



## Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited

15 June 2007

Russian

Original: English

---

**Комиссия Организации Объединенных Наций  
по праву международной торговли  
Рабочая группа I (Закупки)  
Двенадцатая сессия  
Вена, 3-7 сентября 2007 года**

### **Закупки**

#### **Изменения в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг**

#### **Предложение Соединенных Штатов**

##### **Записка Секретариата**

При подготовке к двенадцатой сессии Рабочей группы I (Закупки), в ходе которой ожидается, что Рабочая группа приступит к рассмотрению документов A/CN.9/WG.I/WP.52 и Add.1 (см. доклад о работе двенадцатой сессии A/CN.9/623, пункт 12), правительство Соединенных Штатов 14 июня 2007 года внесло предложение в связи с обсуждением на двенадцатой сессии Рабочей группы вопросов, касающихся рамочных соглашений, динамичных систем закупок и антикоррупционных мер. Текст этого предложения воспроизводится в приложении к настоящей записке в том виде, в которой он был получен Секретариатом, с изменениями в его формате.



## Приложение

**Документ, представленный делегацией Соединенных Штатов  
Рабочей группе I (Закупки) Комиссии Организации  
Объединенных Наций по праву международной торговли  
(ЮНСИТРАЛ) в связи с вопросами, которые будут  
обсуждаться на сессии Рабочей группы в сентябре 2007 года:  
рамочные соглашения, динамичные системы закупок и  
антикоррупционные меры**

1. Рабочая группа I Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) наметила провести 3-7 сентября 2007 года в Вене сессию для обсуждения предлагаемых изменений к Типовому закону ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг ("Типовой закон"). Делегация Соединенных Штатов в этой Рабочей группе представляет настоящий документ, с тем чтобы содействовать обсуждению в Рабочей группе двух вопросов, которые, по-видимому, возникнут в ходе сессии в сентябре 2007 года: 1) рамочные соглашения и динамичные системы закупок и 2) положения Типового закона, касающиеся коллизии интересов при публичных закупках.

### **I. Рамочные соглашения/динамичные системы закупок**

2. На своей сессии, проходившей 21-25 мая 2007 года (см. A/CN.9/WG.I/WP.49 (повестка дня)), Рабочая группа I провела первоначальное рассмотрение, в частности, рабочих документов 52 и 52, добавление 1 (соответственно, A/CN.9/WG.I/WP.52 (13 марта 2007 года) и A/CN.9/WG.I/WP.52/Add.1 (13 марта 2007 года))<sup>1</sup>, в которых содержатся проекты материалов, касающихся использования рамочных соглашений и динамичных систем закупок в сфере публичных закупок.

3. В рабочем документе 52 рассматриваются рамочные соглашения, которые в одной европейской директиве о закупках определяются нижеследующим образом.

4. "Рамочное соглашение" – это соглашение между одним или несколькими заключающими договоры органами и одним или несколькими экономическими субъектами, цель которого состоит в том, чтобы определить условия, регулирующие заключение договоров в течение какого-либо указанного периода, в частности в том, что касается цен и, когда это применимо, намечаемых количеств.

5. Директива 2004/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 года о координации процедур предоставления контрактов на публичные работы, публичные поставки и публичные услуги, статья I.5<sup>2</sup>. Эти "рамочные соглашения" очень похожи на "договоры с неопределенным сроком поставки/неопределенным количеством" (НСП/НК), которые использует

---

<sup>1</sup> Имеются на веб-сайте [www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working\\_groups/1/Procurement.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/1/Procurement.html)

<sup>2</sup> С этой директивой можно ознакомиться на веб-сайте [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm).

правительство Соединенных Штатов (см. например, Федеральное постановление о закупках<sup>3</sup> (ФПЗ) 16.504-16.505, 48 C.F.R. §§ 16.504-16.505), включая связанные с этим договоры, заключаемые с различными продавцами на поставку товаров и услуг из перечня, инициатором заключения которых, как правило, выступает Администрация Соединенных Штатов по общему обслуживанию (см. FAR Subpart 8.4, 48 C.F.R. Subpart 8.4).

