



## Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited  
10 February 2012  
Russian  
Original: English

---

**Комиссия Организации Объединенных  
Наций по праву международной торговли**  
Рабочая группа I (Закупки)  
Двадцать первая сессия  
Нью-Йорк, 16-20 апреля 2012 года

### **Пересмотренное Руководство по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках**

#### **Записка Секретариата**

##### **Добавление**

В настоящем добавлении содержится предложение для текста раздела Руководства по принятию относительно главы VII Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, посвященной рамочным соглашениям, которое включает вступительные замечания и комментарии к соответствующим положениям главы II (статья 32).



# РУКОВОДСТВО ПО ПРИНЯТИЮ ТИПОВОГО ЗАКОНА ЮНСИТРАЛ О ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ

## Часть II. Постатейный комментарий

### Глава VII: Процедуры использования рамочных соглашений

#### A. Вступительные замечания

##### 1. Резюме

1. Процедуры рамочных соглашений могут быть охарактеризованы как двухэтапные методы закупок, осуществляемых в течение определенного периода времени, которые предусматривают:

а) привлечение представлений на основании предварительно установленных положений и условий;

б) оценку квалификационных данных поставщиков или подрядчиков и изучение их представлений с точки зрения соответствия таким установленным положениям и условиям и, как правило (см. \*\* ниже), оценку этих представлений;

с) заключение рамочного соглашения между отобранным(-и) поставщиком(-ами) или подрядчиком(-ами) и закупающей организацией на основе представлений. В рамочном соглашении устанавливаются положения и условия будущих закупок и срок его действия (шаги (а)-(с) являются "первым этапом" закупок); и

д) последующее и/или периодическое размещение заказов на закупки у поставщика(-ов) или подрядчика(-ов) на условиях рамочного соглашения по мере возникновения конкретных потребностей (что может быть связано с размещением заказов на закупки у конкретного поставщика или подрядчика или еще одним раундом конкуренции и представляет собой "второй этап" закупок).

2. Процедуры рамочных соглашений зачастую используются для закупок объектов, в которых закупающая организация периодически нуждается в течение определенного времени или будет нуждаться в будущем, но не имеет точных данных о количестве, характере и сроках своих потребностей. По существу в рамочных соглашениях определяются условия, на которых будут осуществляться закупки (или определяются основные условия и механизм, который будет использоваться для определения остальных условий или уточнения изначально установленных условий: среди условий могут быть количество, подлежащее поставке в каждый отдельный момент, сроки поставок, общий объем закупок и цена). Например, подобные процедуры могут подходить для закупок таких товаров как канцелярские принадлежности, запасные части, поставки информационных технологий и материально-техническое обслуживание, которые обычно закупаются на регулярной основе или неоднократно и в разном количестве, и, возможно, в условиях высокой

конкуренции на рынке. Они также подходят для закупок товаров из нескольких источников, таких как электроэнергия, а также товаров, потребность в которых может возникнуть в будущем в срочном порядке или в чрезвычайных ситуациях, в частности лекарств (когда важно не допустить закупку товаров низкого качества по чрезмерно завышенным ценам, что может произойти в случае осуществления срочных закупок или закупок в чрезвычайных ситуациях из одного источника). При таких видах закупок, возможно, потребуется также обеспечить надежность поставок, как и в случае закупки специализированных товаров, для изготовления которых необходим специальный производственный процесс, рамочные соглашения также являются подходящими средствами для осуществления таких закупок.

3. Для вышеописанного вида процедур на практике используются различные термины, в том числе договоренности о поставках, договоры с неопределенным сроком поставки/неопределенным количеством или договоры с целевым заказом, договоры о закупке товаров по каталогу и "зонтичные" договоры. Некоторые из этих процедур аналогичны процедурам ЮНСИТРАЛ; другие имеют существенные отличия. Также не всегда на первом этапе закупок в полной мере осуществляются все шаги, указанные в пункте 1 (a)-(c) выше; в случае, когда оценка квалификационных данных и соответствия установленным требованиям не проводится, соответствующее соглашение точнее будет охарактеризовать как список поставщиков. Списки поставщиков не предусмотрены Типовым законом, поскольку ЮНСИТРАЛ считает, что весьма гибкие положения о рамочных соглашениях, содержащиеся в главе VII Типового закона, позволяют пользоваться преимуществами списков поставщиков, не подвергаясь при этом повышенным угрозам прозрачности и конкуренции, с которыми, как считается, сопряжено использование списков поставщиков.

## **2. Принятие: принципиальные соображения**

4. Основная установочная цель обеспечения возможности использования процедур рамочных соглашений заключается в получении от этого потенциальных выгод. Эти потенциальные выгоды можно резюмировать следующим образом:

а) административная эффективность: при использовании в случае неоднократных закупок эта процедура может быть эффективной с административной точки зрения, поскольку сводит воедино процедуры целого ряда закупок. При этом за один раз совершается целый ряд шагов в процессе закупок, которые в противном случае пришлось бы осуществлять по отдельности, совершая в каждом случае одни и те же шаги: такие шаги включают определение положений и условий, рекламу, оценку квалификационных данных поставщиков или подрядчиков, а также изучение и, при заключении определенных форм рамочных соглашений, оценку представлений. Благодаря этому закупки могут осуществляться при более низких затратах, связанных со сделками, и более коротких сроках поставки, чем в случае, когда каждая закупка производится отдельно;

б) уменьшение необходимости в срочных процедурах: в случае, если вышеупомянутые первоначальные шаги выполнены, для завершения процедур закупок потребуется меньше времени, что позволит избежать необходимости

срочных процедур, которые зачастую проводятся на непрозрачной основе и без эффективной конкуренции;

