



# Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited  
13 March 2007

Russian  
Original: English

Комиссия Организации Объединенных  
Наций по праву международной торговли  
Рабочая группа I (Закупки)  
Одиннадцатая сессия  
Нью-Йорк, 21-25 мая 2007 года

## Возможные изменения в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг – проекты материалов, касающиеся использования рамочных соглашений и динамичных систем закупок при публичных закупках

Записка Секретариата

### Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1-4	2
II. Проекты положений, разрешающих использование рамочных соглашений в сфере публичных закупок согласно Типовому закону .....	5-40	3
A. Терминология .....	5	3
B. Сфера охвата проектов положений и подход к их подготовке .....	6-8	3
C. Место данных положений в Типовом законе .....	9	5
D. Предлагаемый проект текста для пересмотренного Типового закона – рамочные соглашения моделей 1 и 2 .....	10-36	5
Комментарий		
E. Альтернативный подход к подготовке проекта текста .....	37-40	18



## I. Введение

1. Справочная информация о работе, проводимой в настоящее время Рабочей группой I (Закупки) по пересмотру Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг ("Типовой закон") (A/49/17 и Согг.1, приложение I), изложена в пунктах 5-65 документа A/CN.9/WG.I/WP.49, представленного Рабочей группе для рассмотрения на ее одиннадцатой сессии. Основная задача Рабочей группы состоит в обновлении и пересмотре Типового закона с учетом последних изменений в области публичных закупок, включая использование рамочных соглашений.

2. Их использование было в числе тем, рассматривавшихся Рабочей группой на ее шестой-десятой сессиях. На своей десятой сессии Рабочая группа просила Секретариат подготовить для рассмотрения на ее одиннадцатой сессии проекты материалов, содержащих широко сформулированные положения, которые разрешали бы использование любых видов рамочных соглашений. Настоящая записка подготовлена во исполнение этой просьбы<sup>1</sup>.

3. Эта записка и добавление к ней составлены на основе соображений по поводу рамочных соглашений и динамичных систем закупок, изложенных в документах A/CN.9/WG.I/WP.44 и Add.1, и должны рассматриваться в совокупности с этими документами. В разделе II настоящей записки содержится проект положений об использовании рамочных соглашений. В разделе III содержится проект положений об использовании динамичных систем закупок. В разделе IV излагаются некоторые соображения относительно соответствующих изменений, которые следует внести в существующие положения Типового закона, чтобы отразить в них использование рамочных соглашений и динамичных систем закупок. Разделы III и IV см. в добавлении A/CN.9/WG.I/WP.52/Add.1.

4. Как известно, рамочное соглашение представляет собой сделку, обеспечивающую поставки того или иного товара или услуги в течение определенного периода времени. Подробнее об этом говорится в пунктах 3-6 документа A/CN.9/WG.I/WP.44. Известно также, что динамичная система закупок, о которой идет речь в директивах Европейского союза о закупках<sup>2</sup>, представляет собой процесс, осуществляемый исключительно с помощью электронных средств, который разрешается использовать для обычно осуществляемых закупок. Подробнее об этом говорится в пункте 35 документа A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1.

---

<sup>1</sup> A/CN.9/615, пункты 11 и 79-81. В дополнение к этому Рабочая группа отметила, что к числу основных нуждающихся в рассмотрении вопросов существа относятся вопрос о том, могут ли в рамках использования рамочных соглашений вноситься изменения в спецификации, и вопрос о том, могут ли поставщики, не являвшиеся сторонами первоначального рамочного соглашения, присоединиться к нему после заключения генерального контракта.

<sup>2</sup> Директива 2004/17/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года о координации закупочных процедур организаций, действующих в секторах водо- и энергоснабжения, транспорта и почтовых услуг, и Директива 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года о координации процедур выдачи контрактов на публичные работы, публичные поставки и публичные услуги; на момент составления настоящей записки с обеими директивами можно ознакомиться по адресу [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

## **II. Проекты положений, разрешающих использование рамочных соглашений в сфере публичных закупок согласно Типовому закону**

### **A. Терминология**

5. Вопросы терминологии и толкования терминов рассматриваются в пунктах 7-9 документа A/CN.9/WG.I/WP.44. Рабочей группе предлагается обсудить то, какое название следует использовать в Типовом законе для обозначения "рамочных соглашений" (данный термин (framework agreements) употребляется в англоязычной версии директив Европейского союза о закупках<sup>3</sup> и в некоторых национальных системах). Варианты, рассматриваемые в вышеупомянутых пунктах, включают термины, не идентифицируемые тесно с какой-либо конкретной системой, такие как "соглашение о периодических закупках", "соглашение о возобновляемых закупках", "соглашение о периодически возникающих потребностях" или "механизм периодических поставок". Пока этот вопрос не решен, в настоящей записке, как и в предыдущих записках на эту тему, используется термин "рамочные соглашения".

### **B. Сфера охвата проектов положений и подход к их подготовке**

6. В настоящем разделе рассматриваются две модели рамочных соглашений:

а) рамочные соглашения "модели 1", весьма схожие с традиционными договорами о закупках. Они могут заключаться с одним или несколькими поставщиками (подрядчиками) и устанавливать спецификации закупки и все относящиеся к ней положения и условия. Закупочные заказы размещаются в соответствии с ними исходя из этих спецификаций, а также фиксированных положений и условий закупки, без каких-либо дополнительных оценок или конкурсов. Таким образом, единственным отличием рамочных соглашений данного типа от традиционных договоров о закупках является осуществление закупок партиями, согласно закупочным заказам, размещаемым на протяжении определенного периода времени; и

б) рамочные соглашения "модели 2", заключаемые с несколькими поставщиками (подрядчиками) (первый этап закупок), и устанавливающие спецификации закупки и ее основные условия. При этом некоторые условия закупки могут оставаться не определенными или подлежать дальнейшей оценке (в число этих условий может входить цена и, как правило, входят закупаемые количества и сроки поставок). Для выбора поставщиков (подрядчиков), которые будут выполнять каждый закупочный заказ, размещаемый согласно рамочному соглашению, требуется дальнейшая оценка или конкурс между поставщиками (подрядчиками), участвующими в рамочном соглашении (второй этап закупки). Хотя теоретически рамочные соглашения этого типа могут заключаться и с единственным поставщиком, у которого затем могут запрашиваться более выгодные предложения по конкретным закупочным заказам, специалисты обращают внимание на то, что это связано со значительным риском

---

<sup>3</sup> Там же.

