



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Краткая информация 19

Август 2011

Государственные закупки

Рамочные соглашения

СОДЕРЖАНИЕ

- Что такое рамочное соглашение, согласно Директиве?
- Подходят ли рамочные соглашения для всех видов закупок?
- Когда и как должно рамочное соглашение быть объявленным в ОЖЕС?
- Какая процедура применяется для закупки рамочного соглашения?
- Сколько участников назначаются в рамочном соглашении с несколькими поставщиками?
- Могут ли новые государственные закупщики и новые участники присоединиться к рамочному соглашению после того, как оно установлено?
- Какой срок действия рамочного соглашения?
- Какие вопросы включает рамочное соглашение?
- Как присуждаются контракты, согласно рамочному соглашению, которые установлены с одним участником (соглашение с одним участником)?
- Как присуждаются контракты согласно рамочному соглашению, которая установлена с несколькими участниками (соглашение с несколькими участниками)?
- Должны ли уведомить участников, проводить мораторий и публиковать уведомления о присуждении контракта?

Введение: Существует давняя традиция применения рамочных соглашений в нескольких государствах-членах ЕС, включая страны Северной Европы, Францию и Великобританию. Этот метод закупок обычно включает государственного закупщика (или закупщиков), объявляющего о возможности и затем заключающего контракт или соглашение с одним или более участниками для выполнения работ, поставок или предоставления услуг в установленные сроки.

Если работы, поставки или услуги таковы, что они подпадают под действие Директив и общая оценочная стоимость будущих закупок, согласно рамочному соглашению, превышает соответствующие финансовые пороги ЕС (см. *Краткая информация о государственных закупках 5 – Понимание Финансовых порогов*), рамочное соглашение объявляется в Официальном Журнале Европейского Союза (ОЖЕС) и присуждается участнику с использованием одной из предусмотренных Директивой стандартных закупочных процедур. Если возникает потребность работ, поставок или услуг, предусмотренных в рамочном соглашении, государственный закупщик, являющийся бенефициаром этого соглашения, может заказать согласно соглашению без соблюдения тендерного процесса.

Общей характеристикой рамочного соглашения является отсутствие абсолютной определенности об общем количестве закупок во время действия соглашения. Таким образом, рамочное соглашение часто позволяет некоторую гибкость государственным закупщикам, которые не могут зафиксировать уровень закупок в начале соглашения. Соглашения могут включать одного или многих государственных закупщиков в качестве покупателей и одного или многих участников.

Рамочные соглашения часто используются центральными закупочными органами, которые действуют или от своего имени, или от имени нескольких государственных закупщиков. См. также *Краткая информация о государственных закупках 20 – Центральные закупочные органы*.

Разумное обоснование рамочного метода закупок - это экономия расходов на закупки и потраченного на закупочный процесс времени. Необходимо отметить, что самая значительная экономия обычно достигается, когда закупки делаются с применением рамочного соглашения, комбинированное с централизованными закупками и электронными закупками (см. *Краткая информация о государственных закупках 17 – Электронные закупки*).

До Директивы 2004/18 (“Директива”), в Директиве Общественного сектора не существовали положения, предусматривающие установление и действие рамочного соглашения. Используя эти методы государства-члены считали, что нет необходимости в специальных положениях, так как существующие Директивы содержат их достаточно. Однако, на уровне ЕС существовали опасения относительно способа, по которым устанавливаются и действуют некоторые рамочные соглашения, и отсутствие ясности и специальных положений означало, что не все государства-члены позволяли использование рамочных соглашений

Что такое рамочное соглашение, согласно Директиве?

Термин “рамочное соглашение” может быть использован для описания нескольких коммерческих и закупочных соглашений. Однако, в Директиве существует определение “рамочного соглашения” и именно этот тип рамочного соглашения имеется ввиду далее в этой Краткой информации о государственных закупках.

Статья 32 Директивы устанавливает способ, которым рамочные соглашения могут быть установлены и могут действовать. Государства-члены могут выбрать принятие этих положений, что означает, что согласно условиям Директивы, применение рамочных соглашений не обязательно. Однако, если они принимаются, то должны применяться соответствующие положения Директивы.