6. У нас есть два замечания в отношении справочных рабочих документов WP.52 и WP.52 Add.1, которые, скорее всего, будут вновь рассмотрены на сессии Рабочей группы в Вене, намеченной на сентябрь 2007 года.

7. *Предусмотреть возможность заключения нескольких рамочных соглашений.* Во-первых, мы рекомендуем Рабочей группе более гибко подойти к предлагаемой для законодательных органов формулировке, касающейся структуры рамочных соглашений. В пункте 10 рабочего документа 52 содержится положение, которое предполагает заключение *одного* рамочного соглашения с *несколькими* поставщиками. Судя по всему, эта формулировка взята из пункта 4 статьи 32 Европейской директивы о закупках, о которой речь шла выше. Мы рекомендуем в Типовом законе предусмотреть также возможность заключения закупочной организацией *нескольких*, параллельных рамочных соглашений с несколькими поставщиками, вместо заключения лишь одного рамочного соглашения со многими поставщиками. В соответствии с этим предлагаемым подходом закупающие организации смогут гибко подходить к заключению ряда соглашений, имеющих по существу похожую формулировку.

8. Как представляется, этот более гибкий подход расширит возможности закупающих организаций по получению наилучшей стоимости в процессе закупок. Рамочные соглашения призваны предоставить закупающим организациям возможность создавать, если это потребуется, "миниконкуренцию" между продавцами, участвующими в таком соглашении (см., например, пункт 6 рабочего документа 52). Если же вынудить всех продавцов заключить одно генеральное соглашение, то подлинная конкуренция в рамках такого режима "миниконкуренции" будет меньшей, поскольку продавцы с самого начала вынуждены будут согласиться на одинаковые условия. Это усилит обеспокоенность, подобную той, которая высказывалась Европейской комиссией примерно десятилетие тому назад, в отношении того, что рамочные соглашения могут способствовать формированию антиконкурентного поведения в процессе закупок (см. соответствующий пресс-релиз Европейской комиссии European Commission, Press Release: "Public Procurement: Infringement Proceedings Against the United Kingdom, Austria, Germany and Portugal," IP/97/1178 (Brussels Dec. 19, 1997)<sup>4</sup>.

9. В рамках альтернативного подхода, который применяется в Соединенных Штатах, предпочтение отдается заключению *нескольких* соглашений с *несколькими* продавцами в рамках одного приглашения о направлении заявок

<sup>3</sup> С копией Федерального постановления о закупках можно ознакомиться на веб-сайте [www.acquisition.gov/far](http://www.acquisition.gov/far).

<sup>4</sup> С пресс-релизом Европейской комиссии можно ознакомиться на веб-сайте <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/97/1178&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

(см., например, FAR 16.504(c), 48 C.F.R. § 16.504(c)). Этот подход предполагает заключение многочисленных, практически идентичных генеральных соглашений с различными продавцами, но при этом закупающая организация и продавцы могут оговорить несколько иные условия – например, иные условия лицензирования – в генеральном соглашении с каждым продавцом. Эти различия в генеральных соглашениях могут повысить уровень конкуренции в рамках последующего режима "миниконкуренции". Отдельные соглашения позволяют также закупающему учреждению проявлять большую гибкость, если, например, оно решит прекратить действие одного соглашения с одним из продавцов по причине его коррумпированности или неправомерных действий.

10. *Уменьшить различие между рамочными соглашениями и "динамичными системами закупок".* В рабочих документах 52 и 52 Add.1 используется подход, применяемый в европейских директивах о закупках, и проводится концептуальное различие между "рамочными соглашениями" и "динамичными системами закупок". Так, в пункте 7 рабочего документа 52 Add.1 непосредственно цитируется следующее определение "динамичной системы закупок", взятое из Директивы ЕС о закупках:

"динамичная система закупок" представляет собой процесс, целиком осуществляемый с помощью электронных средств в целях закупок обычно используемых видов продукции, характеристики которой в том виде, в каком она в целом предлагается на рынке, отвечают требованиям заключающего договор органа, рассчитанный на ограниченный срок и открытый в течение всего этого срока для любого экономического субъекта, удовлетворяющего критериям отбора и представившего ориентировочную тендерную заявку, соответствующую спецификациям".

