

Рамочные соглашения: возможно перспективный способ закупки для России

Елена Шадрина, доцент Национального исследовательского университета Высшей школы экономики, Пермь shadrinaev@hse.perm.ru
Лариса Кокарева, Crown Agents, Региональный менеджер, Россия, Краун Эйджентс k.larisa@crownagents.com.ru *

Рамочные соглашения широко используются в мировой закупочной практике, как в государственном, так и в частном секторе. Данная форма закупки достаточно распространена и в разных странах она имеет разные названия. Так в Европе это “Framework Agreement”, в практике Канады – “Supply arrangement”, в Австралии – “Panel arrangement”, в США – “Indefinite delivery/Indefinite quantity”, в общей практике также могут называться «Umbrella contracts» (зонтичные контракты).

Масштабы применения рамочных контрактов впечатляют, так, например, в США в 2003 г. рамочные соглашения составляли 30% федеральных контрактов, объем закупок с помощью рамочных соглашений увеличился с \$4 млрд в 1995 г. до \$35 млрд в 2006 г., в Великобритании объемы закупок по рамочным соглашениям составили 800 млн фунтов стерлингов в 2001-2002 г. и более 2 млрд фунтов стерлингов в 2005-2006 г. [4; 7]

Что такое рамочные контракты, как их применять, какие выгоды и опасности есть при применении данного способа закупок – об этом наша статья¹.

Что такое рамочные соглашения и когда они применяются?

Рамочные соглашения – это по сути двухэтапный метод закупки, который осуществляется в течении определенного периода времени и включает в себя:

- Привлечение заявок от поставщиков, оценку их квалификационных данных и заключение рамочных соглашений
- Последующее (возможно периодическое) размещение заказов на покупки у данных поставщиков

Многолетняя практика применения рамочных соглашений позволила сформулировать четкие и достаточно жесткие условия применения данного метода².

Рамочные соглашения используются для закупки продукции, в которой закупающая организация периодически нуждается в течении определенного периода времени, но не имеет точных данных о количестве, характере и сроках потребности [1]. Таким образом необходимая предпосылка – это наличие потребности, которая

- а) может возникать на неопределенной или многократной основе и/или
- б) может возникать на безотлагательной основе.

Суммирование этих двух оснований не обязательно.

* Мы выражаем глубокую благодарность Кэролайн Николсон, UNCITRAL, за любезно

¹ В данной статье мы сознательно не рассматриваем как соотносится понятие рамочного соглашения с нормами Гражданского кодекса РФ и законодательства о госзакупках РФ .

² Здесь и далее мы приводим правила, зафиксированные в нормах Директив ЕС и Модельного Закона ЮНСИТРАЛ в новой редакции 2011 г.

Рамочные соглашения могут подходить для закупки таких товаров, как канцелярские принадлежности, запасные части, поставки информационного обеспечения и материально-технического обслуживания, которые, как правило, закупаются неоднократно или на регулярной основе в разном количестве, и в условиях высокой конкуренции на рынке. Кроме того, с помощью рамочных соглашений закупается продукция, потребность в которой может возникнуть в будущем в срочном порядке или в чрезвычайных ситуациях, например, лекарств. В данном случае важно не допустить закупку товаров низкого качества по чрезмерно завышенным ценам, что может произойти при срочной закупке из единственного источника.

Рамочные соглашения не подходят для закупки сложной, высокотехничной и специфической продукции.

Как осуществляется размещение заказа с помощью рамочных соглашений?

Во всем многообразии существующих рамочных соглашений можно выделить три основных типа: *закрытые без конкуренции на втором этапе, закрытые с конкуренцией на втором этапе и открытые рамочные соглашения* (1).

Закрытые рамочные соглашения предполагают, что на первом этапе будет выбран ряд поставщиков, у которых в последствии будет приобретаться продукция. В случае, если это *соглашение без конкуренции* на втором этапе, то заказчик на первом этапе собирает подробные заявки участников с указанием условий поставки и приобретает продукцию у поставщика (-ов), выбирая его из числа поставщиков-участников рамочного соглашения по своему усмотрению. В случае, если это *соглашение с конкуренцией* на втором этапе, то при закупке продукции заказчик будет проводить конкурентные процедуры (аналогичные конкурсу или электронному аукциону) между всеми участниками данного рамочного соглашения. *Открытый тип соглашений* допускает присоединение к списку участников рамочных соглашений поставщиков в любой момент времени, в том числе непосредственно перед проведением конкретной покупки. Открытые рамочные соглашения всегда предполагают конкуренцию на втором этапе.