Рамочное соглашение определено в Статье 11(5) Директивы, как:

“соглашение между одним или многими государственными закупщиками и одним или многими участниками, целью которой является установление условий, регулирующих присуждаемый контракт в течение установленных сроков, в частности в связи с ценой и, в соответствующих случаях, предусмотренном количестве”.

Это означает, что устанавливающий рамочное соглашение государственный закупщик объявляет о рамочном соглашении и приглашает субъектов экономической деятельности подать заявление, чтобы быть назначенными в рамочное соглашение. Государственный закупщик дает объявление в ОЖЕС и использует одну из стандартных закупочных процедур, установленных в Директиве для отбора и оценки заявок. После получения и оценки отборочной информации и заявок, государственный закупщик присуждает рамочное соглашение одному или

нескольким участникам. Государственный закупщик и участники соглашения вступают в рамочное соглашение, регулирующее способ и условия присуждения контрактов участникам соглашения.

Большое преимущество рамочных соглашений состоит в том, что используется одно уведомление о контракте, опубликованное в ОЖЕС и один закупочный процесс ЕС, который содержит и установление рамочного соглашения, и предусмотренные в рамочном соглашении последующие присуждения контрактов.

Контракты, присужденные согласно рамочному соглашению, могут быть присуждены или непосредственно участникам соглашения без дальнейшего состязания, или используя мини-конкурс только между участниками соглашения. Нет требования повторной подачи объявления в ОЖЕС или осуществления полного закупочного процесса ЕС для присуждения контракта, согласно рамочному соглашению. Это большое преимущество, так как ускоряет закупочные графики и может повысить эффективность и в значительной мере сократить расходы и для государственного закупщика, и для участников, в частности, при комбинировании с централизованными и с электронными закупками.

Заметка: В некоторых государствах-членах государственные закупщики обязаны применить существующие рамочные соглашения, если существует такой, под который подпадает предусмотренная закупка. В других государствах-членах это не обязательно и является вопросом местного законодательства и политики.

Рамочные соглашения обычно устанавливаются для применения несколькими государственными закупщиками: центральной координирующей инстанцией или государственным закупщиком, действующим как центральный закупочный орган. В этом случае, для удовлетворения требования прозрачности, Европейская Комиссия считает, что являющиеся участниками рамочного соглашения государственные закупщики должны быть достаточно ясно идентифицированы в уведомлении о контракте. ЕС сделал комментарий относительно данного вопроса в своей Объяснительной записке о рамочных соглашениях.¹

¹ CC/2005/03_rev 1 14.7.2005

.....рамочные соглашения могут быть применены только “между государственным закупщиком и субъектом экономической деятельности, которые первоначально являлись участниками рамочного соглашения”. Если рамочное соглашение должно использоваться несколькими государственными закупщиками, эти закупщики должны быть ясно² идентифицированы в уведомлении о контракте, непосредственно указывая их в уведомлении, или ссылаясь на другие документы (например, на спецификации или на списки, полученные одним из государственных закупщиков [], и т.д). Другими словами, рамочное соглашение представляет собой закрытую систему, в которую никто другой не может войти ни как закупщик, ни как поставщик.

Подходят ли рамочные соглашения для всех видов закупок?

Рамочные соглашения могут не подходить для всех видов закупок. Государственный закупщик должен быть уверен, что рамочное соглашение является соответствующим экономичным и эффективным способом закупки.

Самым соответствующим использованием рамочного соглашения являются случаи, когда государственный закупщик имеет повторяющиеся требования для выполнения работ, поставок или предоставления услуг, однако точное количество неизвестно.

Для оценки соответствия рамочного договора, государственный закупщик должен понять преимущества и недостатки рамочного договора, разные виды рамочных договоров, как они устанавливаются и как действуют на практике.

² Например, в случае рамочного соглашения, заключенного центральным закупочным органом, действующим в качестве посредника, а не “оптового торговца”, будет недостаточно указать, что соглашение может быть использовано “государственными закупщиками”, установленными в государстве-члене, о котором идет речь. Такое указание фактически не дает возможности идентифицировать субъектов, являющихся участниками соглашения, в связи со сложностями, возникающими при определении подпадания субъекта под определение органов, регулируемых публичным правом. С другой стороны, описание, позволяющее непосредственно идентифицировать участвующих государственных закупщиков – например, “муниципалитет провинции x региона y” – позволяет установить, что положение Статьи 32(2) второй абзац, было соблюдено.