с) улучшение результатов мелких закупок: при таких закупках, как порой считается, существует риск злоупотреблений или невозможно добиться должного соотношения цены и качества, поскольку в них зачастую используются менее прозрачные процедуры и отсутствует должная конкуренция;

d) повышение степени прозрачности более мелких закупок: процедуры рамочных соглашений могут амортизировать расходы на рекламу и другие издержки, поскольку закупки сводятся в группу таким образом, что более не подпадают под положения, освобождающие их от требований обеспечения прозрачности, о чем, например, говорится в комментариях к статьям 23 и 29 [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#); сведение в группу ряда мелких закупок может также упростить контроль, будь то со стороны надзорных ведомств или непосредственно поставщиков или подрядчиков;

e) расширение участия МСП: использование рамочных соглашений для размещения небольших заказов может привлечь к участию более мелких поставщиков или подрядчиков;

f) обеспечение надежности поставок путем установления для поставщика или подрядчика обязательства по осуществлению поставок будущих заказов;

g) дополнительная экономия средств: централизованный подход к закупкам, например, когда центральное подразделение одной закупающей организации или специальная независимая организация осуществляет закупки для нескольких подразделений или когда одна организация или консорциум осуществляет закупки от имени нескольких организаций, позволяет достичь существенной экономии средств;

h) более эффективное управление цепочками поставок: в результате, в частности, могут сократиться расходы на однократные оптовые закупки (что свойственно некоторым видам централизованных закупок) и соответствующие складские расходы;

i) эффективность процесса: централизованный подход к закупкам может также способствовать повышению качества тендерной и другой документации, достижению более высокой степени единообразия и стандартизации во всех правительственных учреждениях и повышению качества представлений благодаря тому, что поставщики будут лучше понимать потребности закупающих организаций. Учреждения, занимающиеся централизованными закупками, как указано в разделе [\\*\\* общего комментария выше \[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), могут осуществлять закупки от имени закупающих организаций, и благодаря координирующей роли этих учреждений централизованные закупки становятся еще более привлекательными.

5. Из вышеперечисленного следует, что многие выгоды связаны с использованием рамочных соглашений для неоднократных закупок. Этот метод используется для таких закупок чаще всего и является для них наиболее подходящим, однако, как поясняется ниже, он также используется и в других случаях. Как и все предусмотренные Типовым законом методы закупок,

рамочные соглашения могут использоваться для закупок любых объектов – будь то товаров, строительных работ, услуг или их комбинации.

6. Принимающим Типовой закон государствам должно быть известно о проблемах использования процедур рамочных соглашений, связанных в частности с особенностями самого метода, а также с ненадлежащим его использованием. Во-первых, административная эффективность, являющаяся преимуществом использования данного метода, может помешать достижению других целей закупок, в том числе получению оптимального соотношения цены и качества, если закупающие организации используют рамочные соглашения исключительно в интересах административной эффективности, когда они по сути не подходят для соответствующих закупок. В результате реальные потребности закупающей организации могут быть не удовлетворены вовсе или же качество и цена закупок могут оказаться ненадлежащими. Во-вторых, как показывает опыт, использование рамочных соглашений может приводить к снижению конкуренции и прозрачности, стовору и заключению договоров с поставщиками или подрядчиками на основе связей закупающей организации с ними, а не на основе конкурентных процедур, осуществлять которые требуется Типовым законом, что негативно сказывается на соотношении цены и качества. В-третьих, и особенно в долгосрочной перспективе, при большом количестве заключенных рамочных соглашений может сократиться общее число возможных участников, а также может снизиться уровень конкуренции, поскольку поставщики, не являющиеся сторонами рамочных соглашений, уйдут с рынка. Поставщикам или подрядчикам, участвующим в рамочном соглашении, будут известны идентификационные данные друг друга, и поэтому обеспечить конкуренцию после заключения рамочного соглашения на практике может также оказаться нелегко. Поскольку поставщики или подрядчики, не являющиеся сторонами рамочного соглашения, не могут участвовать в заключении договоров о закупках, на втором этапе процедуры рамочного соглашения конкуренция по сути является слабой. Негативные последствия ослабления конкуренции еще более усугубляются тем, что в результате заключения рамочного соглашения формируется монопольный или олигопольный рынок. Эти вопросы необходимо рассматривать до принятия решения об использовании процедуры рамочного соглашения, так как рассмотрение их после вступления соглашения в силу вряд ли будет эффективным.

7. Соответственно, такой подход к положениям, разрешающим использование процедур рамочного соглашения на основе Типового закона, призван способствовать надлежащему и выгодному применению этого метода при неоднократных закупках и других вышеописанных обстоятельствах (например, с целью предусмотреть заранее возможные срочные закупки и обеспечить надежность поставок), в то же время препятствуя его ненадлежащему использованию и способствуя снижению или минимизации упомянутых в предыдущем пункте рисков. В этой связи положения предусматривают механизмы контроля за использованием процедур рамочных соглашений в виде условий их использования, указанных в статье 32 [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), а также обязательные процедуры, которые должны соблюдаться при их применении, перечисленные в статьях 58-63 [\[\\*\\*гиперссылки\\*\\*\]](#), и при этом в целом требуют использования открытых

торгов или эквивалентной процедуры, если только не существует оснований для выбора другого метода закупок.

8. В соответствии с Типовым законом (см. статью 2 (е) [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#)) процедура рамочного соглашения может иметь одну из трех следующих форм [просьба проверить соответствие]:

а) процедура "закрытого" рамочного соглашения, не предусматривающая конкуренцию на втором этапе закупок, предполагающая наличие рамочного соглашения, заключаемого с одним или несколькими поставщиками или подрядчиками, в котором указываются все положения и условия закупок. Представления являются окончательными уже на первом этапе, и на втором этапе закупок между поставщиками или подрядчиками нет конкурентной борьбы. Единственное отличие этого вида процедуры рамочного соглашения от традиционных процедур закупок заключается в том, что объект(-ы) закупается (-ются) в дальнейшем и зачастую партиями на протяжении определенного периода времени. Такие рамочные соглашения являются "закрытыми" в том смысле, что после заключения рамочного соглашения другие поставщики или подрядчики не могут стать его участниками;

