



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
15 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 Руководства по принятию относительно преамбулы и вступительных замечаний по главе I Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках.

* Настоящий документ был представлен менее чем за 10 недель до открытия сессии вследствие необходимости завершения межсессионных неофициальных консультаций по соответствующим положениям проекта пересмотренного Руководства по принятию.



РУКОВОДСТВО ПО ПРИНЯТИЮ ТИПОВОГО ЗАКОНА ЮНСИТРАЛ О ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ

Преамбула Типового закона

1. Причина включения в Типовой закон изложения целей заключается в том, чтобы дать руководящие указания относительно толкования и применения Типового закона. Такое изложение целей само по себе не создает материальные права или обязательства для закупающих организаций или для поставщиков или подрядчиков. Рекомендуется, чтобы в государствах, в которых отсутствует практика включения преамбул, данное изложение целей было включено в текст положений Закона.

2. Эффективное достижение этих целей может быть обеспечено только с помощью взаимосвязанных и последовательных процедур, основывающихся на этих базовых принципах, и если их соблюдение оценивается и, в случае необходимости, обеспечивается. Включением предписанных в Типовом законе процедур в свое внутреннее законодательство принимающее Типовой закон государство создаст условия, в которых общественность будет в большей мере уверена в том, что осуществляющие закупки правительственные организации будут расходовать публичные средства на основе ответственности и подотчетности и таким образом обеспечивать оправданность затрат. Кроме того, будут созданы условия, в которых стороны, предлагающие продать какой-либо предмет правительству, будут уверены в справедливом к ним отношении и искоренении злоупотреблений. Шесть элементов преамбулы рассматриваются по отдельности ниже.

1. Обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок

3. "Экономичность" закупок означает оптимальную взаимосвязь между уплаченной ценой и другими факторами, которые включают качество объекта закупок, и предполагает, что потребности ведущей публичные закупки организации фактически удовлетворены. "Эффективность" при проведении закупок означает, что взаимосвязь между затратами на сделки и расходованием времени на администрирование каждой закупки и ее стоимостью являются пропорциональными. "Эффективность" также включает понятие, согласно которому затраты системы закупок в целом также являются пропорциональными с учетом стоимости всех закупок, проведенных через посредство этой системы. Эти концепции могут называться по-разному в других системах ("экономичность" часто называется "оправданностью затрат" или "максимальной отдачей от затрат").

4. В отношении экономичности Типовой закон разрешает закупающей организации проявлять гибкость при решении вопроса о том, что будет представлять собой оправданность затрат на каждую закупку и каким образом проводить закупку, с тем чтобы обеспечить такую экономичность. Если говорить конкретно, то закупающая организация обладает широкой свободой усмотрения при принятии решения о том, что закупать, и свободой усмотрения при принятии решения о том, что будет рассматриваться как соответствующее

потребностям закупающей организации (статья 10 [**гиперссылка**](#)), кто может участвовать и на каких условиях (статьи 9, 18 и 49 [**гиперссылки**](#)) и какие критерии будут применяться для отбора выигравшего представления (статья 11 [**гиперссылка**](#)).

5. Статья 11 [**гиперссылка**](#) также разрешает закупающей организации включать в критерии оценки, которые будут определять выигравшего поставщика, широкую совокупность элементов, касающихся объекта закупок, включая цену, расходы на использование, эксплуатацию и ремонт и соображения в отношении качества. Критерии, касающиеся объекта закупок, могут также включать затраты на отчуждение (продажу или вывод из эксплуатации). Критерии оценки могут также включать социально-экономические критерии, которые сами могут включать социальные и экологические последствия закупок. См. далее раздел ** в общих замечаниях и комментарий к статье 11 [**гиперссылки**](#), в которой подчеркивается, что все критерии оценки должны предварительно указываться в тендерной документации. Закупающая организация также обладает свободой усмотрения при принятии решения о том, какое относительное значение следует придавать элементам, включенным в ее критерии оценки опять же при условии предварительного раскрытия таких значений.

6. Кроме того, Типовой закон предусматривает целый ряд методов закупок, которые были разработаны в целях проведения разнообразных публичных закупок. Предусматриваемые ситуации включают обычные обстоятельства, когда речь не идет об особых потребностях, в отношении которых предписывается использование метода открытых торгов (см. статью 28 и главу III [**гиперссылки**](#)); использование в отношении простых закупок и закупок низкой стоимости метода торгов с ограниченным участием согласно статьям 29 и 45 [**гиперссылки**](#), использование метода запроса котировок согласно статьям 29 и 46, электронных реверсивных аукционов согласно статье 31 и главе VI [**гиперссылки**](#); и использование в отношении многократных или неопределенных закупок процедур рамочных соглашений, предусмотренных в статье 32 и главе VII [**гиперссылки**](#). Кроме того, предусматривается проведение закупок объектов высокосложного характера согласно статьям 29, 30, 45 и 47-50 [**гиперссылки**](#) и срочных/чрезвычайных закупок согласно статьям 30 и 51-52 [**гиперссылки**](#). Закупающая организация обладает свободой усмотрения при выборе из предусмотренных методов при соответствующих обстоятельствах метода, который, по ее мнению, позволит обеспечить максимальную экономичность и эффективность затрат на закупки. В комментариях к статьям 27 и 28 [**гиперссылки**](#) рассматривается порядок осуществления этой свободы усмотрения, особенно в случаях, когда могут использоваться несколько методов закупок при сложившихся обстоятельствах, а закупающая организация должна стремиться обеспечить максимальную конкуренцию при выборе метода для использования.