злоупотреблений; поэтому такого рода рамочные соглашения с одним поставщиком в настоящей записке не предусматриваются.

7. Согласно проекту положений, содержащемуся в настоящем разделе, договорами о закупках являются закупочные заказы, размещаемые согласно рамочным соглашениям обеих моделей, а не сами эти рамочные соглашения<sup>4,5</sup>. Данный подход позволяет использовать один и тот же набор положений (см. подраздел D ниже) для регулирования обеих моделей и тем самым обеспечивает:

а) последовательность регулирования и отсутствие повторов при перечислении ряда соображений, относящихся к обеим моделям; и

б) постоянное применение положений Типового закона о прозрачности и объективности, а также других гарантий, в течение всего периода до размещения закупочных заказов, т.е. на всех этапах, вплоть до заключения договоров о закупках на основе рамочного соглашения.

8. Данный подход также избавляет от необходимости вносить в целый ряд положений в различных частях Типового закона поправки, отражающие использование рамочных соглашений в связи с существующими методами закупок. Он позволяет распространить на рамочные соглашения действие соответствующих положений Типового закона в его нынешнем виде посредством перекрестных ссылок. Там, где это необходимо, предусматриваются отступления от этих положений. Альтернативный подход к составлению текста см. в подразделе E ниже.

---

<sup>4</sup> Требования, касающиеся заключения обязательного договора, выходят за рамки Типового закона. Тем не менее в статье 2 (g) Типового закона дается следующее определение договора о закупках: "Договор о закупках" означает договор междукупающей организацией и поставщиком (подрядчиком), заключаемый в результате процедур закупок. В других положениях Типового закона (см., в частности, статьи 34 и 36) указывается, что договор о закупках может вступить в силу лишь тогда, когда определены все положения и условия и произведен выбор поставщиков. Поэтому рамочные соглашения модели 1 могут (и, возможно, должны) рассматриваться в качестве договоров о закупках в соответствии с определением, изложенным в статье 2 (g) Типового закона, и положениями статьи 36 (1) и (4) в ее нынешней редакции. Что касается рамочных соглашений модели 2, то хотя в некоторых правовых системах не исключена возможность того, что соглашение, не все условия которого определены окончательно, может быть приравнено к договору, в соответствии с Типовым законом рамочные соглашения модели 2, условия и положения которых в полном объеме или частично подлежат дальнейшей оценке, не являются договорами о закупках *strictu sensu*.

<sup>5</sup> Если рамочные соглашения рассматриваются как договоры о закупках, то вопрос о закупочных заказах относится к стадии управления исполнением договоров и, таким образом, выходит за рамки Типового закона. На своих предыдущих сессиях Рабочая группа обсуждала целесообразность расширения сферы применения Типового закона, с тем чтобы он распространялся также на стадию управления исполнением договоров. Консенсус по этому вопросу достигнут не был, но на сегодняшний день преобладает точка зрения, согласно которой такое расширение было бы нежелательным. См. документы A/CN.9/590, пункт 13, и A/CN.9/595, пункты 80-86.

### **C. Место данных положений в Типовом законе**

9. В ожидании рассмотрения Рабочей группой вопроса о структуре пересмотренного Типового закона и о том, могут ли рамочные соглашения заключаться в результате процедур закупок, осуществлявшихся с помощью любого предусмотренного в Типовом законе метода закупок, в настоящей записке положения о рамочных соглашениях представлены в виде проектов трех статей, рассчитанных на включение в сводный проект раздела, посвященного рамочным соглашениям, в главе V (вслед за процедурами проведения электронных реверсивных аукционов)<sup>6</sup>. Окончательная нумерация этих проектов статей будет определена по завершении работы над структурой главы V.

### **D. Предлагаемый проект текста для пересмотренного Типового закона – рамочные соглашения моделей 1 и 2**

10. Как известно, Рабочая группа просила Секретариат составить проект соответствующих положений таким образом, чтобы в нем предусматривались необходимые гарантии, в том числе от сговора и от создания препятствий для конкуренции<sup>7</sup>. При этом Рабочая группа, возможно, пожелает принять во внимание замечания специалистов о том, что обеспечить подлинную конкуренцию при размещении закупочных заказов в соответствии с рамочным соглашением модели 2 может быть трудно<sup>8</sup>. Поэтому за основу при подготовке приводимых ниже проектов положений были приняты системы заключения рамочных соглашений модели 2, рассчитанные на конкуренцию в ходе обоих этапов процедуры закупок, т.е. за право заключения как самого рамочного соглашения, так и договоров о закупках в соответствии с этим рамочным соглашением<sup>9</sup>, – в отличие от систем, при которых основная конкуренция предполагается на втором этапе, а первый этап (т.е. заключение рамочного соглашения как такового) проходит без какой-либо реальной конкуренции. Кроме того, памятуя о негативных последствиях для конкуренции, с которыми могут быть связаны долгосрочные рамочные соглашения, эти положения было решено построить по образцу систем, ограничивающих срок их действия<sup>10</sup>. Соответственно, в качестве основных источников использовались Директива Европейского союза 2004/18/ЕС о публичных закупках (статьи 1 (5) и 32), (далее именуемая "Директива ЕС о закупках") и применимые положения существующего Типового закона.

<sup>6</sup> Рабочая группа может исходить из того, что рамочные соглашения сами по себе не являются методом закупок, но представляют собой инструмент, который может использоваться в связи с различными методами закупок. То же относится и к электронным реверсивным аукционам (см. документ A/CN.9/WG.I/WP.51, пункты 3-5).

<sup>7</sup> A/CN.9/615, пункт 81.

<sup>8</sup> См. далее документ A/CN.9/WG.I/WP.44/Add.1, пункты 41 и 42.

