

---

# ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ СЕКТОРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Обзор законодательства и его применения на практике в регионе ЕБРР



**ЕБРР 2011**

Европейский банк  
реконструкции и развития



---

**ЕБРР**

**Оценка состояния сектора  
государственных закупок**

---

**Обзор законодательства  
и его применения на практике  
в регионе ЕБРР**

**2011**



# Содержание

<b>Содержание</b> .....	<b>3</b>
<b>Список сокращений</b> .....	<b>7</b>
<b>Предисловие</b> .....	<b>9</b>
<b>Краткое содержание</b> .....	<b>10</b>
<b>Введение, обоснование и цели</b> .....	<b>12</b>
<b>ГЛАВА 1</b>	
<b>МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ</b> .....	<b>15</b>
1.1 Модель проведения оценки.....	16
1.2 Критерии оценки правового режима государственных закупок.....	18
1.3 Критерии и показатели, используемые в Основных принципах ЕБРР. 20	
1.4 Критерии и показатели, используемые в Концепции Правовой эффективности .....	24
Концепция Правовой эффективности .....	24
Эффективность закупочного процесса .....	24
Эффективность средств правовой защиты.....	25
1.5 Выставление оценок и рейтинговая оценка .....	26
Рейтинг Основных принципов и оценочные категории.....	26
Оценочные категории .....	27
Соответствие стандартам.....	28
Выставление оценок и рейтинговая оценка Правовой эффективности.....	29
1.6 Страны и группировки стран по субрегионам.....	30
1.7 Сбор данных.....	32
Источники и доступность данных .....	32
Анализ «законодательства ГЗ на бумаге» .....	32
Анализ «применения законов на практике» .....	32
Изучение конкретных примеров обжалования и применения средств правовой защиты в сфере государственных закупок	33
Устойчивость местной практики государственных закупок .....	33
Инструменты - числовая база данных.....	34
1.8 Интерпретация результатов оценки.....	35
Страновой обзор.....	35
«Паутинная» диаграмма.....	35
Секторные диаграммы .....	36
Столбцовые диаграммы.....	37
<b>ГЛАВА 2</b>	
<b>КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ</b>	
<b>ЗАКУПКАХ И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ НА ПРАКТИКЕ В РЕГИОНЕ ЕБРР</b> .....	<b>39</b>
2.1 Введение .....	40
Итоговая оценка законодательства в сфере государственных закупок .....	40
Итоговая оценка практики в сфере государственных закупок .....	45

	Органы регулирования в сфере государственных закупок и формирование политики.....	49
2.2	Балканские страны и Турция.....	57
	Предпосылки.....	57
	Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования.....	57
	Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы.....	58
	Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия.....	59
	Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства.....	60
2.3	Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия.....	62
	Предпосылки.....	62
	Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования.....	62
	Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы.....	63
	Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия.....	64
	Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства.....	65
2.4	Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию.....	66
	Предпосылки.....	66
	Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования.....	67
	Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы.....	68
	Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия.....	68
	Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства.....	69
2.5	Страны ЕС в регионе ЕБРР.....	71
	Предпосылки.....	71
	Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования.....	72
	Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы.....	72
	Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия.....	73
	Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства.....	74

## ГЛАВА 3

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

#### В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР ..... 77

3.1	Введение.....	78
3.2	Концепция правовой эффективности и ее применение в регулировании государственных закупок.....	79
3.3	Стандартизация правовой эффективности в сфере государственных закупок.....	82
	Институциональные основы.....	83
	Эффективность государственных закупок: институциональные основы – общие тенденции в субрегионах ЕБРР.....	85
	Предтендерный этап.....	87
	Эффективность государственных закупок: предтендерный этап – общие тенденции в регионе операций ЕБРР.....	89
	Этап проведения тендера.....	92
	Эффективность государственных закупок: этап проведения тендера – общие тенденции в регионе ЕБРР.....	94
	Посттендерный этап.....	96
	Эффективность государственных закупок: этап по завершении торгов – общие тенденции в регионе ЕБРР.....	97
3.4	Балканские страны и Турция.....	101
	Институциональные основы.....	101
	Эффективность процесса государственных закупок - Средняя общая отметка.....	102
	Предтендерный этап.....	102
	Этап проведения тендера.....	103
	Посттендерный этап.....	105
3.5	Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия.....	107
	Институциональные основы.....	107
	Предтендерный этап.....	108
	Этап проведения тендера.....	109