7. Эта свобода усмотрения ограничивается тем, что закупающая организация должна впоследствии соблюдать установленные правила и процедуры при реализации принятых решений, с тем чтобы избежать злоупотреблений и обеспечивать, чтобы эти процедуры действовали, как это и предполагается, в интересах экономичного расходования средств и избежания

злоупотреблений и коррупции, как далее разъясняется в разделе ** выше [\[**гиперссылка**\]](#). Ключевая дополнительная черта в этом отношении заключается в том, что Типовой закон предусматривает жесткий механизм обеспечения прозрачности, который, среди прочего, допускает надзор над реализацией соответствующих решений. Гибкость, обеспечиваемая Типовым законом, и использование свободы усмотрения, как указано выше, предполагает наличие определенных навыков и опыта у лиц, проводящих соответствующие закупки. Те разделы настоящего Руководства, в которых рассматривается порядок выбора метода закупок и привлечения представлений согласно главе II [\[**гиперссылка**\]](#) будут способствовать тем, кто участвует в разработке и использовании системы закупок, в принятии решения о том, следует ли ограничить некоторые элементы гибкости, как указано выше, посредством принятия более детального подзаконного акта о закупках и соответствующих руководящих указаний (например, в ходе наращивания потенциала).

8. Что касается эффективности закупок, то Типовой закон предусматривает гибкие процедуры для обеспечения того, чтобы время на администрирование и затраты на проведение каждой закупки были пропорциональными стоимости данной закупки. Например, как отмечается в разделе ** общих замечаний [\[**гиперссылка**\]](#), Закон предусматривает процедуры для закупок низкой стоимости или простых закупок и для многократных или неопределенных закупок посредством торгов с ограниченным участием, запроса котировок, электронных реверсивных аукционов и рамочных соглашений. Эти методы в процедурном отношении носят более простой характер и могут использоваться более оперативно, чем другие методы, особенно когда они используются электронным путем, и чем метод открытых торгов (общий метод, предусмотренный Типовым законом, как разъясняется в комментариях к статьям 27 и 28 [\[**гиперссылка**\]](#)). Выгоды от проведения электронных закупок также рассматриваются в разделе ** общих замечаний [\[**гиперссылка**\]](#). Однако поскольку эти альтернативные методы могут считаться менее прозрачными и менее конкурентными в некоторых отношениях, чем открытые торги, их использование ограничивается обстоятельствами, изложенными в статьях 29, 31 и 32 [\[**гиперссылка**\]](#) (и должно быть обосновано в отчете о соответствующих процедурах закупок). Руководящие указания в отношении порядка использования этих методов содержатся в комментарии к каждому методу [\[**гиперссылка**\]](#).

9. Типовой закон предписывает открытое привлечение представлений в качестве общего правила (элементы открытого привлечения представлений и причины предписания его использовать разъясняются в комментарии к части II главы II [\[**гиперссылка**\]](#)). Прямое привлечение представлений, которое сопряжено с направлением предложения участвовать ограниченному числу поставщиков, предполагает меньшую административную нагрузку и является одной из черт нескольких методов закупок (торги с ограниченным участием, запрос котировок, конкурентные переговоры и закупки из одного источника) в силу статьи 34 [\[**гиперссылка**\]](#). Прямое привлечение представлений также может использоваться в процедурах запроса предложений, однако только в том случае, если ограниченное привлечение представлений является обоснованным в дополнение к использованию самого этого метода

(см. статью 35(2) и руководящие указания в отношении процедур запроса предложений [\[**гиперссылка**\]](#)).

10. Типовой закон также предусматривает инструменты, призванные способствовать осуществлению надзора над процессом закупок, который может также позволять обеспечивать оценку эффективности (например, соотношения затрат и стоимости каждой закупки). Основным таким инструментом является отчет о процессе каждой закупки, который требуется вести согласно статье 25 [\[**гиперссылка**\]](#). Если отчеты ведутся электронным путем, оценка результатов функционирования системы закупок в целом также становится возможной, как говорится в разделе** общих замечаний [\[**гиперссылка**\]](#). Такие оценки могут поддерживать эти процедуры и результаты любой встречи для предоставления информации и любого оспаривания согласно главе VIII [\[**гиперссылка**\]](#), которые обязательно должны быть включены в отчет соответствующим образом.

2. Расширение и стимулирование участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от их государственной принадлежности, и содействие тем самым международной торговле

11. В качестве способа поддержки и поощрения международной торговли общее правило согласно Типовому закону заключается в том, что закупки являются "открытыми" для всех потенциальных поставщиков независимо от их государственной принадлежности. Существует незначительное число обстоятельств, при которых международное участие может быть ограничено (прямо или косвенно) и которые изложены в статьях 8-11 Типового закона. Воздействие этих положений заключается в том, что, как разъясняется в разделе** общих замечаний [\[**гиперссылка**\]](#), не могут быть установлены ограничения в отношении участия на основании государственной принадлежности, если только такие ограничения не были разработаны в рамках ограниченного числа сдерживающих факторов, предусмотренных согласно Типовому закону. Соответствующие положения предусматривают правомочие объявить, что закупки носят только внутренний характер (см. статью 8 [\[**гиперссылка**\]](#)), и правомочие включить в требования в отношении квалификационных данных ограничения описания или критериев оценки для зарубежных участников или дисквалификации зарубежных поставщиков прямо или косвенно (статьи 9-11 [\[**гиперссылки**\]](#)). Все такие ограничения могут быть установлены только в той степени, в какой это допускается подзаконными актами о закупках или другими положениями законодательства принимающего Типовой закон государства. Как также отмечается в вышеуказанном комментарии, принимающие Типовой закон государства необходимо учитывать любые соответствующие обязательства в области международной торговли, касающиеся международного участия в их закупках, если они желают включить такие ограничения в свое внутреннее законодательство.