<sup>9</sup> Рамочные соглашения модели 1 не предусматривают дальнейшей конкуренции между поставщиками (подрядчиками) по окончании первого этапа, но обязывают закупающую организацию выбрать на втором этапе тендерную заявку или иное предложение с наименьшей ценой, либо тендерную заявку или ее эквивалент, оцениваемые как наиболее выгодные.

<sup>10</sup> См. далее документ A/CN.9/WG.I/WP.44, пункты 16 и 17.

## "Раздел [...]. Рамочные соглашения

### Статья [51 октисе]. Общие положения

- 1) Закупающая организация может заключить с одним или несколькими поставщиками (подрядчиками) рамочное соглашение [, на общую сумму, предположительно превышающую [минимальная сумма указывается государством, принимающим настоящий Закон] [, но не превышающую [максимальная сумма указывается государством, принимающим настоящий Закон] [сумму, установленную подзаконными актами о закупках]].
- 2) В рамочном соглашении излагаются положения и условия, в соответствии с которыми поставщики (подрядчики) должны поставлять товары (работы) и услуги, а также процедуры заключения договоров о закупках согласно рамочному соглашению. Рамочное соглашение не является договором о закупках по смыслу статьи 2 (g) настоящего Закона.
- 3) Если положения и условия рамочного соглашения предусматривают конкурентную процедуру заключения договоров о закупках согласно этому рамочному соглашению, токупающая организация обеспечивает, чтобы число поставщиков (подрядчиков), являющихся участниками рамочного соглашения, было достаточным для обеспечения эффективной конкуренции при заключении договоров о закупках согласно рамочному соглашению.
- 4) Рамочное соглашение заключается на определенный срок, не превышающий [...] лет [, либо, в исключительных случаях, с учетом характера товаров (работ) или услуг, закупаемых согласно рамочному соглашению, не более чем на [...] лет. Закупающая организация включает в отчет, требуемый согласно статье 11 настоящего Закона, изложение причин и обстоятельств, которыми она обосновала [продление срока действия рамочного соглашения] [заключение рамочного соглашения на более длительный срок.]

### Комментарий и вопросы для рассмотрения в Руководстве по принятию

#### Пункт 1

##### *Совместные закупки*

11. Для того чтобыкупающая организация имела возможность формировать оптовые заказы для получения скидок, предоставляемых при массовых закупках, путем осуществления закупок совместно с другимикупающими организациями или через центральную закупочную организацию<sup>11</sup>, определениекупающей организации в статье 2 (b) Типового закона нуждается в изменении. Предлагаемая измененная формулировка приводится ниже:

---

<sup>11</sup> Это также позволяло бы организации, заключающей рамочное соглашение, не выступать в дальнейшем в роликупающей организации, заключающей договоры о закупках согласно этому рамочному соглашению (примерами могут служить заказы школьных учебников у издательств, отобранных министерством образования, когда сами учебники впоследствиикупаются районными отделами образования или непосредственно администрациями школ, а также аналогичный порядок закупки фармацевтических товаров для больниц).

"Закупающая организация" означает:

*Вариант I*

Любой правительственный департамент, учреждение, орган или другую организацию, или любое их подразделение, которое в данном государстве занимается закупками, будь то самостоятельно, совместно с другимикупающими организациями [или через [принимающее настоящий Закон государство может добавить здесь ссылку на центральную закупочную организацию]], за исключением...;

(и)

*Вариант II*

Любой департамент, учреждение, орган или другую организацию ("правительство" или иной термин, используемый для обозначения национального правительства государства, принимающего настоящий Закон) или любое их подразделение, которое занимается закупками, будь то самостоятельно, совместно с другимикупающими организациями [или через [принимающее настоящий Закон государство может добавить здесь ссылку на центральную закупочную организацию]], за исключением...;"

*Условия использования рамочных соглашений*

12. В пункт 1 включен факультативный текст, позволяющий государству, принимающему Типовой закон, указать в тексте Типового закона или в подзаконных актах предполагаемый минимальный и максимальный объем закупок, на который могут быть рассчитаны рамочные соглашения. В качестве альтернативы этот вопрос может быть рассмотрен в Руководстве по принятию. Рабочая группа, возможно, пожелает проанализировать целесообразность включения такого положения (в интересах повышения эффективности затрат и во избежание злоупотребления данной процедурой) вместе с вопросом о методах закупок, при использовании которых следует разрешить заключение рамочных соглашений, о чем говорится в пунктах 18 и 19 ниже<sup>12</sup>.

13. Рабочая группа могла бы также счесть необходимым включить в Руководство подробные пояснения относительно эффективного и правильного использования рамочных соглашений, в связи с чем можно было бы привести перечень общих типов закупок, для которых подходит этот механизм, и ряд примеров из практики. Рамочные соглашения могут быть менее пригодными для крупных инвестиций или подрядов на капитальное строительство, для закупки высокотехнологичных или сложных товаров, а также наиболее сложных видов услуг; эти темы также можно было бы осветить в Руководстве.

---

<sup>12</sup> Если Рабочая группа сочтет нужным включить в текст положения о минимальной и максимальной предполагаемой сумме закупок с использованием рамочного соглашения, можно было бы учесть также проблему ценовой инфляции, предусмотрев соответствующий индекс или аналогичный механизм пересчета.

*Пункт 2*

14. Данная формулировка соответствует подходу к подготовке проекта текста, изложенному в пункте 7 выше<sup>13</sup>. Положения этой и последующих статей относятся, в зависимости от контекста, к заключению договоров о закупках согласно рамочным соглашениям как модели 1, так и модели 2.

*Пункт 3*

15. В данном тексте нашла отражение распространенная практика заключения рамочных соглашений более чем с одним поставщиком. В целях обеспечения эффективной конкуренции Рабочая группа могла бы рассмотреть подход, при котором рамочные соглашения модели 2 заключались бы с минимальным числом поставщиков. Такое минимальное число, требуемое согласно Директиве ЕС о закупках, равняется трем. В качестве альтернативы, принимая во внимание риск сговора, потенциально возникающий при малом числе поставщиков, Рабочая группа могла бы рассмотреть используемый в вышеприведенном проекте статьи вариант с более общим требованием обеспечения эффективной конкуренции, соответствующий подходу, положенному в основу проекта аналогичных положений об электронных реверсивных аукционах<sup>14</sup>.

