



Support for Improvement in Governance and Management

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

Краткая информация 15

Сентябрь 2011

Государственные закупки

Контракты ниже порога

СОДЕРЖАНИЕ

- Предисловие
- Информация о национальных закупочных правилах, политике и процедурах
 - Регулирование контрактов ниже порога
 - Общие процедуры закупок
 - Правила приглашения на тендер и публикации
 - Сроки
 - Качественный отбор
 - Обжалование
- Воздействие принципов Договора на контракты ниже порога

Предисловие

Эта Краткий обзор рассматривает закупку контрактов ниже порога. В этом контексте “ниже порога” означает, что контракты для закупок государственными закупщиками ниже финансовых порогов ЕС для контрактов на выполнение работ, поставок и предоставление услуг. Финансовые пороги ЕС на период 2010-2011 - 4 845 000 Евро для контрактов на выполнение работ, 125 000 Евро для контрактов поставок и 193 000 Евро для контрактов предоставления услуг. Для дальнейшей информации, включая объяснение двух разных порогов для поставок и предоставления услуг, см. *Краткая информация о государственных закупках 5 – Понимание финансовых порогов ЕС*.

Контракты ниже порога составляют подавляющее большинство контрактов, присуждаемых государственным закупщиком и, следовательно, имеют значительную важность для всех государств-членов ЕС. Они представляют значительные расходы для государственного закупщика и большие коммерческие возможности для субъектов экономической деятельности, в частности для малых и средних предприятий (МСП).

Контракты ниже порога не подпадают под действие процедурных требований Директивы 2004/18/ЕС (“Директива”) о закупках общественного сектора. Это означает, что большинство присуждаемых государственным закупщиком контрактов применяют национальные правила, политику и процедуры. Однако, применяются также несколько других важных факторов.

Закупочные процессы для контрактов ниже порога должны:

- **Быть эффективными** и, следовательно, использовать процессы, сроки и документы, которые отражают нужды и результаты конкретной закупки
- **Быть пропорциональными и избегать ненужной бюрократии**, чтобы избежать наложения излишне сложного или непропорционального бюрократического и административного бремени или расходов на государственного закупщика или участника, соотносительно размеру, стоимости и сложности покупаемого контракта.
- **Обеспечить соответствующий конкурс**, поскольку открытое, честное со-

ствязание позволит привлечь более широкие круги потенциальных участников, включая МСП и начинающие компании, которых может привлечь, в частности, низкая стоимость контрактов.

- **Быть прозрачным**, поскольку прозрачность процесса способствует открытому и честному конкурсу, защите против коррупции и протектированию.
- **Соответствовать правилам и принципам Договора** и, при необходимости, конкретного контракта, соответствовать базовым стандартам, развитым Европейским Судом (для дальнейшей информации см. Часть В этой Краткой информации).
- **Использовать государственные средства самым эффективным образом**, обеспечивая оптимальное распределение ресурсов для достижения предполагаемых результатов.

Отражая свои экономические, социальные и административные различия, государства-члены могут сбалансировать эти и другие вопросы, решая, как лучшим образом регулировать присуждение контрактов ниже порога.

Часть Б этой Краткой Информации предусматривает достаточно краткий обзор подходов, которые приняли государства-члены, составляя свои национальные правила, политику и процедуры закупок. Эта информация взята из SIGMA Статьи No. 45 (2010), в которой анализируются данные, полученные из 22 государств-членов (для дальнейшей информации, см. эту статью).

Часть В этой Краткой информации завершается информацией о способах, которыми правила и принципы, основные стандарты и некоторые положения Директивы могут воздействовать на закупку контрактов ниже порога. Эти воздействия в определенной степени отражены в правилах, политике и процедурах государств-членов, применяющихся к контрактам ниже порога, например, включая ссылку на то, что нужно соответствовать принципам равного обращения, недискриминации и прозрачности.

Информация о национальных правилах, политике и процедурах закупок
(Для подробной информации, см. OECD/SIGMA Статья No. 45)

Регулирование контрактов ниже порога: Для государств-членов распространена практика различать контракты выше порога и ниже порога и по-разному обращаться с ними, относительно применимых закупочных процедур. Большинство государств-членов регулируют закупки ниже порога в классическом секторе законом или уставом и требуют, чтобы присуждение контрактов ниже порога было основано на открытой, честной и конкурсной процедуре. Только очень немногие государства-члены регулируют контракты ниже порога способом добровольных правил или руководств. Государства-члены часто используют те же самые законы или уставы для контрактов выше и ниже порога – хотя фактические применяемые правила могут различаться.