12. Международное участие поощряется посредством общего требования в отношении международных сообщений во всех процедурах закупок с ограниченным числом исключений, с тем чтобы иностранные поставщики могли быть осведомленными о возможностях в области закупок.

Международные сообщения и исключения из этого общего правила рассматриваются в комментарии к части II главы II [\[**гиперссылка**\]](#).

13. Широкое участие в процедурах закупок является предварительным условием эффективной конкуренции (и тем самым способствует обеспечению экономичного расходования средств). Следовательно, положения Типового закона также основываются на принципе, согласно которому закупки являются открытыми для всех потенциальных поставщиков, если только не установлено, что они не отвечают квалификационным требованиям (согласно статьям 9 и 18 [\[**гиперссылки**\]](#)). Ключевой чертой требований в отношении квалификационных данных согласно этим статьям является то, что они должны быть уместными и надлежащими применительно к обстоятельствам закупок, с тем чтобы не допускать несправедливого отстранения поставщиков. Другое допустимое исключение из принципа открытого участия задействуется тогда, когда обстоятельства закупок оправдывают ограничение участия (как разъясняется в отношении открытого и прямого привлечения представлений в пункте ** выше [\[**гиперссылки**\]](#) и в части II главы II [\[**гиперссылка**\]](#) и в отношении конкурентного предварительного отбора – в комментарии к статье 49).

14. Принцип публичного и неограниченного участия реализуется в Типовом законе в том, что прямое привлечение представлений (при использовании других методов, чем конкурентные переговоры и закупки из одного источника) не означает, что закупающая организация может всего лишь выбрать предпочтительных поставщиков и пригласить их к участию. Типовой закон требует, чтобы все поставщики на соответствующем рынке были приглашены к участию в процедурах торгов с ограниченным участием согласно статье 34(1)(a) [\[**гиперссылка**\]](#) и в процедурах запроса предложений согласно статье 35(2)(a) [\[**гиперссылка**\]](#). Если закупающей организации предоставлена свобода усмотрения при установлении ограничений в отношении числа участников в процедурах торгов с ограниченным участием согласно статье 34(1)(b) [\[**гиперссылка**\]](#) и в процедурах запроса предложений согласно статье 35(2)(b) [\[**гиперссылка**\]](#), то такое число должно быть установлено, а участники должны быть отобраны недискриминационным образом. И наконец, в процедурах запроса котировок согласно статье 34(2) [\[**гиперссылка**\]](#), по меньшей мере, три поставщика должны быть приглашены к участию. Эти требования подробно рассматриваются в комментарии во вступительных замечаниях по главе IV [\[**гиперссылка**\]](#). В ходе процедуры закупок участвующие поставщики имеют право направлять представления и на их рассмотрение и оценку, как далее разъясняется в комментариях к статьям 9, 18 и к процедурам использования каждого метода согласно главам III-VII [\[**гиперссылки**\]](#).

15. Типовой закон также поощряет участие поставщиков, требуя, чтобы условия закупок были определены и обнародованы с самого начала и, в практически возможной степени, являлись объективными (см. далее дальнейшее рассмотрение элементов преамбулы ниже).

3. Развитие конкуренции между поставщиками и подрядчиками в отношении поставки объектов закупок

16. Конкуренция в ходе закупок означает, что все потенциальные поставщики участвуют в жесткой борьбе за получение возможности продать объект закупок правительству или что достаточное число поставщиков направили представления для обеспечения проведения такой борьбы. В этом отношении конкуренция является антитезой сговора, когда поставщики договариваются о том, что они не будут конкурировать друг с другом.

17. Необходимо сделать выбор метода закупок для обеспечения "максимальной конкуренции" с учетом обстоятельств закупок (статья 28 [\[**гиперссылка**\]](#)). В практическом смысле это требование означает, как разъясняется в предыдущем разделе, допущение широкого участия, с тем чтобы создать условия, в которых конкуренция может иметь место. Кроме того, существуют прямо выраженные требования привлекать достаточное число участников для обеспечения эффективной конкуренции при использовании электронных реверсивных аукционов (статья 31(1)(b) [\[**гиперссылка**\]](#)), торгов с ограниченным участием (статья 34(1)(b) [\[**гиперссылка**\]](#)), конкурентных переговоров (статья 34(3) [\[**гиперссылка**\]](#)) и запроса предложений с проведением диалога (статья 49(3)(b) [\[**гиперссылка**\]](#)), поскольку, используя такие методы, закупающая организация может ограничивать число участвующих поставщиков. Однако, при определенных обстоятельствах, например, закупках высокосложных предметов, конкуренция наилучшим образом обеспечивается путем ограничения числа участников. Эта, как кажется, парадоксальная ситуация возникает тогда, когда расходы на участие в данной процедуре являются значительными; если только поставщики не оценивают свои шансы на заключение в конечном счете договора как разумные, они не будут желать участвовать вообще. Эти вопросы и способы обеспечения эффективной конкуренции на рынках с относительно небольшим числом игроков более подробно разъясняются в комментарии к статье 47 (запрос предложений без проведения переговоров [\[**гиперссылка**\]](#)) и к методам закупок, предусмотренным в главе V [\[**гиперссылка**\]](#).