*Пункт 4*

16. Рамочные соглашения представляют собой закрытые системы в том смысле, что договор о закупках в соответствии с ними не может быть заключен ни с одним поставщиком или подрядчиком, не участвующим в данном рамочном соглашении. В течение срока действия этих соглашений они остаются закрытыми для других поставщиков. Пункт 4 призван учесть опасения, высказывавшиеся в связи с этой потенциально неблагоприятной для конкуренции особенностью рамочных соглашений, путем ограничения срока их действия (подробнее об этих опасениях см. в пунктах 16-18 документа A/CN.9/WG.I/WP.44). Рабочей группе предлагается обратить внимание на положения Директивы ЕС о закупках, ограничивающие срок действия рамочных соглашений при обычных обстоятельствах четырьмя годами (исключения допускаются при наличии должных оснований). Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о включении положения, устанавливающего максимальный срок действия рамочных соглашений, в текст Типового закона, не полагаясь в этом отношении на подзаконные акты о закупках или иные нормы. Рабочая группа, возможно, также пожелает рассмотреть вопрос о том, не будет ли прямое упоминание в тексте о возможном продлении побуждать к принятию законодательных положений о соответствующих исключениях.

17. Вопрос о сроке действия рамочных соглашений тесно связан с вопросом о способности покупающей организации осуществлять закупки вне рамочного соглашения, о чем говорится в пунктах 24-26 ниже в связи с проектом статьи 56 дециес (1). Соответственно, Рабочая группа могла бы рассмотреть оба эти вопроса вместе.

---

<sup>13</sup> См. также сноску 4 выше.

<sup>14</sup> См. статьи 22 бис и 51 квинквиес и комментарии к ним в документе A/CN.9/WG.I/WP.51.

**Статья [51 новиес]. Заключение рамочных соглашений**

1) Закупающая организация, которая намеревается заключить рамочное соглашение, соблюдает при выборе поставщика(ов) (подрядчика(ов)), с которым(и) ею будет заключено рамочное соглашение, процедуры настоящего Закона, применимые к тому методу закупок, который был избран для привлечения тендерных заявок, предложений, ofert или котировок (совокупно именуемых в данном разделе "предложениями").

2) При первом приглашении поставщиков (подрядчиков) к участию в процедурах закупок покупающая организация указывает всю информацию, требуемую согласно настоящему Закону в связи с избранным методом закупок, за исключением случаев, когда в настоящей статье допускается отход от этих положений, наряду со следующей информацией:

- a) заявление о том, что для закупок будет использоваться рамочное соглашение;
- b) характер, предполагаемый объем, желаемое место и срок поставок по заказам, планируемыми согласно рамочному соглашению;
- c) число, либо минимальное, либо максимальное, поставщиков или подрядчиков, которые будут участниками рамочного соглашения;
- d) критерии, которые будут использоваться покупающей организацией при выборе поставщика(ов) (подрядчика(ов)), с которыми ею будет заключено рамочное соглашение, включая относительное значение этих критериев и то, как они будут применяться в ходе отбора, а также будет ли предпочтение при отборе отдаваться самой низкой цене или предложению, оцененному как наиболее выгодное;
- e) если покупающая организация намерена заключить рамочное соглашение более чем с одним поставщиком (подрядчиком) – уведомление о том, что поставщику(ам) (подрядчику(ам)), отобранному(ым) для заключения рамочного соглашения, будут выставлены оценки согласно указанным критериям отбора;
- f) положения и условия рамочного соглашения, в соответствии с которыми поставщик(и) (подрядчик(и)) будет(ут) поставлять товары (работы) и услуги, включая срок действия рамочного соглашения и:
  - i) процедуру заключения договоров о закупках на основании рамочного соглашения, особенно в случаях, когда будет проводиться дальнейший конкурс;
  - ii) если между поставщиками (подрядчиками), являющимися участниками рамочного соглашения, будет проведен дальнейший конкурс на заключение договоров о закупках, – критерии оценки предложений в ходе этого конкурса, относительное значение этих критериев, то, как они будут использоваться при оценке предложений, и то, будет ли предпочтение при заключении

договоров о закупках отдаваться предложению с наименьшей ценой или предложению, оцененному как наиболее выгодное; и

iii) если будет проведен электронный реверсивный аукцион – также информация, о которой говорится в статье [перекрестная ссылка на соответствующие положения об электронных реверсивных аукционах];

g) должно ли рамочное соглашение быть составлено в письменной форме и порядок вступления рамочного соглашения в силу.

3) Если закупающая организация не принимает решения отклонить некоторые или все поступившие предложения в соответствии со статьями [12, 12 бис, другие перекрестные ссылки] настоящего Закона, то закупающая организация отбирает поставщика(ов) (подрядчика(ов)), с которым(и) будет заключено рамочное соглашение, на основании критериев отбора, которые должны быть указаны согласно пункту 2 (d) выше, и незамедлительно уведомляет выбранного(ых) поставщика(ов) (подрядчика(ов)) о том, что они прошли отбор, и, в соответствующих случаях, о занятых ими местах.

4) Рамочное соглашение, заключенное в соответствии с положениями и условиями выбранного(ых) предложения(й), вступает в силу, как указано в соответствии с требованиями пункта 2 (g) выше.

5) Закупающая организация незамедлительно публикует уведомление о заключении рамочного соглашения любым способом, предусмотренным для публикации уведомлений о заключении договоров согласно статье 14 настоящего Закона.