б) процедура "закрытого" рамочного соглашения, предусматривающая конкуренцию на втором этапе закупок, предполагающая наличие рамочного соглашения, заключаемого с несколькими поставщиками или подрядчиками, в котором указываются некоторые основные положения и условия закупок. Представления на первом этапе являются "первоначальными", поскольку несмотря на то, что каждое такое представление будет оцениваться, на втором этапе обязательно требуется проводить конкурс между поставщиками или подрядчиками, участвующими в рамочном соглашении. На втором этапе они направляют свои окончательные представления, и уже с учетом этих представлений договор о закупках заключается с тем, от кого было получено наиболее выгодное представление или представление с наименьшей ценой или эквивалентное представление, как это определяется на тот момент времени. Такие рамочные соглашения являются "закрытыми" в том же смысле, о котором говорится выше, однако могут заключаться только с несколькими поставщиками или подрядчиками;

в) процедура "открытого" рамочного соглашения, предусматривающая заключение рамочного соглашения с более чем одним поставщиком или подрядчиком, в котором вновь излагаются некоторые основные положения и условия закупок. Представления на первом этапе являются "ориентировочными", поскольку они не оцениваются, но анализируются на предмет соответствия требованиям, и на втором этапе среди поставщиков и подрядчиков обязательно проводится конкурс. Поэтому "ориентировочные" представления не имеют обязательной силы. Окончательные представления направляются на втором этапе, и уже с учетом этих представлений договор о закупках заключается с тем, от кого было получено наиболее выгодное представление или представление с наименьшей ценой или эквивалентное представление, как это определяется на тот момент времени, аналогично тому, как это осуществляется в рамках процедур закрытых рамочных соглашений с конкуренцией на втором этапе. Такие рамочные соглашения остаются "открытыми" для участия новых поставщиков или подрядчиков, иными

словами, любой поставщик или подрядчик, заинтересованный в участии в соглашении после его заключения, может стать его участником в любой момент времени в течение срока действия соглашения, если он обладает необходимой квалификацией и его ориентировочное представление удовлетворяет установленным требованиям. Такие соглашения должны использоваться с помощью электронных средств, как это поясняется в комментарии к статье 60 [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#) ниже.

9. Вышеописанные разные типы рамочного соглашения разработаны для разных случаев, и в этой связи может оказаться довольно сложным принять решение об использовании рамочного соглашения для закупок, поскольку при этом необходимо также выбрать подходящий метод закупок и соответствующий вид рамочного соглашения. Например, открытые рамочные соглашения предназначены для закупок широко используемых, готовых изделий или прямых, повторяющихся услуг, которые обычно приобретаются на основании самой низкой цены. В комментарии ниже разъясняется связь между обстоятельствами закупок и соответствующим видом рамочного соглашения, а также другие вопросы, которые могут быть учтены в подзаконных актах, правилах и руководящих указаниях для оказания помощи в осуществлении и применении рамочных соглашений. В этой связи следует отметить, что на обоих этапах процедур рамочных соглашений могут использоваться механизмы обжалования и оспаривания, предусмотренные в главе VIII Типового закона [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#).

10. Типовой закон не предусматривает еще одного вида рамочного соглашения, который иногда встречается на практике и в рамках которого поставщики или подрядчики (или один поставщик или подрядчик) в одностороннем порядке могут улучшить свои предложения (или свое предложение). Этот вид рамочного соглашения не предусмотрен, поскольку отсутствует механизм, который предотвратил бы передачу закупающей организацией информации предпочтительным поставщикам или подрядчикам, чтобы они могли улучшить свое относительное положение, или позволил бы наблюдать за улучшенными офертами. Следовательно, такие рамочные соглашения противоречили бы общим установочным целям Типового закона.

### **3. Вопросы осуществления и применения**

11. Наиболее важным аспектом осуществления и применения является содействие надлежащему применению рамочных соглашений, что связано с гораздо более сложными вопросами, нежели просто оценка соблюдения условий их использования, как это разъясняется ниже. Этот метод является относительно новым, и, соответственно, по мере накопления опыта его использования рассматриваемые вопросы, возможно, потребуется дополнить и расширить. Принимающие Типовой закон государства, возможно, также пожелают следить за публикациями многосторонних банков развития и других организаций и органов, посвященными вопросам использования рамочных соглашений, аналогичных тем, которые предусмотрены в Типовом законе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Примечание для Рабочей группы: во все документы, которые будут опубликованы к моменту издания Руководства, например в стандартную тендерную документацию

12. Хотя этот метод используется только при соблюдении условий его применения, рассматривающихся подробно в [\[\\*\\*\]\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#) и, как и все условия использования методов закупок, предусмотренные в Типовом законе, описывающих ситуации, в которых соответствующие методы могут использоваться (и, опосредованно, ситуации, когда они не могут быть использованы). Условия использования рамочных соглашений, перечисленные в статье 32 [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), являются намного более гибкими, чем другие условия использования, как указывается в комментарии ниже. Для того чтобы предоставить закупающей организации рекомендации, с помощью которых она могла бы принять оптимальное решение, необходимо будет в значительной мере доработать подзаконные акты, правила и руководящие указания, в которых также должно быть указано, что само решение и основания для его принятия должны включаться в отчет о соответствующих закупках (см. статью [\\*\\* \[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#)). В правилах, подзаконных актах или других руководящих указаниях следует разъяснить взаимосвязь между основными обстоятельствами, при которых в Типовом законе рекомендуется применять рамочные соглашения, и непосредственно условиями их использования; в этом контексте принимающим Типовой закон государствам следует иметь в виду, что для эффективного выполнения рамочных соглашений может потребоваться более высокий уровень подготовки, чем для других методов закупок, и залогом их успешного использования будет организация подготовки кадров и проведение других мероприятий по наращиванию потенциала.

13. Первое обстоятельство заключается в том, что потребность закупающей организации в объекте закупок будет, "как ожидается", возникать на "неопределенной или многократной основе" (статья 32(1)(a) [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#))<sup>2</sup>. В подзаконных актах, правилах или руководящих указаниях следует пояснить, что эти условия необязательно должны дополнять друг друга, и на практике они зачастую будут дублировать друг друга. В этой связи ссылка на неопределенную потребность, подразумевающая, что сроки, количество или даже объект закупок, не известны, позволяет использовать рамочное соглашение для обеспечения надежности поставок, а также в случае предполагаемых неоднократных закупок. В правилах или руководящих указаниях следует также рассмотреть понятие "ожидания" и порядок оценки вероятности объективного возникновения такой предполагаемой потребности. Административные расходы на двухэтапную процедуру амортизируются с увеличением количества закупок; иными словами, если при повторных процедурах будет чаще использоваться рамочное соглашение. В случае неопределенных закупок эти расходы должны амортизироваться с учетом вероятности возникновения потребности и обеспечиваемой рамочными соглашениями надежности поставок (например, за счет заблаговременного определения цен и других условий).