18. Хотя в тексте Типового закона содержится лишь несколько прямых ссылок на принцип конкуренции – развитие конкуренции является подразумеваемой чертой этого текста – вышеизложенные меры позволяют создать условия для обеспечения эффективной конкуренции. Поставщики будут фактически конкурировать тогда, когда они уверены в том, что они обладают всей необходимой информацией, позволяющей им направлять свои наилучшие оферты, и когда они уверены в том, что их представления будут объективно оценены. Предусмотренные Типовым законом меры по обеспечению "объективности и беспристрастности процесса закупок и общественного доверия к нему" и "справедливого, равного и беспристрастного отношения" (объективность) и "открытости" (см. последующие разделы) в связи с этим представляют собой примеры взаимоподдерживающих обязательств.

19. Хотя круг действующих лиц на некоторых рынках закупок может состоять из многочисленных потенциальных поставщиков, закупки более крупных и сложных объектов и услуг как правило будут производиться на более ограниченном рынке с участием меньшего числа действующих лиц, которые

часто известны друг другу. Могут создаваться олигополии, тогда когда на рынках осуществляются многократные или долгосрочные закупки без участия многих потенциальных поставщиков. Такие рынки сопряжены с более высоким риском сговора. Предусмотренные в Типовом законе меры по устранению такого риска включают расширение рынка путем направления международных сообщений, разрешение участвовать иностранным участникам и закупки правительством товаров по определенной шкале во избежание чрезмерной консолидации или концентрации соответствующего рынка: выгоды от экономии за счет масштабов могут перевешиваться потерями в результате широкомасштабного заключения договоров о закупках, как далее разъясняется во вступительных замечаниях по главе VII [\[**гиперссылка**\]](#). Хотя в положениях законодательства и подзаконных актов о закупках на закупающие организации могут возлагаться обязательства сообщать о предстоящих закупках и проводить открытые закупки, потребуется проводить на центральном уровне рассмотрение макроэкономических последствий правительственных закупок. Принимающие Типовой закон государства, возможно, пожелают контролировать уровень реальной конкуренции при публичных закупках через посредство и закупающих организаций, и органов по обеспечению конкуренции (см. также раздел [** общих замечаний, касающийся институциональной поддержки Типового закона \[**гиперссылка**\]](#)).

4. Обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения ко всем поставщикам и их подрядчикам

20. Концепция справедливого, равного и беспристрастного отношения к поставщикам согласно Типовому закону сопряжена с недискриминацией и объективностью при принятии затрагивающих их решений о закупках. Типовой закон включает ряд положений, которые имплементируют и призваны обеспечивать, чтобы все участники были осведомлены о правилах, регулирующих закупки в соответствующей системе, и располагали равными возможностями для обеспечения их соблюдения. Они включают требование об открытом участии в закупках с ограниченным числом исключений, как указывается в разделе [** выше \[**гиперссылка**\]](#). Открытое участие поддерживается дополнительными требованиями, предусмотренными в статье 9 [\[**гиперссылка**\]](#), согласно которой касающиеся квалификационных данных критерии являются уместными и надлежащими применительно к обстоятельствам конкретных закупок, и требованиями, предусмотренными в статье 10 [\[**гиперссылка**\]](#), согласно которой описания объектов закупок должны быть объективными, ясными и полными, с тем чтобы использовались стандартные условия, где это возможно, и во избежание упоминания о торговых знаках и т.д. Наряду с гарантиями, требующими, чтобы критерии оценки согласно статье 11 [\[**гиперссылка**\]](#) относились к объекту закупок, эти положения направлены на обеспечение конкуренции между поставщиками на равной основе. Статья 7 [\[**гиперссылка**\]](#), касающаяся правил направления сообщений, предназначена для того, чтобы не допускать отстранения поставщиков от процесса закупок посредством дискриминационного применения правил, касающихся формы или средств связи. Предусмотренные Типовым законом процедуры также предназначены для обеспечения равенства и справедливости. Существуют правила,

касающиеся разъяснения предоставленной информации (статья 16 [**гиперссылка**](#)), правила, гарантирующие, чтобы требования к тендерному обеспечению были объективными (статья 17 [**гиперссылка**](#)), процедуры для выявления тендерных заявок с аномально заниженной ценой, которые в иных отношениях не могут быть отклонены как таковые (статья 20 [**гиперссылка**](#)), правила, в которых указывается, что представленные после истечения окончательного срока тендерные заявки должны быть отклонены (статья 40 [**гиперссылка**](#)) и что решение о заключении договора должно приниматься только на основании предварительно обнародованных критериев (статьи 11 и 22 [**гиперссылки**](#), применяемых в процедурных статьях глав III-VII [**гиперссылки**](#)) либо к тендерной заявке с наиболее низкой ценой, либо к наиболее выгодной тендерной заявке. На этом этапе должно быть принято решение о заключении договора с выигравшим поставщиком, если только данный поставщик, как было определено, не был дисквалифицирован, не направил тендерную заявку с аномально заниженной ценой или если закупки не были отменены (статьи 19, 22 и 43 [**гиперссылка**](#)). И наконец, все потенциальные поставщики могут оспорить решения закупающей организации согласно главе VIII [**гиперссылка**](#), включая решение об их отстранении от процедур закупок.

5. Содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему

21. Объективность в процессе закупок сопряжена как с недопущением коррупции и злоупотреблений, так и принципом, согласно которому сотрудники, занимающиеся закупками, применяют правила Типового закона и при этом действуют этично и справедливо, избегая коллизии интересов. Это требует, чтобы система закупок была лишена институционализированной дискриминации или предвзятого отношения к любой конкретной группе, как это отражено в правилах, касающихся участия и изложенных выше, а применение положений Типового закона закупающей организацией не приводило к получению результатов, противоречащих его целям.