Разберемся подробнее.

Первый этап процедуры. Данный этап всегда открытый и предполагает максимальную конкуренцию, особенно в случае закрытых соглашений. На первом этапе в основном проверяются квалификационные данные поставщиков и соответствие заявок формальным требованиям.

Заказчик размещает на веб-сайте приглашение к участию в первом этапе рамочной процедуры. На первом этапе рамочных соглашений заказчик указывает положения и условия закупок, известные на момент его оформления, которые могут уточняться относительно количества, места и сроков покупки. Первоначальное описание не должно быть слишком общим, но и при этом должно быть достаточно гибким, позволяющим реагировать на изменения рынка, нормативов охраны окружающей среды и т.п.

Поставщики, заинтересованные в участии в рамочном соглашении, подают свои заявки (представления), которые содержат данные о квалификации участника и общие сведения о закупаемой продукции.

Заказчик оценивает заявки поставщиков на предмет соответствия их квалификационных данных установленным требованиям. При этом не происходит собственно конкурентная оценка заявок, т.е. заявки не сравниваются между собой с

целью выбрать лучшую. Результатом первого этапа является заключение рамочного соглашения между отобранными поставщиками и заказчиком. В рамочном соглашении устанавливаются положения и условия будущих закупок и срок действия соглашения.

В открытых рамочных соглашениях список участников соглашения открытый, поэтому необходимо периодически повторять первоначальное приглашение к участию в рамочном соглашении.

Вся информация о рамочных соглашениях должна быть открыта. У потенциальных поставщиков должен быть доступ через веб-сайт к положениям и условиям рамочного соглашения, а также к списку всех поставщиков и заказчиков. Кроме того, они должны иметь возможность видеть информацию о проведении конкурентных процедур на втором этапе.

Вторым этапом рамочных процедур является размещение заказов на закупку у поставщика (поставщиков) в условиях рамочного соглашения. Заказчик размещает заказ по мере возникновения конкретной потребности. При рамочном соглашении без конкуренции на втором этапе закупка производится у конкретного поставщика. В случае рамочного соглашения с конкуренцией на втором этапе проводится второй раунд конкурентных процедур среди участников рамочного соглашения, в ходе которых определяется поставщик.

Соглашения могут заключаться в электронной форме (в Директивах ЕС такой тип открытых рамочных соглашений называют «динамичные системы закупки»; в Модельном законе ЮНСИТРАЛ открытые рамочные соглашения имеют только электронную форму), а также одновременно и в бумажной, и в электронной форме (закрытые рамочные соглашения). Сроки для проведения всех процедур и оценки заявок участников устанавливаются разумные, но достаточно короткие, такие, что обычно в них можно уложиться только в режиме он-лайн.

В качестве закупающей организации (заказчика) может выступать несколько покупателей. В этом случае сами заказчики, либо закупающая организация от лица заказчиков на основании соглашения проводят закупки. Это может давать большую экономию за счет эффекта масштаба в рамках централизованных закупок. Объединение заказчиков и использование закупающих организаций особенно характерно для открытых соглашений. При этом в отличие от поставщиков, которые могут войти в открытое рамочное соглашение в любое время, у заказчиков нет такой возможности. Эти гибкость и ограничения призваны обеспечить прозрачность и рентабельность процедур закупок: поставщикам и подрядчикам необходимо иметь подробную информацию о закупающих организациях, которые будут заключать договоры о закупках, чтобы принять решение об участии в процедуре и быть в состоянии подготовить заявку, отвечающую требованиям.

Какими соображениями должен руководствоваться заказчик при выборе открытой или закрытой формы рамочных соглашений? Закрытые соглашения удобны в случае, когда объект закупок может быть точно определен и не будет меняться в течение всего срока действия рамочного соглашения. Это обеспечит получение наилучших оферт, но и ограничит гибкость и потребует четкого планирования потребности на довольно продолжительный срок. В случае, когда потребности заказчика могут меняться и ситуация на рынке не является устойчивой, лучше обратиться к открытой форме соглашений и обеспечить высокую конкуренцию на втором этапе.

Модельный закон предусматривает возможность ограничения максимального числа поставщиков, которые могут войти в рамочное соглашение. Однако чтобы избежать превращения открытых рамочных соглашений в фактически закрытые, при установлении максимального числа участников следует руководствоваться только объективными техническими возможностями, например, возможностями программного обеспечения. По возможности не стоит вводить никаких ограничений на число участников открытого рамочного соглашения.