14. Второе обстоятельство заключается в том, что необходимость в объекте закупок "может возникать на безотлагательной основе". В этом контексте

---

Всемирного банка или аналогичные публикации, будет включена соответствующая перекрестная ссылка.

<sup>2</sup> Примечание для Рабочей группы: эти термины можно рассмотреть в Глоссарии.



актуальными являются те же соображения, которые изложены непосредственно выше в отношении неопределенных закупок.

15. В этой связи метод рамочных соглашений не подходит для сложных закупок, когда положения и условия (включая спецификации) в каждом случае различаются, в частности для договоров, предусматривающих крупные инвестиции или операции с капиталом, закупки высокотехнических или специализированных товаров и более сложных услуг: такие проекты также в большинстве своем не будут подпадать ни под одно из вышеперечисленных условий использования.

16. В правилах или руководящих указаниях необходимо также рассмотреть взаимосвязь между видом рамочного соглашения, который следует использовать, и обстоятельствами конкретных закупок. Первый вопрос заключается в том, как из описанных выше трех видов рамочных соглашений выбрать один, учитывая, что каждое из них предусматривает разные процедуры конкуренции. Процедуры закрытых рамочных соглашений, предусматривающие оценку первоначальных представлений, предполагают высокую конкуренцию на первом этапе (тогда как на втором этапе конкуренции может и не быть). Открытые рамочные соглашения, с другой стороны, не предусматривают оценку ориентировочных представлений на первом этапе, поскольку проверяются только квалификационные данные и соответствие требованиям, и поэтому конкурентная борьба в ходе процедур таких рамочных соглашений происходит только на втором этапе.

17. От того, насколько узко может и должна определяться необходимость в закупках на первом этапе, будет зависеть уровень возможной и надлежащей конкуренции на этом этапе. В случае, когда объект закупок может быть точно определен и не будет меняться в течение всего срока действия рамочного соглашения, если такое рамочное соглашение предусматривает определение выигравшего(-их) поставщика(-ов) или подрядчика(-ов) в отношении всех или части объектов закупок на первом этапе без конкуренции на втором этапе, то конкуренция на первом этапе будет исключительно высокой, что позволит получить наилучшие оферты. Вместе с тем такой подход лишен гибкости и требует точного планирования: жесткая стандартизация может оказаться сложным или нецелесообразным решением, особенно в контексте централизованных закупок, когда потребности отдельных закупающих организаций могут отличаться, когда, возможно, будет уместным доработать описание потребностей, чтобы сформулировать их более широко [т.е. на первом этапе], а также при наличии неопределенности на рынке (в частности с точки зрения будущих срочных закупок). В том случае, когда потребности закупающей организации, возможно, не будут меняться, но ситуация на рынке является неустойчивой и может быстро меняться, будет уместной конкуренция на втором этапе, если только проблема такой неустойчивости не урегулирована в самом рамочном соглашении (например, с помощью механизма корректировки цен). Чем выше конкуренция на втором этапе, тем сложнее с административной точки зрения и продолжительнее будет конкурентная борьба на втором этапе и тем сложнее будет предсказать окончательный результат исходя из оферт, представленных на первом этапе; это может затруднить эффективное составление бюджета. В случае, когда ожидается высокая конкуренция на втором этапе, участие в жесткой конкурентной борьбе

на первом этапе может также не иметь смысла; возможно, достаточно будет оценки квалификационных данных и соответствия установленным требованиям. В этой связи учреждению, занимающемуся публичными закупками, или аналогичному учреждению надлежит сформулировать рекомендации относительно эффективного планирования на обоих этапах и оценки относительных преимуществ стандартизации и удовлетворения различных потребностей в индивидуальных закупках и закупках в различных секторах рынка правительственных закупок в целом.

18. Второй вопрос, причем связанный с вышеизложенным, касается сферы действия рамочного соглашения. Если в одном рамочном соглашении обобщается несколько требований, то благодаря обеспечиваемой за счет этого гибкости закупающая организация сможет доработать или уточнить свое описание потребностей непосредственно при возникновении таких потребностей. Следовательно, описание потребностей закупающей организации или закупающих организаций при первичном привлечении представлений будет менее конкретным или будет широким, как это разъясняется в предыдущем пункте, и тем самым будет подразумевать конкуренцию на втором этапе (т.е. чтобы можно было выделить из набора требований соответствующие компоненты для конкретных закупок), поэтому предложенные в предыдущем пункте подходы будут также уместными. Однако в более общем плане существует риск того, что такое обобщение требований может ограничить доступ на рынок, особенно для малых и средних предприятий, которые могут оказаться не в состоянии обеспечить выполнение всех условий во всех случаях, подпадающих под сферу действия рамочного соглашения, в полном и, возможно, более широком объеме. Наряду с общей обеспокоенностью по поводу того, что некоторые поставщики могут в этой связи уйти или оказаться вытесненными с соответствующего рынка (такую ситуацию при возникновении следует отслеживать, как об этом говорится в пунктах \*\* ниже [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#)), в подзаконных актах, правилах или руководящих указаниях следует рекомендовать закупающим организациям рассмотреть вопрос о целесообразности предусмотреть возможность направления частичных представлений в тендерной документации, о чем упоминается в комментарии к статье \*\* выше [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), особенно в случаях, когда социально-экономическая политика соответствующего правительства направлена на содействие развитию малых и средних предприятий. (См. подробнее о социально-экономической политике в разделе \*\* общего комментария выше [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#).)