Национальные пороги и общие закупочные процедуры: Контракты ниже порога обычно подпадают под действие упрощенных процедур и менее строгих правил, чем полный режим ЕС. Зачастую случается, что существуют еще две или три дополнительные группы для контрактов ниже порога, связанных со стоимостью, и в этом случае в разных группах к контрактам применяются разные процедурные требования и сроки. Цель порогов и связанных с ними процедур хорошо описана в ответе Словении на опросный бланк, использованный для SIGMA статьи 45: “создать процедуру присуждения, принимая во внимание предмет контракта и, в частности, оценочную стоимость контракта, согласно принципу пропорциональности”.

Прямые закупки, то есть закупки от субъектов экономической деятельности без требований объявления или конкурсного процесса, часто разрешаются для контрактов с очень низкой стоимостью. Определение контракта с очень низкой стоимостью различается в государствах-членах, но верхний предел стоимости для разрешения использования этой процедуры колеблется между 5000 и 15 000 Евро. В других странах, низкий порог может быть более соответственным.

Другие примеры упрощенных процедур включают: (а) требование, чтобы государственный закупщик запросил предложение цен или письменные заявки от установленного числа участников без предшествующей публикации объявления – таким образом обеспечивая некий уровень конкурса; и (б) запрос двух предложе-

ний с объявлением на национальном портале, но используя упрощенный процесс, который пропорционален характеристике и стоимости контракта и избегая излишне бюрократического подхода.

Использование групп, связанных со стоимостью и процедур ниже порога, наилучшим образом объясняется на примере. В Румынии:

- **Контракты на выполнение работ, поставок и предоставления услуг стоимостью до 15 000 Евро** могут быть присуждены, используя прямые закупки.
- **Контракты поставок и предоставления услуг до 125 000 Евро и контракты на выполнение работ до 4 845 000 Евро** могут быть присуждены, используя упрощенные процедуры (запрос заявок), что означает:
 - Уведомление о контракте должно быть опубликовано в центральном интернет-портале (платформа электронных уведомлений), но в упрощенном виде;
 - Предельные сроки для подачи заявок – 10 дней, но могут быть уменьшены до 6 дней, используя электронный способ (более короткий срок, чем для закупок выше порога);
 - Мораторий - 6 дней, вместо 11 дней для закупок выше порога.
- **Контракты для поставок и предоставление услуг выше 125 000 Евро** могут быть присуждены с использованием процедуры ЕС, но с сокращенными сроками. Так, например, предельные сроки для открытой процедуры – 20 дней (15 дней для электронной подачи заявок), вместо предельного срока ЕС - 52 дней (47 дней для электронной подачи заявок).

Правила для приглашения заявок и публикации Публикации уведомлений о контракте или объявлений о возможности контракта вне зависимости от стоимости контракта, могут поощрить конкурс, способствовать получению соотношения цены и качества и сделать шаг в сторону прозрачности процесса. Публикации уведомлений о контракте или объявлений для контрактов ниже порога часто требуются согласно национальным правилам, политике и процедурам. Важно, чтобы эти требования были пропорциональными характеристикам и стоимости контракта, а также, чтобы уведомления достигали своей целевой аудитории.

Некоторые государства-члены требуют публикации с использованием стандартных национальных он-лайн порталов и/или электронных форм, которые применяются для контрактов всех стоимостей. В других странах требуется, чтобы государственный закупщик также дал объявление на своем собственном интернет-сайте или оставляют больше права государственным закупщикам решить, где дать объявление. Также могут быть соответствующие публикации в местных или национальных газетах, однако необходимо тщательно рассмотреть соответствие и пропорциональность таких требований в плане управления и затрат и не способствуют ли они излишнему бюрократическому подходу.

См. Краткая информация о государственных закупках 17 – Электронные закупки, для подробной информации об объявлении и приглашении заявок с применением методов и инструментов электронных закупок.

Сроки: Многие государства-члены разделяют закупки выше порога и ниже порога. Это разделение часто включает установление разных сроков закупочной процедуры для контрактов с разными стоимостями ниже порога. Сокращение сроков и для подачи заявлений, и для подачи заявок - часто применимое упрощение. Когда наложены минимальные сроки, а это обычно так и делается, сроки колеблются от 10-15 дней для подачи заявлений и до 10-25 дней для подачи заявок. Эти сроки часто могут быть сокращены в случае электронной подачи заявлений и заявок.