### **Комментарий и вопросы для рассмотрения в Руководстве по принятию**

#### *Пункт 1*

18. Пункт 1 допускает заключение рамочных соглашений с одним или несколькими поставщиками (подрядчиками) при использовании методов закупок, указанных в Типовом законе. Поскольку один из вопросов, вызывающих беспокойство в связи с рамочными соглашениями, касается возможного ограничения конкуренции в течение срока их действия, Рабочая группа могла бы рассмотреть подход, при котором рамочное соглашение заключалось бы, как правило, лишь после проведения полностью открытых процедур закупок, с тем чтобы на этом первом этапе процесса закупок имела место энергичная конкуренция. С другой стороны, часто упоминается о таких полезных свойствах рамочных соглашений, как возможность надежно заручиться источником поставок в условиях ограниченного предложения на рынке, а также возможность быстро и экономично осуществлять недорогостоящие, периодические и срочные закупки – например, закупки услуг по обслуживанию оборудования или уборке помещений, – при которых проведение открытых торгов может быть экономически не оправданным<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> К другим примерам относятся закупки угля, сырой нефти, медикаментов и учебников, при наличии в каждом случае соответствующих гарантий (включая требования по качеству и по обеспечению конкуренции).

19. Если Рабочая группа сочтет, что рамочные соглашения могут заключаться по итогам процедур закупок, осуществляемых любыми методами, указанными в Типовом законе (включая основной метод закупки услуг, двухэтапные торги, торги с ограниченным участием, запрос предложений, конкурентные переговоры и запрос котировок, но, по-видимому, исключая закупки из одного источника), то Рабочая группа, возможно, пожелает дать в Руководстве рекомендации относительно видов закупок, для которых подходит каждый метод, и подчеркнуть в нем необходимость использования в каждом случае процедур, обеспечивающих максимальную конкуренцию. Рабочая группа, возможно, также пожелает рассмотреть вопрос о применимости рамочных соглашений в случае двухэтапных торгов, используемых обычно для размещения весьма сложных или крупных капитальных подрядов.

#### *Пункт 2*

##### *Положения о прозрачности*

20. Данный пункт направлен на достижение следующих целей: во-первых, применить к методу закупок, избранному для отбора поставщиков (подрядчиков), с которыми будет заключено рамочное соглашение, основные требования в отношении прозрачности (такие, как требования статей 25, 27, 37 и различных статей главы V, а также положения рассматриваемого Рабочей группой проекта статьи о сообщениях в процессе закупок)<sup>16</sup>; во-вторых, оговорить отклонения от этих требований с учетом конкретных положений рамочных соглашений (см., например, проект статьи 51 новис 2 (b), где говорится о предполагаемых количествах, с одной стороны, и статью 27 (d), а также проект статьи 51 новис 2 (d), (f) и (g), заменяющий собой статьи 27 (e), (f) и (y), с другой); и, в-третьих, установить дополнительные требования, касающиеся прозрачности, специально для рамочных соглашений. Рабочая группа, возможно, сочтет данный метод подготовки проекта текста более эффективным, нежели внесение поправок в другие потенциально применимые положения Типового закона (см. также изложение подхода к подготовке настоящей записки в пункте 8 выше).

##### *Критерии отбора*

21. Подпункты (d) и (f)(ii) составлены на основе статьи 27 (e) Типового закона, требующей, чтобы в тендерную документацию при процедурах торгов включались: "критерии, которые будут учитываться закупающей организацией при определении выигравшей тендерной заявки, включая любую преференциальную поправку и любые другие факторы, помимо цены, которые будут использоваться в соответствии со статьей 34 (4)(b), (c) или (d), и относительное значение таких критериев". Аналоги данного требования существуют и применительно к другим методам закупок. Требования, касающиеся критериев отбора при процедурах торгов, содержатся в статье 34 (4)(b), предусматривающей, среди прочего, использование "критериев, которые в максимально возможной степени являются объективными и поддающимися количественной оценке и для которых устанавливается относительное значение в рамках процедуры оценки или, насколько это

<sup>16</sup> См. документ A/CN.9/WG.I/WP.50, проект статьи 5 бис, после пункта 4.

возможно, стоимостной эквивалент". Требования, эквивалентных этим, не предусмотрено для других методов закупки. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, не следует ли (в целях повышения объективности и прозрачности) включить все содержащиеся в статье 34 (4)(b) требования в отношении объективности в подпункты (d) и (f)(ii) выше применительно к рамочным соглашениям, путем добавления следующего или подобного ему текста: "критерии, которые в максимально возможной степени являются объективными и поддающимися количественной оценке и для которых устанавливается относительное значение или, насколько это возможно, стоимостной эквивалент". Вместо этого или наряду с этим Рабочая группа может счесть необходимым установить в Типовом законе в дополнение к требованиям в отношении критериев отбора, касающимся тендерной документации или ее эквивалентов, также требования в отношении прозрачности и объективности критериев отбора, применяемых при всех методах закупок (включая рамочные соглашения). Наконец, Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об уместности преференциальных поправок при рамочных закупках.

#### *Пункт 3*

22. В основу данного пункта положены статьи 34 (4)(b) и 36 (1) Типового закона. Перекрестные ссылки, заключенные на данный момент в квадратные скобки, будут указывать на положения Типового закона, дающие закупающей организации право отклонять тендерные заявки, предложения, оферты, котировки или заявки (см., например, статьи 12 и 15). Ссылка на статью 12 бис является ссылкой на предложенный Рабочей группе для рассмотрения на ее одиннадцатой сессии проект статьи об отклонении тендерных заявок, предложений, оферт, котировок или заявок на том основании, что указанная в них цена является аномально заниженной<sup>17</sup>.

#### *Пункт 4*

23. Пункт 4 следует читать в совокупности с пунктом 2 (g) изложенного выше проекта статьи. Для этого пункта заимствован подход, используемый в статье 13 (2) Типового закона в отношении порядка вступления в силу договоров о закупках при использовании других методов закупок помимо торгов. Если при процедурах торгов данный вопрос регулируется статьей 36 (которая требует также предварительного "акцепта" выигравшей тендерной заявки), при других методах закупок согласно статье 13 порядок вступления в силу договоров о закупках должен быть доведен до сведения поставщиков (подрядчиков) в начале процедур закупок. Позднее Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть необходимость сверки положений об акцепте выигравшей заявки или иного выигравшего предложения с положениями о вступлении в силу договора о закупках.

#### **Статья [51 децис]. Заключение договоров о закупках согласно рамочному соглашению**

- 1) Закупающая организация может согласно рамочному соглашению заключить один или более договоров о закупках в соответствии с

---

<sup>17</sup> Там же, пункты 43-49.