22. Предусмотренные Типовым законом процедуры содействия объективности и обеспечения справедливого и равного отношения также призваны способствовать честности и добросовестности. Они поддерживаются прямыми требованиями в отношении принятия кодекса поведения для предотвращения коллизии интересов (статья 26 [**гиперссылка**](#)) во исполнение содержащегося в Конвенции против коррупции требования в отношении создания системы по рассмотрению заявлений о заинтересованности сотрудников, занимающихся закупками [**гиперссылка**](#)); правил, предусматривающих обязательное отстранение поставщика в случае покушения на подкуп должностного лица, занимающегося закупками или в случае, если поставщик имел несправедливое конкурентное преимущество, или возникла коллизия интересов (статья 21 [**гиперссылка**](#)); положений, обеспечивающих защиту конфиденциальной информации (статья 24 [**гиперссылка**](#)); требования о том, чтобы все решения, принимаемые в процессе закупок, вносились в отчет об этом процессе (статья 25 [**гиперссылка**](#)); правил, касающихся раскрытия информации из отчета участникам и (ex post facto) общественности (статья 25 [**гиперссылка**](#)) при условии соблюдения конфиденциальности и как далее

рассматривается в разделе, посвященном "открытости" ниже), создания механизма оспаривания, открытого для всех поставщиков, с направлением публичных уведомлений (глава VIII [**гиперссылка**](#)).

23. Кроме того, институциональные меры, описание которых дано в разделе [** общих замечаний выше **гиперссылка**](#), призваны обеспечить надлежащее разделение обязанностей и надлежащее поведение со стороны учреждений и должностных лиц. Применимые требования, предусмотренные в других отраслях права в принимающем Типовой закон государстве, должны быть разъяснены закупающим организациям, с тем чтобы избежать непоследовательного развития в рамках этой системы.

24. И наконец, надзорные механизмы, контролирующие осуществление свободы усмотрения, присущей этой системе (как разъясняется в разделе, посвященном "экономичности и эффективности", выше), будут поддерживать честность и добросовестность особенно тогда, когда они сопровождаются обнародованием соответствующих выводов.

25. Честности и добросовестности может далее способствовать увязывание вышеупомянутого кодекса поведения с применимыми общими стандартами поведения для гражданских служащих и любыми дополнительными положениями, затрагивающими добросовестность и предупреждение коррупции, другого внутреннего законодательства и подзаконных актов. Общественному доверию будет также способствовать порядок, при котором обеспечение соблюдения этих правил носит ясно выраженный характер, а нарушения наказываются соответствующим образом.

6. Обеспечение открытости процедур, связанных с закупками

26. В сфере закупок открытость сопряжена с пятью основными элементами: раскрытие информации о правилах, которые применяются в процессе закупок; опубликование информации о возможностях в области закупок; заблаговременное определение объекта закупок и порядка рассмотрения ofert и заблаговременное опубликование соответствующей информации; прозрачное проведение закупок в соответствии с установленными правилами и процедурами; и наличие системы контроля за соблюдением этих правил (и для принуждения, в случае необходимости, должностных лиц к их соблюдению).

27. Как отмечается в разделе, посвященном "экономичности и эффективности" выше, использование свободы усмотрения согласно Типовому закону предполагает обеспечение сбалансированности, что позволяет закупающей организации определять объект закупок и наилучший порядок их проведения. Открытость представляет собой инструмент, позволяющий контролировать и, когда это необходимо, оспаривать осуществление такой свободы усмотрения; это рассматривается как ключевой элемент системы закупок, который призван отчасти ограничивать свободу усмотрения должностных лиц и способствовать подотчетности в связи с принятыми ими решениями и предпринятыми ими действиями. Таким образом, это сопряжено с важнейшей поддержкой объективности в процессе закупок и общественного доверия к этой системе, а также является инструментом для содействия оценке системы закупок и отдельных процедур закупок с учетом их целей.

28. Меры по обеспечению открытости в связи с этим предусмотрены во всем тексте Типового закона. Они включают требования о том, чтобы все правовые документы, регулирующие закупки, незамедлительно предоставлялись общественности (статья 5 [**гиперссылка**](#)), недискриминационные методы направления сообщений (статья 7 [**гиперссылка**](#)), определение критериев оценки с самого начала закупок и их опубликование в тендерной документации (статья 11 [**гиперссылка**](#)), широкое опубликование приглашений к участию и всех условий участия (например, предусмотренных статьями 39, 45, 47, 48, 49 [**гиперссылка**](#)), надлежащий язык документации (статья 13 [**гиперссылка**](#)), обнародование окончательного срока направления представлений (статья 14 [**гиперссылка**](#)), раскрытие всем участникам важной дополнительной информации, предоставленной в ходе закупок любому отдельному участнику (статья 15 [**гиперссылка**](#)), публичное уведомление о любой отмене закупок, регулируемый порядок вступления в силу договора о закупках, включая период "ожидания" (статья 22 [**гиперссылка**](#)) и публичное уведомление о решении о заключении договора о закупках (статья 23 [**гиперссылка**](#)). Кроме того, определенная информация, касающаяся проведения конкретных закупок, должна быть обнародована *ex post facto*, а участники вправе направлять информацию, которая в полном объеме должна включаться в отчет о закупках (статья 25 [**гиперссылка**](#)). Эти положения могут также способствовать отслеживанию решений закупающей организации, что является ключевой функцией. Например, отклонение от этих правил может быть очевидным в результате изучения протоколов о заседаниях, дальнейшего подчеркивания выгод от сохранения электронных данных в процессе закупок, как это рассматривается в разделе **** общих замечаний [**гиперссылка**](#)**.