Качественный отбор: Несколько государств-членов применяют фактически одни и те же нормы качественного отбора для контрактов выше и ниже порога. Главное отличие от положений режима для контрактов выше порога касается предоставления доказательства квалификационных требований, отражающих необходимость обеспечения пропорциональности процесса и не слишком бюрократичности. Так, например, в некоторых государствах-членах участники могут предоставить доказательство квалификационных требований способом декларации, вместо специальных документов. В некоторых государствах-членах с целью уменьшения бюрократизма, участники не обязаны предоставлять доказательства, которые имеются в органах государственной власти. Органы государственной власти должны предоставить эти данные. *См. Краткая информация о*

государственных закупках 7 – Выбор участников, для подробной информации о требованиях, применяемых при качественном отборе, согласно Директиве.

Технические спецификации: Почти все страны, изученные в SIGMA статье 45, имеют сходные правила о технических спецификациях для контрактов выше и ниже порога. Правила о технических спецификациях, применимые к контрактам выше порога, установлены в Директиве и нацелены на обеспечение прозрачности и недискриминационности.

Критерии присуждения и оценка заявок: Выбор критерия присуждения в Директиве основан или на самой низкой цене, или на самой выгодной заявке. Большинство изученных государств-членов подобным образом поступают и для контрактов ниже порога. См. *Краткая информация о государственных закупках 8 – Установление Критериев Присуждения* и *Краткая информация о государственных закупках 9 – Оценка заявок и Присуждение Контракта* для подробной информации по решению этих вопросов для контрактов выше порога.

Порядок разбора жалоб: Мнение Европейской Комиссии о контрактах ниже порога и других контрактах не подпадающих целиком под действие положений Директивы, таково, что доступные средства защиты прав должны быть не менее эффективны, чем те, которые применяются к подобным требованиям, основанным на национальном праве, и не должны исключать или делать слишком сложным получение судебной защиты. На практике, большинство изученных стран приняли единый подход к средствам защиты прав для контрактов выше и ниже порога. См. *Краткая информация о государственных закупках 12 – Средства защиты прав*, для подробной информации.

Воздействие принципов Договора и других правовых принципов на контракты ниже порога

Заметка: Следующая часть предусматривает очень краткий обзор *Интерпретативного Уведомления Комиссии (ИУ) о Праве Сообщества, применяемой к контрактам, не подпадающим или не целиком подпадающим под действие положений Директивы о Государственных закупках (2006/С 179/02)*. Для дальнейшей информации см. полный ИУ.

Правила и Принципы Договора: Государственный закупщик должен соответствовать правилам и принципам Договора ЕС (сейчас ДФЕС) каждый раз, когда он заключает подпадающий под действие Договора контракт,. В контексте закупок, эти правила и принципы включают:

- Свободное движение товаров
- Право учреждения
- Свобода предоставления услуг
- Недискриминация и равное обращение
- Прозрачность
- Пропорциональность
- Взаимное признание

Обязанность прозрачности: По решению Европейского Суда принципы недискриминации на основе национальности и равного обращения подразумевают обязанность прозрачности.

Основные стандарты: Европейский Суд развил группу основных стандартов для присуждения государственных контрактов, которые следуют непосредственно из правил и принципов Договора. Согласно прецедентному праву Европейского Суда, обязанность прозрачности “заключается в обеспечении в пользу любых потенциальных участников некоторого уровня информированности, которая достаточна, для открытости рынка услуг для конкурса, и непредвзятости рассматриваемых процедур”.

ИУ указывает, что основные стандарты применяются только к контрактам, имеющим отношение к внутреннему рынку, и, таким образом, представляют потенциальный интерес для расположенных в других государствах-членах участников,. См. заметку в рамке ниже.

Если государственный закупщик приходит к заключению, что контракт имеет отношение к внутреннему рынку, он не обязан соответствовать Директиве, но он должен присудить контракт в соответствии с основными стандартами.