положениями и условиями рамочного соглашения и с соблюдением положений настоящей статьи.

- 2) Договоры о закупках согласно рамочному соглашению не могут заключаться с поставщиками (подрядчиками), которые изначально не являлись участниками рамочного соглашения.
- 3) В процессе заключения договоров о закупках согласно рамочному соглашению участники рамочного соглашения не имеют права вносить существенных поправок или изменений в какие-либо положения или условия рамочного соглашения.
- 4) Если рамочное соглашение заключается с одним поставщиком (подрядчиком), то закупающая организация может заключить договор о закупках на основе положений и условий рамочного соглашения с участвующим в этом соглашении поставщиком (подрядчиком) путем выдачи этому поставщику (подрядчику) закупочного заказа [в письменной форме]. Договор о закупках, основанный на положениях и условиях рамочного соглашения, вступает в силу в момент направления этого закупочного заказа.
- 5) Если в рамочном соглашении, заключенном более чем с одним поставщиком (подрядчиком), установлены все положения и условия, необходимые для осуществления закупки [и не предусмотрена конкурентная процедура заключения договоров о закупках согласно этому соглашению], то закупающая организация может заключить договор о закупках путем выдачи закупочного заказа [в письменной форме] занявшему(им) первое место поставщику(ам) (подрядчику(ам)), способному(ым) исполнить этот договор. Договор о закупках, основанный на положениях и условиях рамочного соглашения, вступает в силу в момент направления этого закупочного заказа. Закупающая организация [в письменной форме] доводит до сведения всех других поставщиков (подрядчиков), являющихся участниками рамочного соглашения, наименование и адрес поставщика(ов) (подрядчика(ов)), которому(ым) направлен закупочный заказ.
- 6) Если в рамочном соглашении, заключенном с более чем одним поставщиком (подрядчиком), [не установлены все положения и условия, необходимые для осуществления закупки] [предусмотрена конкурентная процедура заключения договоров о закупках согласно рамочному соглашению], то закупающая организация может заключить договор о закупках согласно рамочному соглашению в соответствии с нижеследующей процедурой:
  - а) закупающая организация [в письменной форме] приглашает всех поставщиков (подрядчиков), являющихся участниками рамочного соглашения, представить свои предложения по поставке закупаемых предметов;
  - б) в приглашении повторно формулируются положения и условия рамочного соглашения, а также излагаются положения и условия договора о закупках, не указанные в положениях и условиях

рамочного соглашения, и даются инструкции по подготовке предложений;

с) закупающая организация назначает место для представления предложений, а также конкретную дату и время окончательного срока их представления. Окончательный срок должен быть таким, чтобы у поставщиков (подрядчиков) оставалось достаточное время для подготовки и представления их предложений;

d) выигравшее предложение определяется в соответствии с критериями, изложенными в рамочном соглашении;

e) при проведении электронного реверсивного аукциона закупающая организация соблюдает предъявляемые в ходе аукциона требования, предусмотренные в статье [перекрестные ссылки на соответствующие положения];

f) без ущерба для положений статьи [надлежащая перекрестная ссылка на положения о заключении договоров через электронный реверсивный аукцион] и с соблюдением статей [12, 12 бис и другие соответствующие ссылки] настоящего Закона закупающая организация акцептует выигравшее(ие) предложение(я) и незамедлительно [в письменной форме] уведомляет выигравшего(их) поставщика(ов) (подрядчика(ов)) об акцепте ею их предложения(ий). Закупающая организация также [в письменной форме] доводит до сведения всех других поставщиков (подрядчиков), являющихся участниками рамочного соглашения, наименование и адрес поставщика(ов) (подрядчика(ов)), чье(и) предложение(я) было(и) акцептовано(ы), и договорную цену;

g) договор(ы) о закупках, основанный(е) на положениях и условиях выигравшего(их) предложения(й), вступает(ют) в силу в момент направления выигравшему(им) поставщику(ам) (подрядчику(ам)) уведомления об акцепте.

7) Если цена, подлежащая уплате по договору о закупках, заключенному согласно положениям настоящего раздела, превышает [минимальная сумма указывается принимающим настоящим Закон государством [или] сумму, установленную подзаконными актами о закупках], то закупающая организация незамедлительно публикует уведомление о заключении договора(ов) о закупках любым способом, предусмотренным в статье 14 настоящего Закона для публикации решений о заключении договоров о закупках. Закупающая организация таким же способом публикует также [ежеквартальные] уведомления обо всех договорах о закупках, заключенных согласно рамочному соглашению.

### **Комментарий и вопросы для рассмотрения в Руководстве по принятию**

#### *Пункт 1*

24. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, должна ли закупающая организация осуществлять все закупки предметов, о которых идет речь в рамочном соглашении, через это рамочное соглашение. На практике закупающая организация обычно не бывает связана подобным обязательством –

даже по рамочному соглашению модели 1 – что дает ей возможность эффективнее расходовать средства, например, при изменении рыночной конъюнктуры и появлении более выгодных предложений вне рамочного соглашения<sup>18</sup>. Пункт 1 в его нынешней редакции предоставляет закупающей организации подобную гибкость.

25. С другой стороны, готовность поставщиков предоставлять скидки, обеспечивающие закупающим организациям максимальную коммерческую выгоду, во многих случаях может зависеть от уверенности поставщиков в том, что по данному рамочному соглашению они получают достаточный объем заказов – по крайней мере в пределах указанных в соглашении предполагаемых (минимальных и максимальных) количеств, – чтобы оправдать такие скидки<sup>19</sup>. Если закупающие организации имеют право свободно закупать соответствующие предметы вне рамочного соглашения и регулярно пользуются этим правом, то такая уверенность поставщиков может быть ослаблена.

26. Соответственно, решение разрешить или не разрешать закупающим организациям производить закупки вне рамочного соглашения может быть связано как с реальными и потенциальными издержками, так и с преимуществами. Рабочая группа, возможно, пожелает сформулировать свою позицию по данному вопросу с учетом возможных издержек и преимуществ, а также соответствующих видов закупок.