Преимущества и недостатки использования рамочных соглашений

Практика применения рамочных соглашений в разных странах позволила накопить данные и сделать выводы о достоинствах и недостатках данного способа закупок. Опираясь на исследования зарубежных коллег, сформулируем основные плюсы и минусы.

Преимущества

Главное достоинство - это *снижение транзакционных издержек и времени на проведение процедур*. Примерами этого может служить более гибкое и распределенное во времени планирование закупок и отсутствие дополнительных затрат на хранение и логистику, как в случае с большими одноразовыми закупками. Несмотря на то, что второй этап процедуры закупок по рамочным соглашениям предполагает определенные затраты, ряд исследователей отмечает, что такие особенности применения рамочных соглашений как использование стандартных процедур и документов, привлечение профессиональных специалистов для осуществления закупок, использование централизованных (совместных) закупок, лучшее понимание процедур и требований со стороны поставщиков приводят к получению лучшего соотношения цена-качество (value for money) [8]

Другое преимущество - это *надежность поставок*. Данное преимущество проявляется и при периодических закупках, и в особенности, при срочных закупках. В условиях стихийных бедствий или эпидемий заказчик может не знать какие потребности у него могут возникнуть на безотлагательной основе. Например, в случае, когда может потребоваться вакцина, которая должна быть адаптирована для нового вида вируса. В таких ситуациях закупка с помощью рамочных соглашений показывает свою эффективность [9].

Риски

Один из серьезных рисков - это *снижение уровня прозрачности и конкуренции закупок*. Данный риск может возникнуть в связи со злоупотреблениями заказчика, либо в следствии не правильного использования способа закупки. Особенно «опасны» предусмотренные в европейской практике закрытые рамочные контракты, они могут сводить конкуренцию на нет [6; 7].

Другим фактором, влияющим на уровень конкуренции является продолжительность действия рамочного соглашения. Европейское законодательство устанавливает, что государства в своих законах должны установить максимальный срок действия рамочных контрактов. Особенно важно ограничить срок для закрытых рамочных соглашений. Модельный закон ЮНСИТРАЛ указывает, что срок действия рамочных соглашений должен быть достаточно продолжительным, чтобы была возможность совершить серию закупок и обеспечить эффективность процедуры, например, 3-5 лет.[1].

Для открытых рамочных соглашений риск снижения уровня конкуренции минимален, поэтому максимальный срок действия соглашений может быть не

установлен законом, а оставлен на усмотрение заказчика (В США применяются только открытые рамочные контракты; американское законодательство по закупкам не устанавливает ограничения срока действия рамочных контрактов). Тем не менее, разумно указывать срок действия для данного вида соглашений, чтобы не отпугнуть потенциальных поставщиков и не накладывать лишних обязательств на заказчика в случае, когда закончится потребность в данном рамочном соглашении. Еще одним инструментом заказчика может быть установление в рамочном соглашении условия «не заключать договор с обязательством приобретать продукцию только у одного поставщика».

Риск сговора между поставщиками и заказчиком.

Данный риск в большей степени относится к закрытым рамочным соглашениям, нежели к открытым соглашениям. Именно поэтому в Директивах ЕС и Модельном законе ЮНИСИТРАЛ определяются условия и правила применения рамочных соглашений. В статье 62 Модельного закона говорится, что заказчик может рассылать приглашения либо всем участникам, либо тем, которые считаются «способными» удовлетворить потребности. Здесь возникает *риск фаворитизма* со стороны заказчика. Для уменьшения этого риска рамочное соглашение может предусматривать максимальную поставку от одного участника, либо указание, что те или иные поставщики могут являться способными удовлетворить потребности и почему. В отчете о закупке целесообразно указывать причины, по которым некоторые поставщики не были приглашены для подачи заявок на втором этапе.

Риск ограничения доступа на рынок поставщиков малого и среднего бизнеса

Это может быть связано с обобщением требований к поставщикам и поставкам на первом этапе рамочных контрактов. Малый бизнес может оказаться не в состоянии обеспечить исполнение всех требований. С другой стороны, есть очевидный положительный эффект рамочных соглашений – размещение небольших по объему контрактов посредством рамочных соглашений увеличивает возможности конкуренции за счет привлечения малого и среднего бизнеса, который не в состоянии конкурировать в крупных контрактах с более жесткими процедурами [8].

И еще одну опасность выделяют европейские эксперты – риск, что *административная эффективность может быть достигнута за счет других целей закупки*. Используя рамочные контракты только для достижения административной эффективности (в том числе снижения транзакционных издержек), можно нарушить соотношение цена-качество, потому что рамочные контракты на самом деле подходят не ко всем закупкам (например, когда заказчики предпочитают использовать существующие рамочные соглашения, чтобы не тратить силы на заключение новых контрактов или когда с помощью рамочных соглашений закупается технически сложная или инновационная продукция) [8].