19. Третий вопрос, который следует рассмотреть, связан с числом поставщиков или подрядчиков, которые могут участвовать в рамочном соглашении. Рамочное соглашение, заключаемое с одним поставщиком, позволяет получить максимальную оптовую скидку при закупках с учетом возможного объема закупок у поставщика или подрядчика, особенно когда потребности закупающей организации составляют значительную долю рынка и существует достаточная определенность в отношении количества объектов, которые планируется закупить в будущем (обеспечиваемая, например, за счет связывания закупающей организации обязательствами). Такой вид соглашения может также обеспечить более высокую степень надежности поставок, поскольку соответствующий поставщик, скорее всего, будет в состоянии обеспечить потребности в полном объеме. Рамочные соглашения с

несколькими поставщиками или подрядчиками, которые заключаются чаще, подходят для случаев, когда на начальном этапе неизвестно, кто будет признан наилучшим поставщиком на втором этапе, особенно, если ожидается, что потребности будут меняться или уточняться на втором этапе в течение срока действия рамочного соглашения, а также, по изложенным выше причинам, если на рынке складывается неустойчивое и быстро изменяющееся положение. Они также позволяют осуществлять централизованные закупки и могут также обеспечивать более высокую степень надежности поставок при наличии сомнений в том, что один единственный поставщик сможет обеспечить все потребности.

20. В-четвертых, учреждениям, занимающимся публичными закупками, или аналогичным органам следует в своих руководящих указаниях рассмотреть порядок задействования учреждений, занимающихся централизованными закупками. Как говорится выше в комментариях во вступительных замечаниях по главе IV, посвященной электронным реверсивным аукционам [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), использование внешнего подряда в отношении любого аспекта закупок может привести к организационной коллизии интересов и связанным с этим проблемам: такие организации, занимающиеся закупками в централизованном порядке, могут быть заинтересованы в увеличении комиссионных сборов путем поддержания высоких цен и осуществления закупок, выходящих за рамки потребностей закупающей организации. Кроме того, и в контексте рамочных соглашений такие организации могут осуществлять планирование будущих закупок, и в этом случае огромное значение будет иметь качество предоставляемой закупающей организацией информации, в том числе учет описанных выше подходов при описании предполагаемых закупок: потребности отдельных министерств или ведомств сами по себе могут не совпадать, и вследствие этого некоторые из них получают более благоприятное соотношение цены и качества, чем другие, если при стандартизации потребностей не будет проведен достаточный анализ. Взаимодействие с потенциальными пользователями рамочных соглашений до начала процедуры может помочь принять более оптимальное решение относительно степени стандартизации и удовлетворения различных потребностей.

21. В случае, если принимающие Типовой закон государства сочтут, что эти аспекты могут потребовать дополнительной подготовки, они, возможно, пожелают поэтапно вводить в практику рамочные соглашения. Например, на начальном этапе рамочные соглашения могут использоваться только для многократных закупок. Кроме того, в подзаконных актах, правилах и/или вспомогательных руководящих указаниях следует подчеркнуть, что для заключения эффективного рамочного соглашения важнейшее значение имеет оптимальное планирование закупок: рамочные соглашения не являются альтернативой планированию закупок.

22. Принимающим Типовой закон государствам также рекомендуется создать механизм мониторинга в целях контроля за заключением и использованием рамочных соглашений, с тем чтобы обеспечить соблюдение соответствующих правил и отслеживать, достигаются ли на практике предполагаемые выгоды с точки зрения административной эффективности и соотношения цены и качества; такой механизм мониторинга позволяет также выявить потребности в

руководящих указаниях и наращивании потенциала. Что касается заключения рамочного соглашения, то положения самого рамочного соглашения могут ограничивать коммерческую гибкость, если в качестве одного из условий предусматриваются гарантированные минимальные количества или если рамочное соглашение действует как исключительное соглашение о закупках, хотя отсутствие такой гибкости следует рассматривать с учетом более выгодных ценовых условий со стороны поставщиков. Существуют два способа решения этой проблемы, а именно а) указание в тендерной документации предполагаемого (необязательного) количества, благодаря чему рамочное соглашение может способствовать получению реалистичных оферт, основанных на четком понимании объема потребностей закупающей организации, а закупающая организация при изменении рыночных условий сможет осуществлять закупки вне рамочного соглашения; и б) указание обязательного количества, например, минимального или максимального количества. Для некоторых рынков одно решение может оказаться более подходящим, чем другое; механизм мониторинга может обуславливать содержание соответствующих руководящих указаний, или же в его рамках могут использоваться практические примеры, когда закупающей организации приходится делать соответствующий выбор.

23. Организации, занимающейся централизованными закупками или публичными закупками, или аналогичному органу необходимо также отслеживать деятельность отдельных закупающих организаций, использующих рамочные соглашения, и эффективность заключенного рамочного соглашения с точки зрения цен по сравнению с рыночными ценами при осуществлении отдельных закупок в случае повышения цен или соответствующего иного ухудшения качества оферт, к чему может также приводить ненадлежащее или неправильное использование рамочного соглашения одной или двумя закупающими организациями.

24. После заключения рамочного соглашения потенциальные выгоды от него будут максимальными в том случае, если оно используется на деле для обеспечения потребностей закупающей организации в объекте закупок, а не для проведения новых закупок соответствующего объекта; в этом контексте важную роль для дальнейших закупок будет также играть авторитет закупающей организации. Еще одной составляющей оптимальной практики является регулярная оценка закупающими организациями того, обеспечивает ли рамочное соглашение по-прежнему эффективность закупок и возможность получения наилучшего на конкретный момент времени предложения на рынке, и рассмотрение всей совокупности закупок, предусмотренных рамочным соглашением, в целях выяснения, оправдывают ли выгоды от них затраты на закупку. Там, где такое оптимальное использование соблюдается, поставщики и подрядчики будут в большей мере уверены в том, что они получают заказы от закупающей организации, и, соответственно, будут предлагать более выгодные оферты по цене и качеству. Для того чтобы оценить, является ли предлагаемое техническое решение или продукт по-прежнему наилучшей офертой на рынке, можно в частности провести рыночные исследования, обнародовать сферу действия рамочного соглашения и т.д. В случае, если рамочное соглашение более не обеспечивает благоприятные коммерческие условия для закупающей организации, необходимо будет организовать новую процедуру закупок

(классическую процедуру или процедуру заключения нового рамочного соглашения).