11. В то же время, как показывает опыт федеральной системы закупок Соединенных Штатов, "рамочные соглашения" и "динамичные системы закупок" (по крайней мере в том виде, как они предусматриваются в Типовом законе) не являются разными понятиями – "динамичные системы закупок" скорее представляют собой лишь логическое продолжение концепции рамочных соглашений.

12. Рабочей группе при рассмотрении этого вопроса, возможно, поможет один практический пример. На протяжении многих десятилетий Администрация Соединенных Штатов по общему обслуживанию (АОО) (централизованное агентство по закупкам) выступала инициатором "договоров, заключаемых с различными продавцами на поставку товаров и услуг из перечня". Это по существу рамочные соглашения, участником которых может стать *в любой момент* любой отвечающий соответствующим требованиям продавец, который заинтересован в продаже соответствующих товаров или услуг правительству Соединенных Штатов. Существует много различных категорий таких постоянных соглашений, как, например, договоры на поставку информационных технологий или управленческих услуг. Договоры, заключаемые АОО с различными продавцами на поставку товаров и услуг из перечня, позволяют правительственным агентствам США иметь легкий доступ к тысячам продавцов и практически миллионам видов коммерческих товаров и услуг (см. [www.gsa.gov](http://www.gsa.gov) ("GSA Schedules")).

13. Чтобы заключить с АОО договор такого рода, любой продавец может *в любой момент* подготовить и представить предложение согласно постоянно действующему приглашению АОО. После этого сотрудник АОО по заключению договоров занимается заключением соглашения с продавцом на поставку предлагаемых товаров и услуг (см. FAR Subpart 8.4, 48 C.F.R. Subpart 8.4.). Условия этого соглашения обычно основываются на коммерческой практике купли-продажи конкретного продавца; как правило, в такой договор, заключаемый АОО с продавцом, в конечном итоге будет заложена скидка с коммерческих цен продавца, и в нем будут содержаться по крайней мере некоторые стандартные коммерческие условия продавца.

14. Соглашение, заключенное с продавцом с АОО на основе таких принципов, может быть одним из сотни, а то и из тысячи других подобных соглашений АОО в рамках одной и той же отрасли. Так, например, насчитываются тысячи продавцов информационной технологии, которые заключили с АОО соглашения в рамках этого механизма на поставку машинного оборудования, программного обеспечения и услуг в области информационной технологии. Этот огромный рынок потенциальных продавцов позволяет закупающим учреждениям создавать жесткую "миниконкуренцию" между многими отвечающими соответствующим требованиям продавцами – отвечающими соответствующим требованиям участниками договоров на поставку товаров и услуг из перечня – когда в этом возникает необходимость. Что же касается "динамичных систем закупок", предусмотренных Европейской директивой о закупках, то эти системы "миниконкуренции" можно поддерживать с помощью электронных средств. В то же время в Соединенных Штатах отсутствует правовое требование в отношении того, чтобы такая система была полностью электронной.

15. Как видно на этом примере, опыт Соединенных Штатов говорит о том, что "динамичные системы закупок", пожалуй, лучше всего рассматривать как особую форму рамочного соглашения – третью модель<sup>5</sup>, в соответствии с которой продавцы могут присоединиться к "всегда открытой" постоянной системе соглашений.

16. У этого подхода есть свои достоинства и недостатки. В частности, эта "всегда открытая" модель позволяет продавцам присоединяться к существующим действующим соглашениям по мере изменения рыночных условий и технологий; благодаря этому уменьшается вероятность того, что рамочные соглашения будут защищать ограниченное число существующих продавцов, и государственным агентствам будет легче получить доступ к новым продавцам и новым технологиям. С другой стороны, эта "всегда открытая" система означает, что продавцы, которые с самого начала заключили соглашения, не будут, по всей вероятности, непосредственно конкурировать с другими продавцами и поэтому меньшая конкуренция не будет побуждать их предлагать правительству выгодные цены и условия. Чтобы предотвратить такую ситуацию, законодательство должно обеспечивать поддержание действительно жесткой "миниконкуренции" между продавцами.