	Посттендерный этап.....	110
3.6	Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию .....	112
	Институциональные основы .....	112
	Предтендерный этап .....	113
	Этап проведения тендера .....	115
	Посттендерный этап.....	116
3.7	Страны ЕС в регионе ЕБРР .....	118
	Институциональные основы .....	118
	Предтендерный этап .....	120
	Этап проведения тендера .....	121
	Посттендерный этап.....	122
3.8	Выводы.....	125

## ГЛАВА 4

### ЭФФЕКТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ПРИМЕНЕНИЯ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В СФЕРЕ ГЗ В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР ..... 133

4.1	Введение .....	134
4.2	Концепция правовой эффективности и ее применение в области регулирования вопросов применения средств правовой защиты в сфере ГЗ.....	136
	Концепция правовой эффективности.....	136
	Анализ показателей правовой эффективности применения средств правовой защиты в сфере ГЗ.....	136
	Показатели эффективности эффективных средств правовой защиты .....	137
	Определение степени эффективности средств правовой защиты в сфере ГЗ в регионе операций ЕБРР.....	139
4.3	Балканские страны и Турция .....	145
	Простота.....	145
	Скорость .....	146
	Стоимость проведения проверок.....	146
	Фактор определенности.....	148
	Учет местной специфики .....	148
	Тенденции.....	150
	Заключение.....	151
4.4	Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия.....	152
	Простота.....	152
	Скорость .....	153
	Стоимость проведения проверок.....	154
	Фактор определенности.....	155
	Учет местной специфики .....	156
	Тенденции.....	157
	Заключение.....	158
4.5	Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию .....	159
	Простота.....	159
	Скорость .....	160
	Стоимость проведения проверок.....	161
	Фактор определенности.....	162
	Учет местной специфики .....	163
	Тенденции.....	164
	Заключение.....	165
4.6	Страны ЕС в регионе ЕБРР .....	166

Простота.....	166
Скорость .....	167
Стоимость проведения проверок.....	168
Фактор определенности.....	170
Учет местной специфики .....	171
Тенденции.....	172
Заключение.....	172
4.7 Рекомендации .....	173
Меры регулирования.....	173
Наращивание потенциала в области госзакупок.....	175

## ГЛАВА 5

### УСТОЙЧИВОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГЗ НА ПРАКТИКЕ В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР ..... 177

5.1 Введение .....	178
5.2 Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике в странах операций ЕБРР.....	179
Измерение устойчивости ГЗ на практике.....	179
Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике в странах операций ЕБРР.....	180
5.3 Общие тенденции .....	183

## ГЛАВА 6

### КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ..... 185

6.1 Общие тенденции .....	186
Качество законодательства в сфере государственных закупок .....	187
Качество национальной практики осуществления закупок.....	187
Качество процедур средств правовой защиты в сфере госзакупок.....	187
Окончательный оценочный рейтинг .....	187
Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике.....	188
6.2 Подробное описание некоторых тенденций.....	191
Государственный сектор в сравнении с сектором правительственных закупок.....	191
Формирование политики: антикоррупционные механизмы в сравнении с эффективностью закупок .....	191
Процесс осуществления ГЗ в сравнении с тендерными процедурами .....	191
Торги в сравнении со специальными процедурами закупок.....	195
6.3 Краткое изложение результатов и рекомендаций.....	198
Балканские страны и Турция.....	198
Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия .....	198
Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию .....	199
Страны ЕС в регионе ЕБРР .....	200
6.4 Выводы.....	202

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Характеристики стандартного процесса ГЗ, использованные для подготовки вопросника .....	205
---	-----