Несколько примеров рамочных соглашений:

- Один из правительственных департаментов заключает рамочный договор с тремя поставщиками для поставки канцелярских принадлежностей.
- Четыре соседних местных органов заключают рамочный договор с одним участником по эксплуатации дорог.
- Центральный закупочный орган, действующий от имени 10 органов здравоохранения, заключает рамочный договор с четырьмя поставщиками для поставки аварийно-спасательных машин.

Когда и как должно быть объявлено рамочное соглашение в ОЖЕС?

Рамочное соглашение должно быть объявлено с публикацией уведомления о контракте в ОЖЕС, если оценочная стоимость (без учета НДС) всех будущих закупок, осуществленных согласно рамочному соглашению, превышает соответствующие пороги ЕС для таких видов контрактов.

Уведомление о контракте публикуется в начале процесса для установления рамочного соглашения. Используется стандартная форма ОЖЕС уведомлений о контракте и раздел рамочных соглашений должен быть заполнен в дополнение к другим соответствующим разделам. См. также *Краткая информация о государственных закупках 6 – Объявление*.

После установления рамочного соглашения в дальнейшем нет требования подачи объявления в ОЖЕС до присуждения контракта, согласно рамочному соглашению.

Какая процедура используется для закупки рамочного соглашения?

Статья 32 (2) предусматривает, что любая из четырех главных состязательных процедур может быть применена для закупки рамочного соглашения. Для дальнейшей информации о закупочных процедурах, см. *Краткая информация о государственных закупках 10 – Какие процедуры государственных закупок существуют и когда они могут быть применены?*

Только в случае присуждения контракта, согласно рамочному соглашению, применяются разные положения, характерные для рамочного соглашения.

Практическая заметка

Несмотря на то, что возможно применить любую из четырех главных составительных процедур для закупки рамочного соглашения, на практике обычно используются открытая и ограниченная процедура. Это происходит потому, что рамочные соглашения обычно более подходящи для закупок простых товаров и несложных закупок, следовательно, открытая и ограниченная процедура самые подходящие.

Важно понять, что рамочное соглашение не является списком отобранных участников, которые квалифицированы для выполнения работ, предоставления услуг или поставок, предусмотренных рамочным соглашением. Это больше того. Для того, чтобы рамочное соглашение было присуждено им, участники должны иметь квалифицированные и представленные заявки, которые будут оценены государственным закупщиком. Эти заявки обеспечивают основу для будущих присуждений, согласно рамочному соглашению. Критерием для присуждения и назначения рамочного соглашения может быть или самая низкая цена, или самая выгодная заявка.

Сколько участников назначаются для рамочного соглашения с несколькими поставщиками?

Когда государственный закупщик намеревается назначить нескольких участников и установить рамочное соглашение “с несколькими поставщиками”, минимальное количество участников – трое, при условии, что существуют три соответствующие квалифицированных участника.

Не существуют установленных законом ограничений на количество участников, назначенных в рамочное соглашение с несколькими участниками. Предложенное или максимальное число участников, которые должны быть назначены, должно быть указано в ОЖЕС уведомлении о контракте.

Практическая заметка

Несмотря на то, что нет установленных законом ограничений количества участников в рамочном соглашении, существуют практические вопросы, которые необходимо принять во внимание. Например, назначение слишком большого числа участников может быть препятствием для участников, так как вероятная доля бизнеса от рамочного соглашения может быть мала.

Кроме того, если используется процесс мини-конкурса, возможно на втором этапе может понадобиться приглашение всех участников рамочного соглашения для участия в состязании. Опять же участники могут быть нерасположены к участию в случае слишком большого количества участников в рамочном соглашении. Существуют также практические вопросы для государственного закупщика, который осуществляет рамочное соглашение, касающиеся увеличения уровня администрирования.

Государственный закупщик должен оценить рынок, его требования и ресурсы на подготовительном этапе, для определения соответствующего количества участников для конкретного рамочного соглашения.

Могут ли новые государственные закупщики и новые участники присоединиться к рамочному соглашению после его установления?

