные критерии в данном случае лишены объективности и согласованности, а потому не могут использоваться в соответствии с принципами прозрачности. Европейский суд, однако, уточнил, что принцип прозрачности не означает, что государственный заказчик должен руководствоваться исключительно «количественными критериями или критериями цены»²⁴. Напротив, суд постановил, что «даже в тех случаях, когда критерии, не выраженные в количественной форме, включаются в тендерную документацию, они могут использоваться для объективной и согласованной оценки различных заявок на тендер и служить аргументом для выбора наиболее привлекательного поставщика»²⁵. Более того, Суд неоднократно заявлял, что оптимальный способ обеспечить объективное и единообразное применение качественных критериев общественных закупок состоит в том, чтобы сделать процедуры выбора поставщиков и критерии оценки тендерных заявок (включая относительную значимость тех или иных критериев) более четкими, прозрачными и доступными для анализа²⁶.

Организации, подписавшие данный документ:

ClientEarth — www.clientearth.org, контактное лицо: Дженет Причард

EFBWW — Европейская федерация строителей и деревообработчиков www.efbww.org,
контактное лицо: Вернер Беленс

EFFAT — Европейская федерация сельского хозяйства и туризма www.effat.org, контактное
лицо: Керстин Ховальд k.howald@effat.org

EPSU — Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания www.epsu.org,
контактное лицо: Пенни Кларк pclarke@epsu.org

FERN — www.fern.org

GMB — Профсоюз Великобритании (межотраслевой) www.gmb.org.uk, контактное лицо:
Кэтлин Уокер Шоу kathleenwalkershaw@gmbbrussels.be

²⁴ Дело No. T-59/05 *Evropaiki Dinamiki — Proigmena Sistimata Tilepikinonion Pliroforikis AE против Европейской комиссии* [2008] All ER (d) (Sep), параграфы 58—59.

²⁵ Там же 47—48, 58—59.

²⁶ См. дело No. C-470/99 *Universale-Bau и др. против EBS* [2002] ECR I-11617 (и иные упомянутые там дела); см. дело No. C-331/04 *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc и др. против ACTV Venezia SpA и др.* [2005] ECR I-10109; дело No. C-532/06 *Lianakis против Муниципалитета Александруполиса* [2008] ECR I-251.

Оценка результатов применения и эффективности законодательства и политики ЕС
в отношении государственных закупок
Совместный доклад для Генерального директората ЕС
по внутреннему рынку и услугам (DG MARKT)
Справочные материалы от 26 мая 2010 г.
ноябрь 2010 г.

SOLIDAR — www.solidar.org

UNISON — Профсоюз государственных служащих и работников Великобритании
www.unison.org.uk, контактное лицо: Маржи Джефф

EFTA — Европейская ассоциация справедливой торговли

FLO — Международная организация маркировки товаров в соответствии с принципами справедливой торговли

WFTO — Всемирная организация справедливой торговли

Контактное лицо в трех вышеперечисленных организациях: Сержи Корбалан, Координатор по вопросам справедливой торговли www.fairtrade-advocacy.org corbalan@fairtrade-advocacy.org