25. Вторая основная проблема, которую необходимо решать при использовании рамочных соглашений, заключается в обеспечении прозрачности, конкуренции и объективности процесса. Наряду с определением условий использования, которые рассматриваются в пунктах \*\* выше, положения Типового закона позволяют решать эту проблему путем установления требования, согласно которому в случае использования процедуры закрытого рамочного соглашения закупающая организация, желающая использовать эту процедуру, обязана придерживаться одного из предусмотренных в Типовом законе методов закупок при отборе поставщиков или подрядчиков, которые будут участвовать в рамочном соглашении (т.е. на первом этапе). Таким образом, будут применимы все защитительные оговорки, предусмотренные для выбранного метода закупок, включая условия его использования и методы привлечения представлений. Эквивалентная защитительная оговорка в отношении открытых рамочных соглашений предусматривает, что такое соглашение заключается в ходе специально разработанных открытых процедур, во многом повторяющих процедуры открытых торгов. В правилах и руководящих указаниях для закупающих организаций на эти защитительные оговорки должно быть обращено особое внимание, равно как и на вопросы, рассматриваемые в последующих пунктах.

26. Положения, регулирующие процедуры принятия решения о заключении договоров о закупках на основе рамочных соглашений, составлены таким образом, чтобы обеспечивать достаточную прозрачность и конкуренцию, если предполагается конкуренция на втором этапе, на базе правил, регулирующих открытые торги, о чем более подробно см. в комментарии к статье \*\* ниже [\*\*гиперссылка\*\*]. Положения статьи 22 [\*\*гиперссылка\*\*], регулирующие процедуры принятия решения о заключении договора о закупках, включая период ожидания, когда предполагается конкуренция на втором этапе, обеспечивают прозрачность принятия решений на втором этапе. Однако в более общем плане и с учетом рисков для конкуренции в долгосрочной перспективе, о чем говорится в пункте \*\* выше, организации, занимающейся публичными закупками, или аналогичному органу следует отслеживать влияние заключенного рамочного соглашения на конкуренцию на соответствующем рынке, особенно в том случае, когда существует риск формирования монопольного или олигопольного рынка. Как было отмечено в отношении других методов закупок и в разделе \*\* общего комментария выше, такой мониторинг может эффективно осуществляться совместно с органами, занимающимися вопросами конкуренции, в принимающем Типовой закон государстве. [\*\* гиперссылки \*\*]

27. Согласно требованиям Типового закона все операции, связанные с открытыми рамочными соглашениями, должны осуществляться в электронной форме, тогда как при заключении закрытых рамочных соглашений закупающая организация обладает возможностями для проявления определенной гибкости в этом отношении. Принимающие Типовой закон государства, возможно, пожелают подчеркнуть преимущества процедуры в режиме онлайн, заключающиеся в более высоком уровне эффективности и прозрачности (например, положения и условия могут быть доведены до сведения

общественности при помощи гиперссылок; направление бумажного приглашения к участию в конкурентной борьбе на втором этапе процедур может быть связано со сложными и неудобными для пользователей процедурами. См. далее раздел \*\* общего комментария выше [\*\*гиперссылка\*\*]. В случае, когда принимающее Типовой закон государство требует осуществлять все операции, связанные с рамочными соглашениями, в электронной форме или поощряет к этому (или намеревается это сделать), в подзаконных актах или иных правилах, возможно, будет установлено требование, согласно которому вся соответствующая информация должна храниться на какой-либо центральной платформе, что также способствует повышению прозрачности и эффективности связанных с ними операций.

28. Третья основная мера контроля, предусмотренная в Типовом законе, призвана ограничить потенциальные антиконкурентные последствия рамочных соглашений, как на уровне процедур отдельных закупок, так и на уровне рынка в целом, в том случае, если поставщики уйдут с рынка, о чем говорилось в пунктах \*\* выше [\*\*гиперссылка\*\*]. На уровне отдельных закупок, с учетом того, что договор о закупках не может быть заключен с поставщиком или подрядчиком, не являющимся стороной закрытого рамочного соглашения, рамочные соглашения потенциально могут сводить конкуренцию на нет.

29. Что касается закрытых рамочных соглашений, обычно считается, что стремление обеспечить конкуренцию, в которой могут принять участие все желающие, в отношении закупок, осуществляемых на периодической основе, путем ограничения срока их действия и необходимости проведения нового конкурентного отбора в отношении последующих закупок поможет ограничить такие потенциальные негативные последствия для конкуренции. Положение о максимальном сроке также призвано предотвратить попытки оправдать заключение рамочных соглашений на слишком длительный период времени. С другой стороны, чрезмерное ограничение срока действия может сказаться на административной эффективности рамочных соглашений. По мнению ЮНСИТРАЛ, из-за различий в административных и торговых условиях в разных странах, установить единый максимальный срок действия невозможно, и поэтому государству, принимающему Типовой закон, предлагается самому в своих подзаконных актах о закупках определить подходящий предельный срок действия.

30. Именно поэтому согласно статье 59(1)(a) [\*\*гиперссылка\*\*] Типового закона, закупающая организация устанавливает максимальный срок действия закрытого рамочного соглашения исходя из того, какой максимальный срок указан принимающим Типовой закон государством в подзаконных актах о закупках (иными словами, в самом Типовом законе никаких ограничений в этом отношении не предусмотрено). В подзаконных актах или сопроводительных правилах или руководящих указаниях следует перечислить все возможные условия продления первоначального срока действия соответствующего рамочного соглашения. Этот аспект имеет ключевое значение для предупреждения злоупотреблений, связанных с продлением срока действия соглашений и исключениями в отношении такого первоначально установленного срока действия. Практический опыт стран, в которых используются закрытые рамочные соглашения, свидетельствует о том, что потенциальные преимущества данного метода обычно начинают проявляться в

том случае, когда срок действия рамочных соглашений является достаточно продолжительным для того, чтобы была возможность произвести серию закупок, например, 3-5 лет. По истечении этого срока может проявиться более существенный антиконкурентный потенциал, когда положения и условия закрытого рамочного соглашения, возможно, более не будут отражать текущие рыночные условия. Поскольку некоторые рынки могут меняться быстрее, особенно если существует вероятность развития технологий, что характерно, например, для объектов закупок в области ИКТ или телекоммуникаций, или потребности закупающей организации могут измениться за установленный период, то и надлежащий срок для каждой закупки может тем самым быть значительно короче максимального срока. В подзаконных актах, правилах или руководящих указаниях следует также рассмотреть механизмы внутреннего контроля за процедурами принятия решения о заключении договора о закупках в конце бюджетного периода или незадолго до истечения срока действия рамочного соглашения, с тем чтобы избежать злоупотреблений, отмеченных при принятии таких решений о заключении договоров.