Нет, государственные закупщики и участники, которые являются участниками рамочного соглашения, остаются неизменными во время действия рамочного соглашения. Новые закупщики или новые участники не могут присоединиться к соглашению после его установления.

Какой срок действия рамочного соглашения?

Срок рамочного соглашения обычно не может превысить и может быть менее четырех лет. Директива предусматривает, что срок действия может превысить четыре года в “должным образом оправданных исключительных случаях, в частности, предметом рамочного соглашения”. Директива не определяет, что из себя представляет “оправдание должным образом” для превышения срока в четыре года.

Комментарий ЕС об этом вопросе:

“...рамочное соглашение может иметь большую длительность в “должным образом оправданных исключительных случаях, в частности, предметом рамочного соглашения”. Так, например, большая длительность может быть оправдана, если она имеет целью обеспечение эффективного конкурса за контракт, о котором идет речь, и если его исполнение требует инвестиций с периодом погашения дольше, чем 4 года. Делается это потому, что развитие эффективного состязания в секторе государственных закупок является одним из целей Директив, как упоминается в установленном прецедентном праве 17 и втором абзаце Классической Директивы. Более того, следует заметить, что директивы государственных закупок не действуют в правовом вакууме – к ним применяются конкурсные правила Сообщества и национальные правила”.

Пояснительная заметка ЕС – Рамочные Соглашения – Классическая Директива СС/2005/03_rev 1, 14.7.2005 параграф 2.1

Очень важно полное понимание характеристик определенного рынка и будущих закупок при определении срока действия контракта. Нужно принять во внимание сбалансированность преимуществ долгосрочных соглашений, таких как сокращенные расходы закупок и более быстрые закупки, с эффектом потенциального ограничения конкурса в фиксированный период. Например, возможно более соответствует присуждение рамочного соглашения с меньшим сроком действия для поставок определенных видов техники, основанных на ИТ, где быстро меняются технологии (что означает, быстрый выход из употребления продукции) и большим количеством новых компаний на рынке.

Какие вопросы предусматривает рамочное соглашение?

В Директиве не установлено содержание рамочного договора, хотя национальное законодательство может предусмотреть это. Рамочное соглашение обычно будет включать детали: стороны, сроки, предмет, условия контракта, которые будут применяться, согласно рамочному соглашению, присуждение контракта, включая применяемые критерии для заявок или соглашений для дальнейших (“мини”) конкурсов, критерии, которые будут применяться для предложенных цен или методологии калькуляции для будущих присуждений.

Как присуждаются контракты, согласно рамочному соглашению, установленному с одним участником (соглашение с одним поставщиком)?

При рамочном соглашении с одним поставщиком Директива предусматривает, что контракты должны присуждаться в пределах установленных в рамочном соглашении условий. Это означает, что государственный закупщик присуждает контракт непосредственно участнику без дальнейшего конкурса. Недопустимы существенные изменения первоначальных условий, согласно которым участник был назначен в рамочное соглашение и рамочное соглашение не должно быть применено некорректным образом или так, чтобы предотвратить, ограничить или исказить конкурс.

Как присуждаются контракты, согласно рамочному соглашению, установленному с несколькими участниками (соглашение с несколькими поставщиками)?

Если соглашение с несколькими участниками, государственный закупщик имеет выбор. Существуют два способа присуждения контракта:

- Способ 1: присудить контракт непосредственно конкретному участнику, применяя условия, заранее установленные в рамочном соглашении без возобновления конкурса; или
- Способ 2: осуществить дальнейший конкурс, приглашая к участию всех соответствующим образом квалифицированных участников соглашения (“мини-конкурс”).

Объявляя и устанавливая рамочное соглашение с несколькими поставщиками, государственный закупщик должен ясно указать условия присуждения контрактов и рамочное соглашение должно включать положения, предусматривающие способ осуществления процесса присуждения контрактов.

Способ 1 – Присуждение участнику без дальнейшего состязания: Если государственный закупщик желает применить первый способ и присудить контракт непосредственно одному из участников соглашения:

- он должен поступить так, согласно установленным в рамочном соглашении условиям;
- стороны ни при каких обстоятельствах не могут сделать существенных изменений в условиях, установленных в рамочном соглашении;

- и присуждение не должно быть неподобающим или таким, который предотвращает, ограничивает или искажает конкурс.