Относимость к внутреннему рынку ЕС

Европейская Комиссия считает, что ответственность за принятие решения имеет ли предполагаемое присуждение контракта потенциальный интерес для расположенных в других государствах-членах участников, лежит на отдельных государственных закупщиках и это решение должно быть основано на индивидуальных обстоятельствах каждого дела. ЕС предусматривает ряд факторов, которые должны быть приняты во внимание и могут включать предмет контракта, его оценочную стоимость, размер и структуру определенного рынка, торговую практику и географическое расположение места деятельности.

Соответствие с основными стандартами: Европейская Комиссия в своем ИУ устанавливает основные стандарты под тремя заглавиями: “Объявление”, “Присуждение контракта” (то есть, непредвзятость процедур, связанных с присуждением контракта) и “Судебная защита”. Оно также излагает свое мнение относительно соответствия основным принципам на практике, следующим образом:

- **Обязанность обеспечения соответствующего уровня объявления:** требуется достаточный уровень объявления, чтобы позволить рынку быть открытым для конкурса, и обеспечить расположенным в другом государстве-члене предприятиям соответствующую информацию о контракте до его присуждения с тем, чтобы иметь возможность выразить свой интерес в получении этого контракта. ИУ предусматривает примеры адекватных и широко используемых способов публикации.
- **Принципы, применимые к присуждению контракта:** присуждение должно соответствовать правилам и принципам Договора, чтобы гарантировать честный конкурс для всех заинтересованных в контракте участников и непредвзятую процедуру присуждения. Это включает:
 - Недискриминационное описание предмета контракта

- Равный доступ для участников со всех государств-членов
 - Взаимное признание дипломов, сертификатов и других свидетельств формальной квалификации
 - Использование соответствующих сроков
 - Использование прозрачного и объективного подхода
- **Судебная защита:** Существует также требование обеспечения доступных непредвзятых и эффективных механизмов пересмотра процедуры.

Комментарий

Как видно из Части Б этой Краткой информации, правила, политика и процедуры государств-членов о присуждении контрактов ниже порога обычно имеют целью отражение этих принципов. Стоит отметить, что на практике многие государства-члены имеют также правила, которые эффективно исключают от обязательства дать объявление и проводить полный конкурсный процесс для контрактов с низким порогом и с очень низкой стоимостью. Это практичное решение подтверждает, что маловероятно, что большинство контрактов с очень низкой стоимостью, будут относиться к внутреннему рынку, и что есть необходимость обеспечения пропорциональности контракта примененному для присуждения контракта процессу.

Заметки о группировании

Воздействие правил группирования на контракты ниже порога: Особая угроза в связи с контрактами ниже порога возникает при игнорировании действия правил о группировании. Эти установленные в Директиве правила требуют, например, чтобы государственный закупщик сгруппировал стоимости отдельных лотов контракта для выполнения работ или предоставления услуг, которые должны быть присуждены одновременно для определенного проекта. Стоимость каждого отдельного контракта может быть ниже, чем соответствующие финансовые пороги ЕС, но когда они соединены, общая стоимость этих контрактов может превысить финансовые пороги ЕС. В этом случае Директива будет применена к присуждению каждого из этих контрактов.

Аналогично, если государственный закупщик нуждается в регулярных поставках, которые должны быть присуждены одновременно несколькими отдельными лотами, необходимо объединить общую стоимость всех закупок с целью установления превышения закупок финансовых порогов ЕС.

В случае регулярных или однотипных требований государственный закупщик для обеспечения практичным способом соответствия с Директивой и уменьшения административных затрат по закупкам, применяет централизованные закупки и/или рамочные соглашения. Для подробной информации см. *Краткая информация о государственных закупках 19 – Рамочные соглашения* и *Краткая информация о государственных закупках 20 – Централизованные закупочные органы*.

Для дальнейшей информации о порогах и правилах группирования, см. *Краткая информация о государственных закупках 5 – Понимание финансовых порогов ЕС*.

Дополнительное Чтение:

Интернет-сайт OECD SIGMA : <http://www.sigmaweb.org>

для SIGMA статьи 45 (2010) Государственные закупки в Государствах-членах ЕС – Регулирование контрактов ниже порогов ЕС и в сферах, не подпадающих под действие Подробных Правил Директивы ЕС

Интернет-сайт Европейской Комиссии:
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement

для Интерпретативного Уведомления Комиссии (ИУ) о Праве Сообщества, применяемой к контрактам, которые не подпадают или не целиком подпадают под действие положений Директивы о Государственных закупках (2006/С 179/02).