### *Пункт 3*

27. Настоящий пункт и следующие за ним пункты составлены с тем пониманием, что положения и условия рамочного соглашения, установленные в начале процедуры закупок, не подлежат какому-либо существенному изменению на последующем этапе. Данный ограничительный подход соответствует системе закрытого рамочного соглашения. Возможность внесения изменений в критерии оценки или спецификации на этапе заключения договоров о закупках согласно рамочному соглашению может вести к злоупотреблениям, таким, как фаворитизм со стороны закупающей организации, выражающийся в пересмотре критериев исходя из интересов того или иного участника рамочного соглашения, и дополнительно усугубляет потенциальные негативные последствия рамочного соглашения для конкуренции<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Еще один путь заключается в том, чтобы разрешить включение положений о технологическом обновлении, однако такие положения могут быть несовместимыми с требованием установления фиксированных спецификаций, предусматриваемым в традиционных рамочных соглашениях. Возможность использования таких положений можно рассмотреть для случаев, когда используются спецификации общего характера, например, в связи с некоторыми видами постоянных списков участников, допущенных к торгам.

<sup>19</sup> О потенциальных преимуществах рамочных соглашений, включая эффективность и надежность поставок, см. в документе A/CN.9/WG.I/WP.44, пункты 11-15.

<sup>20</sup> Данный риск можно считать значительно более высоким для закрытых рамочных соглашений, чем для открытых динамичных систем закупок, при которых к участию в конкурсе на заключение любого конкретного договора о закупках допускается неограниченное число потенциальных поставщиков. См. документ A/CN.9/WG.I/WP.52/Add.1.

*Пункты 4, 5 и 6**[в письменной форме]*

28. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, должны ли положения этих пунктов обязывать закупающую организацию оформлять упоминаемые в них действия, такие как выдача закупочных заказов, приглашение или уведомление поставщиков (подрядчиков), письменно (т.е. на бумаге или в электронной форме), а не использовать для этого телефонные или другие устные переговоры. Прямое требование на этот счет содержится, например, в Директиве ЕС о закупках. Данный вопрос может рассматриваться в сочетании со статьей 5 бис о сообщениях в процессе закупок, изложенной в документе A/CN.9/WG.I/WP.50 (текст после пункта 4) (также представленном Рабочей группе на ее одиннадцатой сессии).

*Акцепт выигравшего предложения и вступление договора о закупках в силу*

29. Рабочая группа, возможно, обратит внимание на то, что данные положения соответствуют эквивалентным положениям для процедур торгов, а не более гибкому подходу, предусмотренному в статье 13 для других методов закупок. Пункт 6 (g) воспроизводит формулировку статьи 36 (4), где говорится о вступлении договора о закупках в силу в соответствии с положениями и условиями акцептованной тендерной заявки. Вопрос о том, справедливо ли такое утверждение об источнике положений и условий договора о закупках, может стать еще одной темой для обсуждения при рассмотрении Рабочей группой на более позднем этапе статьи 36 и эквивалентных положений, касающихся других методов закупок. (См. также сказанное в пункте 23 о потенциальной необходимости сверки положений, касающихся акцепта выигравшей тендерной заявки или другого предложения, с положениями о вступлении в силу договора о закупках по всему тексту Типового закона).

*Пункты 5 и 6**Требование, касающееся изначального принятия решения о том, будет ли рамочное соглашение с несколькими поставщиками рамочным соглашением модели 1 или модели 2*

30. Эти пункты составлены таким образом, чтобы закупающая организация не имела права проводить дальнейший конкурс на втором этапе процедуры закупок, если это не предусмотрено процедурой заключения договоров, указанной в положениях и условиях рамочного соглашения, которые были заявлены в уведомлении о проведении торгов в соответствии с проектом статьи 51 новис (2)(f) выше, и наоборот, чтобы закупающая организация не могла заключить договор о закупках без проведения конкурса, если конкурс на втором этапе процедуры закупок предусмотрен положениями и условиями рамочного соглашения. Альтернативой может быть формулировка, разрешающая закупающей организации по завершении первого этапа принять решение о том, следует ли проводить конкурс на втором этапе (при условии, что такая возможность была оговорена с самого начала процедуры закупок в положениях и условиях рамочного соглашения, заявленных в уведомлении о проведении торгов). Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, не

перевешивает ли риск потенциальных злоупотреблений те преимущества, которые связаны с дополнительной гибкостью.

*Возможность проведения конкурса на тех же условиях*

31. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы: i) должна ли вступительная фраза пункта 5 данного проекта статьи содержать текст, заключенный в квадратные скобки, и ii) какую из заключенных в квадратные скобки формулировок, или же обе эти формулировки (с надлежащим связующим текстом) следует оставить во вводной части пункта 6. Решение будет зависеть от позиции Рабочей группы в отношении возможности проведения конкурса на втором этапе даже в случае, если все положения и условия уже определены в рамочном соглашении с несколькими поставщиками, при условии, что такая возможность была оговорена с самого начала процедуры закупок (см. пункт 30 выше). В этой связи Рабочей группе предлагается обратить внимание на положения Директивы ЕС о закупках, которые предусматривают такую возможность (см. второй подпункт статьи 32 (4)).

*Пункт 6*

32. В пункте 6 излагаются процедуры, которые должны соблюдаться на втором этапе конкурса. Процедура этого этапа напоминает тендерную, за исключением того, что она не предусматривает открытой рассылки приглашений; о предстоящем заключении договоров уведомляются только поставщики, являющиеся участниками рамочного соглашения. В случае проведения электронного реверсивного аукциона будут применяться дополнительные положения об электронных реверсивных аукционах, в связи с чем в текст включена перекрестная ссылка на эти положения.

33. Подход, избранный при подготовке проекта этих положений, который не позволяет на последующем этапе вносить существенные изменения в положения и условия рамочного соглашения, установленные в начале процедуры закупок (см. пункт 27 выше), лишает закупающую организацию возможности использовать на втором этапе конкурса процедуры, сходные с двухэтапными торгами (статья 46 (4)) или конкурентными переговорами (статья 49), так как и те, и другие допускают внесение существенных изменений в спецификации и критерии оценки.