31. Принимающие Типовой закон государства, возможно, также учтут, что для разных видов закупок могут подходить разные сроки и что при закупках часто заменяемых объектов оптимальные сроки могут составлять лишь несколько месяцев. В подзаконных актах могут быть установлены более короткие сроки в пределах предусмотренного законом максимального срока, упомянутого в статье 59 [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#); если будет решено пойти на такой шаг, необходимо дать закупающим организациям ясные указания относительно того, к каким правовым источникам следует обращаться. Такие указания должны учитывать зависимость срока действия рамочных соглашений от влияния внешних факторов (например, требований государственного бюджетного процесса). В них следует также рекомендовать закупающим организациям самим периодически оценивать в течение срока действия закрытого рамочного соглашения, остаются ли указанные в нем цены и условия актуальными и конкурентными, поскольку они, как правило, являются фиксированными и не колеблются в зависимости от рынка. В этой связи существует риск того, что закупающие организации могут принять решение осуществлять закупки на основе действующего рамочного соглашения, даже если его условия не вполне удовлетворяют их потребности и не отражают текущего положения на рынке, с тем чтобы не начинать новой процедуры закупок (и не устанавливать новые положения и условия закупок, не публиковать уведомлений о закупках, не оценивать квалификационные данные поставщиков или подрядчиков, не проводить полного изучения и оценки первоначальных представлений и т.д.). Как следствие, закупающим организациям, возможно, не удастся в достаточной мере оценить цену и качество при размещении конкретного заказа на закупки. Опыт также показывает, что они будут склонны делать слишком большой упор на спецификации в ущерб цене; поэтому в руководящих указаниях следует обсудить необходимость обеспечения надлежащего баланса.

32. Что касается открытых рамочных соглашений, то в связи с ними угроза конкуренции ниже, поскольку рамочное соглашение остается открытым для новых участников. Поэтому максимальный срок действия открытых рамочных соглашений не устанавливается в законодательном порядке; срок действия определяется по усмотрению закупающей организации (см. статью 61(1)(a)

[\*\*гиперссылка\*\*]). Применяемые гарантии предусматривают доведение до сведения общественности информации о заключении открытого рамочного соглашения, а также положения требуют оперативного рассмотрения заявок на присоединение к нему (см. пункты 1, 2, 4 и 5 статьи 60 [\*\*гиперссылки\*\*]).

33. Непосредственно в самом рамочном соглашении содержатся положения и условия договоров о планируемых закупках (помимо тех, которые устанавливаются в ходе конкуренции на втором этапе). В подзаконных актах или правилах и руководящих указаниях следует подчеркнуть, что в самом соглашении должны быть в полной мере указаны все положения и условия, описание объекта закупок (включая спецификации) и критерии оценки в целях обеспечения более широкого участия и высокой степени прозрачности, и учета ограничений, касающихся изменения положений и условий в течение срока действия рамочного соглашения (см. также комментарий к статьям 58-63 ниже [\*\*гиперссылка\*\*]).

34. Поэтому, резюмируя вышесказанное, можно сказать, что для эффективного использования процедур рамочных соглашений закупающей организации или другому оператору соглашения необходимо будет выбирать подходящий вид рамочного соглашения исходя из сложности объекта закупок, однородности или неоднородности закупок и порядка обеспечения конкуренции. Принимающее Типовой закон государство пожелает организовать надлежащую подготовку, с тем чтобы принимать оптимальные решения.

## **В. Положения о процедурах рамочных соглашений**

### **Статья 32. Условия использования процедуры рамочного соглашения**

35. Цель настоящей статьи заключается в определении условий использования процедуры рамочного соглашения (пункт 1) и установлении требований относительно ведения отчета и изложения оснований для использования этой процедуры (пункт 2). Принимая во внимание необходимость обеспечения надлежащего использования рамочных соглашений, ЮНСИТРАЛ приняла меры к тому, чтобы не допустить уменьшения их преимуществ из-за установления чрезмерно ограничительных условий.

36. В пункте 1 перечислены условия использования процедур рамочных соглашений, независимо от того, какое рамочное соглашение будет в результате заключено – закрытое или открытое. Эти условия основаны на том понимании, что процедуры рамочных соглашений могут давать выгоды в рамках закупок, в частности с точки зрения административной эффективности, когда предполагается, что потребности закупающей организации будут возникать в краткосрочной или среднесрочной перспективе, однако на начальном этапе закупок все положения и условия не могут быть определены. (См. описание таких выгод в пунктах \*\* выше.) Положения пункта 1 позволяют использовать процедуры рамочных соглашений в двух ситуациях при следующих обстоятельствах: во-первых, если ожидается, что необходимость в объекте закупок возникает на "неопределенной основе", иными словами, когда частотность ее возникновения, объем, сроки и/или



количество объектов закупок неизвестны, или что будут производиться повторные закупки, и, во-вторых, если ожидается, что необходимость в объекте закупок будет возникать на безотлагательной основе. Первая совокупность обстоятельств может возникать в случаях многократных закупок относительно стандартных товаров или услуг (канцелярские товары, простые услуги, такие как услуги по уборке, договоры о материально-техническом обслуживании и т.д.). Вторая совокупность обстоятельств может возникать в случаях, когда то или иное правительственное учреждение должно принимать меры реагирования в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями и другими известными рисками; это условие будет, как правило, но не обязательно, дополнять первое условие. В таких ситуациях большое значение имеет обычно надежность поставок, однако этот аспект может иметь такое же значение и в первой ситуации, когда существует бессрочная необходимость в повторных закупках товаров специализированного производства. (См. общее рассмотрение видов закупок, при которых уместно использовать рамочные соглашения, в пунктах \*\* вступительных замечаний по настоящей главе выше [\*\*гиперссылка\*\*]). В случае, когда процедура ведет к заключению закрытого рамочного соглашения, необходимо также обеспечить соблюдение условий использования, применимых к тому методу закупок, который планируется использовать для принятия решения о заключении этого соглашения. Это объясняется тем, что в соответствии со статьей 58(1) Типового закона [\*\*гиперссылка\*\*] решение о заключении закрытого рамочного соглашения принимается в ходе процедур открытых торгов, за исключением тех случаев, когда существуют основания для применения других методов закупок.