<sup>5</sup> Рамочные соглашения "модели 1" (со смешанными условиями закупочных заказов) и рамочные соглашения "модели 2" (которые предусматривают "миниконкуренцию" между продавцами по такому соглашению) описаны в пункте 6 рабочего документа 52.

17. Что касается конкретной редакции, то многие из этих соображений учитываются в рабочем документе 52 Add.1, который содержит предлагаемые положения, призванные обеспечивать заключение и осуществление соглашений о "динамичной системе закупок". Поэтому наша рекомендация касается главным образом концептуальной структуры предлагаемых изменений. Вместо того, чтобы рассматривать "динамичные системы закупок" в качестве особой концепции, мы рекомендуем Рабочей группе трактовать такие системы как одну из моделей рамочных соглашений, назвав их, например, "динамичными рамочными соглашениями". Как представляется, это позволит уточнить назначение этих особых соглашений.

## II. Антикоррупционные меры: коллизия интересов при закупках

18. На своих предыдущих сессиях Рабочая группа приняла решение добавить вопрос о коллизии интересов в перечень тем для обсуждения в ходе текущего пересмотра Типового закона (см., например, A/CN.9/WG.I/WP.49, пункты 8 и 64 (2 марта 2007 года)).

19. В этой связи мы хотели бы отметить, что в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, которая вступила в силу в декабре 2005 года<sup>6</sup>, содержится конкретный призыв к принятию антикоррупционных мер в процессе закупок на случай коллизии интересов. Так, в соответствующем положении этой Конвенции содержится призыв принять меры регулирования "вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например, требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной этике"<sup>7</sup>. Мы рекомендовали бы включить в Типовой закон такие положения,

<sup>6</sup> Информация о Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции имеется на веб-сайте [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html).

<sup>7</sup> Пункт 1 статьи 9 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в целом гласит:

### Статья 9

#### Публичные закупки и управление публичными финансами

1. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, следующее:

а) публичное распространение информации, касающейся закупочных процедур и контрактов на закупки, включая информацию о приглашении к участию в торгах и надлежащую или уместную информацию о заключении контрактов, с тем чтобы предоставить потенциальным участникам торгов достаточное время для подготовки и представления их тендерных заявок;

б) установление, заблаговременно, условий участия, включая критерии отбора и принятия решения о заключении контрактов, а также правила проведения торгов, и их опубликование;

с) применение заранее установленных и объективных критериев в отношении принятия решений о публичных закупках в целях содействия последующей проверке правильности применения правил или процедур;

касающиеся коллизии интересов, с тем чтобы страны, осуществляющие этот Типовой закон, включили в свое законодательство, в том числе в свои системы закупок, положение, соответствующее Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>8</sup>.

20. В связи с обсуждением темы коллизии интересов в процессе закупок мы рекомендовали бы Рабочей группе учитывать основную работу, проделанную в этой области, в том числе исследования, проведенные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (имеются на веб-сайте [http://www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_34135\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34135_1_1_1_1_1,00.html)), и Стандарты поведения для международной гражданской службы Организации Объединенных Наций, в пункте 22 которых конкретно отражены опасности, связанные с коллизией интересов в процессе закупок. Соединенные Штаты разработали широкую нормативную базу, регулирующую коллизию интересов в процессе закупок, и работа по расширению и совершенствованию этой базы продолжается. Мы ожидаем обсуждения этой важной темы на будущих сессиях Рабочей группы.

---

d) эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту;

e) меры регулирования, в надлежащих случаях, вопросов, касающихся персонала, который несет ответственность за закупки, например требование о декларировании заинтересованности в конкретных публичных закупках, процедуры проверки и требования к профессиональной подготовке.

<sup>8</sup> Страны, принимающие Типовой закон, возможно, уже присоединились к Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Список стран, подписавших, а затем ратифицировавших, принявших и одобрявших эту Конвенцию или присоединившихся к ней, см. веб-сайт [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_signatures\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html).