29. Типовой закон также содержит установленные и широко известные процедуры использования каждого метода закупок (в главах III-VII [**гиперссылки**](#)), в том числе применительно к процедурам торгов, вскрытие тендерных заявок в присутствии представивших их поставщиков или подрядчиков (статья 42 [**гиперссылка**](#)). Открытость также позволяет оценить соблюдение этих процедур, в том числе посредством публичного вскрытия тендерных заявок, опубликования уведомлений о решениях о заключении договоров о закупках (статья 23 [**гиперссылка**](#)) и – внутренне – путем изучения содержания обязательного отчета о закупках согласно статье 25 [**гиперссылка**](#).

Глава I. Общие положения

A. Вступительные замечания

Резюме

30. В комментарии к главе I Типового закона рассматривается порядок осуществления в Типовом законе общих принципов, на которых он основывается (в отношении этих принципов см. комментарий к преамбуле в разделе **** выше [**гиперссылка**](#)**).

31. В первой части этой главы (статьи 1-6) устанавливаются основы системы закупок, предусмотриваемой в Типовом законе, которые регламентируют его сферу применения, общие черты и взаимодействие Типового закона с международными и любыми федеративными обязательствами принимающего его государства. Закон требует принятия подзаконных актов о закупках органом, указанным в законодательстве (для поддержки осуществления Типового закона в соответствующем принимающем его государстве), и он требует опубликования правовых документов (положений законодательства, подзаконных актов о закупках и других правовых документов) (статьи 4 и 5). Заключительная статья данной главы (статья 26) требует принятия и опубликования кодекса поведения должностных лиц, занимающихся закупками.

32. В остальных статьях данной главы (статьи 7-25) устанавливаются общие принципы, применимые к каждой процедуре закупок, осуществляемой согласно Типовому закону. Эти статьи излагаются в хронологическом порядке типичной процедуры закупок настолько близко, насколько это практически возможно в тексте, который затрагивает целый ряд таких процедур. Как отмечается выше [перекрестная ссылка на заключительный раздел общий замечаний, содержащий описание главы I [\[**гиперссылка**\]](#)], эти статьи требуют, чтобы все положения и условия процедуры были определены до начала процедуры и раскрыты в самом ее начале. Эти положения и условия включают описание объекта закупок и возможный круг участников, а также указание на то, каким образом будут направляться сообщения в ходе процедуры закупок; они регулируют вопрос о том, какая информация должна предоставляться и порядок определения отвечающих соответствующим требованиям представлений и выигравшего поставщика; они также регулируют любое отстранение поставщика на основании коррупции, любое отклонение представлений с аномально низкой ценой и любую отмену закупок, а также порядок вступления в силу договора о закупках (статьи 7-22). Статья 23 требует опубликования решения о заключении договора о закупках (с ограниченным числом исключений; статья 24 затрагивает вопросы конфиденциальности информации, предоставленной в ходе процесса закупок. Статья 25 также увязывает процесс закупок с административным требованием вести документальный отчет о процедуре закупок, который позволяет осуществлять эффективный контроль над этой процедурой и над функционированием системы в целом. Статья 25 также содержит положения, требующие раскрывать многие части этого отчета участникам и более ограниченное число элементов отчета общественности при соблюдении любых необходимых ограничений с точки зрения конфиденциальности.

33. Эти положения в совокупности призваны обеспечивать, чтобы правила, согласно которым будут проводиться закупки с учетом внутреннего законодательства, основывающегося на положениях Типового закона, являлись ясными и доступными для всех участников и для общественности в целом. В связи с этим они представляют собой ключевой элемент открытости, а также способствуют укреплению общественного доверия к данной системе и ее объективности и беспристрастности.

Принятие: принципиальные соображения

34. Принципиальные соображения, возникающие в связи с каждой статьей, рассматриваются в комментариях к каждой статье данной главы. В этом разделе рассматриваются определенные принципиальные вопросы, которые возникают в более общем плане в этой главе, а также взаимодействие законодательства о закупках, основывающегося на Типовом законе, с другими законодательными положениями в соответствующем принимающем Типовой закон государстве.

35. С учетом того, что эта глава регламентирует общие правовые основы системы закупок, предусматриваемой согласно Типовому закону, как они изложены в предыдущем разделе, основная цель заключается в обеспечении уровня и конкурентного взаимодействия для каждой процедуры закупок, поддержке широкого доступа на рынки и поощрении участия в этом процессе посредством соблюдения жестких требований в отношении объективности и открытости. Соответствующие процедуры также способствуют подотчетности должностных лиц, занимающихся закупками, путем ясного изложения основных правил, которые регулируют порядок исполнения ими своих обязанностей (при том, однако, что основное решение в процессе закупок – выбор метода закупок и порядок привлечения представлений – рассматривается в главе II, с тем чтобы данные положения непосредственно предшествовали процедурам использования каждого метода закупки).

36. Характер этих общих правовых основ является таковым, что имеется меньшее число вариантов для принимающих Типовой закон государств, чем число, предусмотренное в последующих главах Типового закона. В результате этого для обеспечения того, чтобы законодательство являлось достаточно широким и жестким, принимающим Типовой закон государствам рекомендуется принять эту главу полностью при условии внесения любых изменений, необходимых для обеспечения последовательного свода законодательных положений в соответствующем государстве и с учетом вопроса о принятии подзаконных актов о закупках, требуемом статьей 4 [\[**гиперссылка**\]](#).