34. Положения пункта 6, требующие, чтобы все поставщики (подрядчики), являющиеся участниками рамочного соглашения, приглашались представить свои предложения на втором этапе, подразумевают, что все поставщики, допущенные к участию в рамочном соглашении, должны быть способны полностью обеспечить необходимые поставки, т.е. сфера охвата рамочного соглашения фактически ограничивается категорией или группой предметов, которые могут быть предоставлены всеми поставщиками (подрядчиками), участвующими в рамочном соглашении. В некоторых правовых системах заключаются более широкие по объему рамочные соглашения, где может предусматриваться перечень предметов, не все из которых могут быть предоставлены каждым поставщиком (подрядчиком); при этом также может быть очевидным, что все требования закупающей организации не могут быть выполнены ни одним отдельно взятым поставщиком. Поэтому интересам закупающей организации может отвечать гибкость в выборе закупаемого(ых)

предмета(ов) и возможность пригласить к конкурсу лишь тех поставщиков, которые способны предоставить нужные предметы или их соответствующую комбинацию. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, должен ли Типовой закон предусматривать широкие или узкие по объему рамочные соглашения, принимая во внимание необходимость обеспечения эффективной конкуренции, а также то, что одна из главных целей и полезных особенностей рамочных соглашений заключается в надежном обеспечении поставок. Если Рабочая группа сочтет целесообразным разрешить только рамочные соглашения узкого характера, то она, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы к рамочным соглашениям не применялась статья 27 (h) (предусматривающая частичное выставление закупок на торги), а также о том, не следует ли установить требование об обеспечении тендерных заявок. Если Рабочая группа пожелает предусмотреть соглашения более широкого характера, то она, возможно, рассмотрит вопрос о том, как закупающая организация могла бы ограничивать число поставщиков (подрядчиков), приглашаемых к участию в конкурсе на втором этапе.

*Пункт 7*

35. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, в каких случаях должна требоваться публикация уведомлений о заключении договоров о закупках согласно рамочному соглашению – в частности, в зависимости от суммы, причитающейся к уплате по соответствующему договору о закупках.

36. Рабочая группа, возможно, также пожелает рассмотреть вопрос о том, не будет ли дополнительное требование о заблаговременной публикации публичных уведомлений о намечаемом заключении договоров о закупках способствовать улучшению надлежащего надзора и возможности обжалования, а также заключению договоров о закупках, обеспечивающих более эффективное расходование средств (например, за счет предоставления закупающим организациям доступа к информации о более выгодных предложениях и возможности осуществления закупок вне рамочного соглашения. Вместе с тем закупки вне рамочного соглашения связаны с определенными проблемами – см. пункты 24-26 выше).

## **Е. Альтернативный подход к подготовке проекта текста**

37. Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть альтернативный подход к подготовке проекта текста – например, такой, при котором рамочные соглашения модели 1 регулировались бы отдельно от рамочных соглашений модели 2, – с тем чтобы оттенить более простой характер первой модели. Если договоры с одним поставщиком согласно рамочным соглашениям модели 1 в достаточной степени охвачены существующими положениями Типового закона, то отдельное регулирование рамочных соглашений модели 1 с несколькими поставщиками потребовало бы внесения поправок в целый ряд положений Типового закона.

38. Во-первых, было бы необходимо внести поправки в статью 2 (g) Типового закона, содержащую определение договора о закупках, с тем чтобы предусмотреть возможность заключения договоров о закупках более чем с

одним поставщиком (подрядчиком). Соответствующие положения могли бы гласить:

"*Договор о закупках*" означает договор между одной или несколькимикупающими организациями и одним или несколькими поставщиками (подрядчиками), заключаемый в результате процедур закупок"<sup>21</sup>.

39. Кроме того, чтобы датькупающим организациям в этой связи возможность акцептовать более одной тендерной заявки или ее эквивалента, упоминания во всем тексте Типового закона о выигравших или акцептованных тендерных заявках или предложениях, наилучших и окончательных офертах и котировках с наименьшей ценой, а также о представивших их поставщиках (подрядчиках), потребуется перевести в форму множественного числа в целом ряде статей, таких как статьи 11, 27 (е), 34 (4)(b), 36, 38-44 и 46-50, в зависимости от контекста.

40. Во-вторых, повсюду в существующем тексте Типового закона потребуются изменения, предусматривающие надлежащие процедуры обеспечения прозрачности, надзора и обжалования. В Типовой закон необходимо будет включить соответствующие гарантии относительно следующего: во-первых, что порядок распределения закупочных заказов по договорам, заключаемым согласно рамочным соглашениям с несколькими поставщиками, будет доводиться до сведения поставщиков в начале процедур закупок; и, во-вторых, что поставщики, являющиеся участниками рамочного соглашения, будут иметь возможность проверить фактическое соблюдение этого порядка (например, положение, требующее, чтобы после распределения закупочных заказов поставщики, являющиеся участниками рамочного соглашения, уведомлялись о том, какие заказы были распределены и кто их получил). Если требование информировать в начале процедур закупок о порядке распределения закупочных заказов по договору, заключенному согласно рамочному соглашению, в Типовом законе предусмотреть нетрудно (с помощью дополнений к тексту статьи 27 и эквивалентных статей, регулирующих другие методы закупок), то установление эффективных процедур надзора и обжалования может оказаться более сложным делом, так как действие соответствующих положений будет распространяться и на стадию управления исполнением договоров<sup>22</sup>. Может возникнуть вопрос и о том, почему аналогичные положения не применяются на стадии управления исполнением договоров также к другим долгосрочным или массовым закупкам. Рабочая группа пока не решила, должна ли эта стадия процесса закупок регулироваться Типовым законом<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Измененное таким образом определение позволяло бы заключать договоры о закупках более чем с одним поставщиком не только в случаях, когда речь идет о рамочных соглашениях. Если Рабочая группа сочтет, чтокупающим организациям не следует предоставлять гибкость, позволяющую им акцептовать более одной тендерной заявки и заключать договоры о закупках с несколькими участниками, в качестве общего принципа, а не только в контексте рамочных соглашений, то в соответствующую часть определения можно включить слова "в случае рамочных соглашений".

<sup>22</sup> См. сноску 5 выше.

<sup>23</sup> Там же.