37. Условия использования процедур рамочных соглашений являются значительно более гибкими, чем условия использования методов закупок, перечисленных в статье 27(1) [\*\*гиперссылка\*\*]: от закупающей организации не требуется указывать конкретные потребности, которые будут возникать на бессрочной или безотлагательной основе, а лишь то, что такая потребность, как ожидается, возникнет. Присущая этим условиям субъективность означает, что обеспечить их соблюдение гораздо сложнее, чем удовлетворить условия использования методов закупок, перечисленных в статье 27(1). В пунктах \*\* вступительных замечаний по главе VII предусмотрены меры, способствующие повышению степени объективности при принятии таких решений и, тем самым, наблюдению за тем, являются ли принимаемые решения целесообразными при обстоятельствах, когда заключается конкретное рамочное соглашение. Таким образом, эти условия совместно с подзаконными актами, правилами и руководящими указаниями будут способствовать обеспечению подотчетности и применению передовой практики.

38. Как отмечалось выше (пункты ...), расходы на определение и осуществление процедур рамочных соглашений, предусматривающих два этапа, как правило, будут превышать расходы на процедуры закупок, состоящие из одного этапа, и поэтому целесообразность применения процедур рамочных соглашений будет зависеть от того, перевесят ли потенциальные выгоды эти более существенные расходы. В случае, если предполагается, что потребность будет иметь многократный характер, административные расходы на организацию и осуществление процедур рамочных соглашений могут быть амортизированы в ходе ряда повторных закупок; в случае, если ожидается, что потребности будут иметь срочный или бессрочный характер,

административные расходы должны рассматриваться с точки зрения выгод от соотношения цены и качества, которые можно получить при установлении условий закупок на более раннем этапе, по сравнению с другими возможными процедурами. В этой связи закупающей организации, прежде чем использовать процедуры рамочных соглашений, необходимо будет провести анализ экономической целесообразности. Принимающие Типовой закон государства смогут руководствоваться пунктами \*\* вступительных замечаний по настоящей главе при принятии решения относительно надлежащих руководящих указаний и обучения в целях обеспечения закупающей организации необходимыми для этого средствами. Вышеизложенные соображения являются особенно актуальными в контексте закрытых рамочных соглашений.

39. Кроме того, рамочные соглашения не следует рассматривать в качестве альтернативы эффективному планированию закупок. В частности, в отношении закрытых рамочных соглашений, если только на начальном этапе процедуры рамочного соглашения не делаются и не сообщаются реалистичные предположения относительно будущих закупок, потенциальные поставщики не будут заинтересованы в представлении наиболее выгодных ofert на первом этапе, иными словами, закрытое рамочное соглашение, возможно, не позволит получить ожидаемые выгоды или соотношение цены и качества будет иметь большее значение, чем соображения административной эффективности, что может сказаться на эффективности закупок.

40. Условия использования устанавливаются также для того, чтобы предотвратить возможное ослабление конкуренции, которое предполагает использование конкретного метода, в частности закрытого рамочного соглашения (см. пункты \*\* выше). В дополнение к этим условиям в статье 59(1)(a) [\*\*гиперссылка\*\*] предусмотрено положение об ограничении срока действия закрытого рамочного соглашения, а в статье 61(1)(a) [\*\*гиперссылка\*\*] содержится требование относительно установления конкретного срока действия рамочного соглашения, согласно которому после истечения срока действия соглашения будет вновь проводиться конкурентный отбор для удовлетворения соответствующих потребностей в закупках, в котором могут участвовать все желающие.

41. Условия использования следует рассматривать вместе с определением понятия "закупающая организация", допускающим использование рамочного соглашения несколькими покупателями. В случае, если принимающие Типовой закон государства желают предоставить централизованным закупающим ведомствам возможность выступать в качестве агентов одной или нескольких закупающих организаций в целях обеспечения экономии за счет эффекта масштаба в рамках централизованных закупок, то они, возможно, пожелают принять необходимые подзаконные акты или разработать руководящие указания для обеспечения прозрачного и эффективного осуществления таких договоренностей.

42. В соответствии с пунктом 2 закупающая организация обязана включить в отчет о закупках изложение оснований для использования процедуры рамочного соглашения; при этом предполагается, что будет проведен анализ экономической целесообразности, о котором говорится в предыдущих пунктах. В случае принятия решения о заключении закрытого рамочного соглашения

этот пункт будет дополнен положениями статьи 28(3) Типового закона [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#), предписывающими закупающей организации включать в отчет изложение причин и обстоятельств, которыми она руководствовалась для обоснования использования иного метода закупок, помимо открытых торгов, при принятии решения о заключении соглашения. С учетом очевидных рисков чрезмерного использования рамочных соглашений ввиду их предполагаемой административной эффективности (см. пункты **\*\*** вступительных замечаний по настоящей главе выше [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#)) и широко сформулированных условий использования важное значение будет иметь своевременный и надлежащий контроль за тем, что излагается в отчете в качестве обоснования (что будет также способствовать рассмотрению любых жалоб поставщиков и подрядчиков в связи с использованием процедуры рамочных соглашений). Эффективный контроль будет предполагать тщательное изучение объема закупок, произведенных на основе рамочного соглашения, в целях выявления фактов чрезмерного или же недостаточного их использования, что рассматривается выше (см. пункты **\*\*** вступительных замечаний по настоящей главе выше [\[\\*\\*гиперссылка\\*\\*\]](#)).

---