37. Что касается взаимодействия с другими положениями внутреннего законодательства, то статья 2 содержит минимальное число определений, которые ЮНСИТРАЛ рекомендует принять для надлежащего функционирования законодательства о закупках. Принимающие Типовой закон государства, возможно, пожелают адаптировать число и формулировки определений для обеспечения их соответствия общему своду законодательных положений таких государств и используемому такими государствами подходу к разработке законопроектов. Руководящие указания по сфере охвата отдельных элементов предложенных определений изложены в комментарии к статье 2 ниже [\[**гиперссылка**\]](#). Если правовая традиция в принимающем Типовой закон государстве указывает на необходимость в более тщательно разработанной совокупности определений, принимающие Типовой закон государства, возможно, пожелают использовать Глоссарий, опубликованный ЮНСИТРАЛ [\[**гиперссылка**\]](#).

38. В Типовом законе также используется терминология, которая может и не быть нормативной во всех принимающих Типовой закон государствах:

например, термины, касающиеся видов несостоятельности в статье 9 [\[**гиперссылка**\]](#) могут и не быть теми терминами, которые используются в их законодательстве о несостоятельности. В данном случае Типовой закон опирается на терминологию, используемую в текстах ЮНСИТРАЛ о несостоятельности, таких как Руководство для законодательных органов по вопросам законодательства о несостоятельности и Типовой закон о трансграничной несостоятельности, которые включают пояснения в отношении применяемых процедур [\[**гиперссылки**\]](#). В Типовом законе также содержится презумпция того, что объем закрытой информации (указанной, например, в статьях [** \[**гиперссылки**\]](#)), является ясным, как далее разъясняется в комментарии к статье 2 [\[**гиперссылка**\]](#).

39. Некоторые положения, содержащиеся в главе I, призваны действовать в сочетании с другими законодательными положениями в принимающем Типовой закон государстве. В связи с этим в Типовом законе содержится презумпция того, что такие законодательные положения действуют или будут приняты в соответствующем государстве в сочетании с его законодательством о закупках. Если использование такого подхода не представляется возможным в принимающем Типовой закон государстве, законодательство о закупках должно регулировать соответствующие вопросы. В дополнение к презумпции наличия общих полномочий, позволяющих государству выступать в качестве договаривающейся стороны, основные другие законодательные положения, упоминаемые в главе I, кратко излагаются в последующих пунктах.

40. Во-первых, положения статьи 7, допускающие использование всех средств коммуникации, включая электронные сообщения, в процессе закупок, позволяют предположить, что принимающее Типовой закон государство располагает эффективным законодательством, разрешающим электронную торговлю. Как разъясняется в комментарии, посвященном электронным закупкам и содержащемся в разделе [** выше \[**гиперссылка**\]](#), и в комментарии к статье 7 [ниже \[**гиперссылка**\]](#), тексты ЮНСИТРАЛ, посвященные электронной торговле, предусматривают необходимое правовое признание электронных сообщений и представляют собой вполне доступный инструментарий для содействия электронным закупкам, который, как отмечается в вышеупомянутых комментариях, сопряжен со значительным потенциалом для оказания поддержки и содействия достижению целей Типового закона.

41. Во-вторых, положения статей 8-11, которые разрешают принимающему Типовой закон государству использовать свою систему закупок для достижения социально-экономических целей, как разъясняется в разделе [** общего комментария выше \[**гиперссылка**\]](#) и в комментарии к этим статьям [ниже \[**гиперссылки**\]](#), допускают достижение только тех целей социально-экономической политики, какие изложены в других законодательных положениях или подзаконных актах о закупках, подлежащих учету в ходе закупок. Статья 11 также содержит перекрестные ссылки на преференциальные поправки, которые должны применяться при оценке представлений [\[**гиперссылка**\]](#) и которые должны быть аналогичным образом санкционированы в других законодательных положениях или подзаконных актах о закупках.

42. В-третьих, статья 17, касающаяся тендерного обеспечения, содержит перекрестные ссылки на любое законодательное положение, которое может требовать неотклонения тендерного обеспечения, предоставленного за пределами принимающего Типовой закон государства. Говоря в более общем плане, формы и способы предоставления тендерного обеспечения могут также обуславливаться соблюдением других законодательных положений в принимающем Типовой закон государстве.

43. В-четвертых, в некоторых государствах нормы, применимые к гражданским служащим, требуют, чтобы закупающая организация давала обоснование решений, принятых в процессе закупок, посредством ссылки на основания и обстоятельства, а также на правовое обоснование. Статья 25, касающаяся отчета о процедурах закупок [\[**гиперссылка**\]](#), содержит перечень соответствующих решений (указывая на статьи, требующие принятия таких решений) и может служить контрольным перечнем для обеспечения того, чтобы соответствующие требования были отражены в соответствующем внутреннем законодательстве, если это необходимо.

44. Что касается внутренних последствий международных соглашений и обязательств принимающего Типовой закон государства, то статья 3 призвана обеспечить возможность надлежащего учета в законодательстве о закупках таких соглашений и обязательств, как разъясняется в комментарии в разделе [** выше \[**гиперссылка**\]](#) и в комментарии к данной статье ниже [\[**гиперссылка**\]](#).

Вопросы, касающиеся осуществления и применения

45. Основные требования в отношении эффективного осуществления и применения Типового закона, кроме вопроса о принятии дополняющих законодательных положений, как говорится в предыдущем разделе, сопряжены с принятием подзаконных актов для завершения создания правовых основ и оказанием надлежащей административной и институциональной поддержки в интересах применения Типового закона, как разъясняется в разделах [** общего комментария выше \[**гиперссылки**\]](#).

46. Вопрос о принятии подзаконных актов подробно рассматривается в комментарии к статье 4 ниже [\[**гиперссылка**\]](#) и в разделе [** общего комментария выше \[**гиперссылка**\]](#), а также в Приложении [** \[**гиперссылка**\]](#), в котором выделены (среди прочего) основные вопросы, подлежащие рассмотрению в целях регулирования.