Все эти риски могут возрастать в рамочных контрактах с более длительным периодом действия.

Выводы

Несомненно, рамочные соглашения - это достаточно удобный и эффективный способ закупок. Однако при всей видимости простоты, процедуры рамочных контрактов достаточно сложные и трудоемкие. Поэтому, надо иметь подготовленный персонал, владеющий соответствующими технологиями.

Большую роль в том, будет ограничиваться конкуренция или нет играет политическая воля и честность заказчика. Способ удобный, если его применять

действительно с целью снизить свои издержки и трудозатраты и быстро получать необходимую продукцию с лучшим соотношении цена-качество. Практика применения рамочных соглашений в государственных закупках разных стран дает массу и положительных и отрицательных примеров. В связи с тем, что объемы закупки для госнужд путем рамочных контрактов растут, государства реально озабочены тем, как минимизировать проявления оппортунистического поведения заказчиков. В связи с этим американские исследователи предлагают использовать только открытые рамочные контракты (в практике США закрытые контракты не применяются), а также на законодательном уровне государства вводить ограничение по максимальному сроку рамочных соглашений (это есть в Европе, но пока нет в США).

Модельный закон ЮНСИТРАЛ рекомендует странам вводить процедуру рамочных соглашений поэтапно, и на начальном этапе использовать их только для многократных закупок. Также необходимо создать механизм мониторинга за заключением и использованием рамочных соглашений, чтобы обеспечить соблюдение всех правил и отслеживать эффективность и соотношение цены и качества закупок.

Необходимо обеспечить максимальную информационную открытость и публиковать приглашения к первому и второму этапу процедур, а также сами рамочные соглашения в открытом доступе на веб-сайте.

В российском законопроекте о федеральной контрактной системе рамочные контракты, как способ закупки, не предусмотрены, и на данном этапе это, возможно, обоснованно. Для реализации данного способа нужно техническое обеспечение, реальное понимание всех возможных вариантов применения рамочных контрактов, наличие подготовленных кадров, и, главное, политическая воля заказчика, направленная на достижение эффективности, а не личных интересов. В условиях существующей ситуации исполнения контрактов и решений контролирующих органов, есть риск, что удобный способ закупки будет использован в иных целях и контролировать это будет сложно.

Однако для частного бизнеса, а также для юридических лиц, которые руководствуются 223-ФЗ, и в большей степени распоряжаются своими деньгами, применение рамочных контрактов было бы оправдано и рационально. Во-первых, им не нужно ждать изменений в закон о закупках чтобы использовать данную процедуру, во-вторых, на уровне одной организации учесть специфику закупки, особенности планирования, прописать процедуры под конкретные условия всегда проще, чем создать универсальное правило для всей страны. И в-третьих, и это самое главное, можно надеется, что руководство компании кровно заинтересовано в эффективном и бережном расходовании средств и его политическая воля будет направлена на соблюдение правил с целью добиться максимального эффекта при закупках, а не на получение личных выгод.

Источники

- 1) Модельный закон ЮНСИТРАЛ (в редакции 2011 г.)
http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011_Model.html
- 2) Руководство по принятию типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2012)
- 3) Directive 93/38/ЕЕС; Directive 92/50/ЕЕС; Directive 93/36/ЕЕС; Directive 93/37/ЕЕС

- 4) UK Government's Office of Government Commerce "Guidance on Framework Agreements in the new procurement Regulations" (2006)
http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_Guidance_on_Framework_AgreementsSept_08.pdf
- 5) United States (USA) GAO, Government Accountability Office, Civilian Agency, p 6; Gordon et al, section 5.5.
- 6) Arrowsmith S. and Nicholas C. Regulating Framework agreements under the UNCITRAL Model Law, Chapter 2 in: Arrowsmith, S., ed. Public Procurement Regulation in the 21st Century: Reform of the UNCITRAL Model Law on Procurement. Eagan, MN: West. (2009)
- 7) Christopher R. Yukins, Are IDIQs Inefficient? Sharing Lessons with European Framework Contracting, 37 PUB. CONT. L.J. 545 (2008)
- 8) Nicholas C. A critical evaluation of the draft revised UNCITRAL Model Law provisions as guidance for enacting States considering framework agreements.
- 9) The Use of Framework Agreements in Public Procurement. Procurement Lawyers' Association (2012)