На практике можно присудить несколькими способами, в зависимости от условий рамочного соглашения. Например, может быть использовано упорядочивание, чтобы контракт был предложен участнику, занявшему первое место; присуждение контракта может сменяться по очереди между участниками; или участникам может быть присужден заранее согласованный процент от общей стоимости или числа присуждаемых контрактов, согласно рамочному соглашению. Необходимо обеспечить, чтобы любой использованный метод был прозрачным и обеспечивал равноправное обращение к участникам соглашения.

Способ 2 – Присуждение с применением мини-конкурса: Государственный закупщик может применить второй способ – способ мини-конкурса, когда в рамочном соглашении установлены не все условия. Этот процесс позволяет вводить условия, установленные в спецификациях или более отчетливо формулировать существующие условия. Все это подпадает под действие принципа, по которому стороны ни при каких обстоятельствах не могут сделать существенных изменений в условиях, установленных в рамочном соглашении.

Все участники рамочного соглашения, способные осуществить контракт, приглашаются на участие в конкурсе на основе обеспечения равноправного обращения, недискриминации и прозрачности.

Статья 32 (4) устанавливает основные требования для проведения мини-конкурса:

- государственный закупщик должен совещаться со всеми участниками, которые способны осуществить контракт
- государственный закупщик должен совещаться с участниками в письменной форме
- сроки, фиксированные для возврата заявок должны быть достаточно длительными, чтобы дать возможность представить заявки для специальных контрактов, принимая во внимание такие факторы, как сложность предмета контракта и необходимое время для отправки заявок
- заявки должны быть представлены в письменной форме
- содержание заявки должно быть конфиденциальным до того, как истечет установленный для ответа срок
- Контракт должен быть присужден заявителю, который представил лучшую заявку на основе критериев присуждения, установленных в спецификациях рамочного соглашения

- присуждение не должно быть неподобающим или сделанным таким образом, чтобы предотвратить, ограничить или исказить конкурс

Не существуют установленных законом сроков и не установлен подробный способ приглашения участников на участие и предъявление заявок. Это не означает, что процесс должен быть осуществлен неопределенным или неструктурированным способом. Процесс присуждения должен быть осуществлен, согласно общим принципам права и принципам Договора, включая требования осуществления процесса прозрачным образом, что обеспечивает равное обращение и недискриминацию. При осуществлении мини-конкурса можно применить электронные аукционы.

Должны ли уведомить участников, осуществить мораторий и опубликовать уведомление о присуждении контракта?

Государственный закупщик должен удовлетворить требованиям обычного уведомления и моратория при установлении рамочного соглашения. В ОЖЕС должно быть опубликовано стандартное уведомление о присуждении контракта, когда общая оценочная стоимость присуждаемых контрактов превышает соответствующие финансовые пороги ЕС. См. также *Краткая информация о государственных закупках 6 – Объявление*.

В Директиве нет обязанности публикации уведомления о присуждении контракта в случае присуждения контракта согласно рамочному соглашению. Требование об уведомлении и о соответствующем моратории, когда присуждается контракт, меняется, согласно национальному законодательству. Это происходит постольку, поскольку положения Директивы о Способах защиты прав, предусматривающие эту ситуацию, содержат исключения, что означает, что государства-члены сами должны решить принятие этих исключений.

Практическая заметка – Управление рамочного соглашения

Государственные закупщики, осуществляющие рамочное соглашение, должны предусмотрительно руководить и контролировать рамочное соглашение. Например, важно обеспечить, чтобы государственный закупщик

закупал только в пределах соглашения, в соответствии с объявлением, и что метод присуждения соответствует рамочному соглашению и положениям Директивы.

Также необходимо обеспечить, чтобы рамочные соглашения не были установлены таким образом, чтобы исказить конкурс, и чтобы не использовались неподобающим образом.

Дополнительное чтение:

- Пояснительная заметка Европейской Комиссии – Рамочные Соглашения – Классический Сектор CC/2005/03_rev 1, 14.7.2005
- Всемирный Банк - Введение к рамочным соглашениям