47. Вопрос об оказании административной поддержки, предусматриваемой для применения Типового закона, рассматривается в разделе [** выше](#). Среди прочего, в нем предусматривается обмен информацией и другие меры по координации между учреждением, осуществляющим публичные закупки, или другим органом, как указано в разделе [** выше \[**гиперссылка**\]](#) и другими соответствующими органами, занимающимися вопросами конкуренции и борьбы с коррупцией, а также применения санкций за нарушение законодательства и процедур. Подзаконные акты или правовые полномочия могут потребоваться для того, чтобы создать возможность проведения такого обмена информацией между учреждениями. Положения главы I, в которых поставлены такие вопросы координации и обмена информацией, включают

статью 21, касающуюся отстранения поставщика или подрядчика на основании покушения на подкуп, коллизии интересов и несправедливого конкурентного преимущества, статью 24, касающуюся конфиденциальности, и статью 25, касающуюся требований в отношении раскрытия частей отчета о процедурах закупок [\[**гиперссылка**\]](#). Координация с другими органами может быть также целесообразной, например, для обеспечения того, чтобы кодекс поведения, принять который требуется согласно статье 26 [\[**гиперссылка**\]](#), согласовывался надлежащим образом с общими правилами, регламентирующими поведение гражданских служащих в принимающем Типовой закон государстве.

48. Рассмотрение вопросов оказания институциональной поддержки для применения Типового закона в разделе [**](#) общего комментария выше [\[**гиперссылка**\]](#) указывает на то, что такая поддержка включает принятие правил и руководящих указаний для пользователей Типового закона, которые должны издаваться учреждением, занимающимся публичными закупками, или другим центральным органом (и поддерживаться посредством подготовки кадров).

49. Если говорить в более общем плане и как отмечается в предыдущем разделе, содержащиеся в статье 2 определения не призваны обеспечивать исчерпывающий перечень терминов, касающихся закупок. По этой причине ЮНСИТРАЛ издала глоссарий и разместила его на своем веб-сайте [\[**гиперссылка**\]](#). Учреждение, занимающееся публичными закупками, или другой орган могут столкнуться с необходимостью адаптировать этот глоссарий с учетом местных условий и обеспечить его широкое распространение.

50. Как отмечается в разделе [**](#) общего комментария выше, Типовой закон предназначается для общего применения ко всем публичным закупкам в принимающем его государстве. Следовательно, общий порог для применения Типового закона не установлен. Вместе с тем глава I действительно содержит ссылку на пороговые суммы, ниже которых смягчаются определенные требования, предусмотренные Типовым законом. Статья 22(3)(b) предусматривает освобождение закупок с низкой стоимостью от обязательного использования периода ожидания [\[**гиперссылка**\]](#), а статья 23(2) предусматривает освобождение таких закупок от требования направлять публичное уведомление о решении заключить договор о закупках [\[**гиперссылка**\]](#). (Глава II также предусматривает верхнюю пороговую сумму для использования метода закупок с помощью запроса котировок согласно статье 29(2) [\[**гиперссылка**\]](#).)

51. Установление в Типовом законе какой-либо единой пороговой суммы в отношении закупок с низкой стоимостью, которая была бы подходящей для всех принимающих Типовой закон государств, не представляется возможным, а соответствующие пороговые суммы для каждого государства могут изменяться с учетом инфляции и по мере изменения и других экономических условий. В связи с этим вышеупомянутые пороговые суммы необходимо устанавливать в подзаконных актах о закупках.

52. Обязанности учреждения, занимающегося публичными закупками, или другого органа, который принимает подзаконные акты о закупках и другие

правила или руководящие указания, должны включать рассмотрение надлежащей стоимости в отношении всех таких пороговых сумм. Понятие закупок с низкой стоимостью согласно Типовому закону является подвижным, охватывая вышеупомянутые пороговые суммы и другие ссылки на закупки с низкой стоимостью без прямого установления пороговых сумм, например, освобождение закупок с низкой стоимостью от необходимости опубликования на международном уровне приглашения в ходе предквалификационных процедур согласно статье 18(2) и процедур открытых торгов согласно статье 33(4) (которое основывается на оценке закупающей организацией международного интереса к закупкам, как разъясняется в комментариях к этим статьям [\[**гиперссылки**\]](#)). (Кроме того, одно из оснований, оправдывающих использование прямого привлечения представлений, и один из видов торгов с ограниченным участием заключаются в том, что количество времени и размер издержек, требуемых для изучения и оценки большого числа представлений, были бы непропорциональными стоимости объекта закупок, но не были бы сопряжены с установлением какой-либо прямой пороговой суммы.) Учреждению, занимающемуся публичными закупками, или другому органу следует учитывать последовательность использования подхода к тому, что считается закупками "с низкой стоимостью": вопросы заключаются в том, следует ли применять одну пороговую сумму в отношении требуемых пороговых сумм для "закупок с низкой стоимостью" (включая верхний предел для использования процедур запроса котировок), следует ли применять такую стоимость к другим обозначениям "закупок с низкой стоимостью" или указывают ли обстоятельства на целесообразность установления различных пороговых сумм.

Характер главы, содержащей общие принципы, которые регламентируют функционирование системы закупок, является таковым, что многие вопросы осуществления и применения возникают в контексте каждого такого общего принципа. Регулирующие органы и органы, дающие руководящие указания по вопросам административной и институциональной поддержки Типового закона, возможно, пожелают рассмотреть вышеупомянутые вопросы в свете комментариев к статьям, регламентирующим основные этапы процедур закупок (статьи 7-25 [\[**гиперссылки**\]](#)).