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Основные принципы в отношении режима регулирования эффективности закупок в госсекторе .....	215
---	-----

## Выражение признательности ..... 222

## Список сокращений

<b>БИГ</b>	Босния и Герцеговина
<b>БЮР Македония</b>	Бывшая югославская республика Македония
<b>ВВП</b>	Валовой внутренний продукт
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация
<b>ГЗ</b>	Государственные закупки
<b>ДЭСВ ООН</b>	Департамент Организации объединённых наций по экономическим и социальным вопросам
<b>ЕБРР</b>	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЕБРР П&amp;П</b>	Принципы и правила закупок товаров, работ и услуг Европейского банка реконструкции и развития
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ЗГЗ</b>	Закон о государственных закупках
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МСП</b>	Мелкие и средние предприятия
<b>МФО</b>	Международная финансовая организация
<b>МЦГ</b>	Марракешская целевая группа
<b>ООН</b>	Организация объединённых наций
<b>ОПР</b>	Официальная помощь в целях развития
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ОЭСР СИГМА</b>	англ. Support for Improvement in Governance and Management, <a href="http://sigmaweb.org">http://sigmaweb.org</a>
<b>ППР</b>	Программа правовой реформы ЕБРР
<b>СНГ</b>	Содружество Независимых Государств
<b>СПЗ</b>	Всемирная торговая организация, «Соглашение по правительственным закупкам»
<b>ЦВЕ</b>	Центральная и Восточная Европа
<b>ЮНЕП</b>	Программа Организации Объединённых Наций по окружающей среде (англ. UNEP, United Nations Environment Programme)
<b>ЮНСИТРАЛ</b>	Основной юридический орган системы Организации Объединённых Наций в области права международной торговли, <a href="http://uncitral.org">http://uncitral.org</a>
<b>ЮВЕ</b>	Юго-Восточная Европа
<b>SWOT</b>	англ. Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats





## Предисловие

С удовольствием представляю вашему вниманию первую оценку состояния сектора государственных закупок в регионе ЕБРР. Основная задача оценки, проведенной ЕБРР в 2010 году, заключалась в том, чтобы осветить процесс реформирования сектора государственных закупок в странах операций ЕБРР, оказать ему содействие и повлиять на него, предложив ориентиры для его осуществления.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов страны уделяют повышенное внимание совершенствованию законодательной базы в сфере государственных закупок в силу того, что государственные закупки являются одним из основных направлений экономической деятельности любого государства. Законодательная база в сфере государственных закупок, регулируя договорные отношения между государственным и частным сектором, определяет, каким образом покупательная способность государства реализуется на практике, и кроме того призвана способствовать прозрачной и реальной конкуренции за получение государственных контрактов. Таким образом, качество законодательства о государственных закупках непосредственным образом сказывается на качестве товаров, работ или услуг, поставляемых в рамках государственных контрактов, и может существенно влиять на объем государственных расходов. Устаревшее или неэффективное законодательство в сфере государственных закупок может приводить к растрачиванию ограниченных бюджетных средств и препятствовать осуществлению фискальной реформы.

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) является международным финансовым учреждением, которое оказывает содействие переходу к рыночной экономике в странах операций ЕБРР. Являясь одним из крупнейших инвесторов в регионе операций ЕБРР, Банк содействует применению передовой международной практики в сфере закупок, с тем чтобы обеспечить эффективность инвестиций и тем самым создать условия для успешного перехода к рыночной экономике. Со своей стороны ЕБРР стремится к тому, чтобы закупки товаров, работ или услуг для финансируемых Банком проектов осуществлялись с учетом передовой международной практики, как это отражено в Принципах и правилах ЕБРР о закупках, которые составлены в соответствии с Соглашением ВТО по правительственным закупкам.

Кроме того, одна из задач ЕБРР заключается в оказании технической помощи странам операций в развитии коммерческого права и институтов, которые закладывают основу рыночной экономики, создают благоприятный инвестиционный климат и содействуют экономическому росту. С опорой на соответствующие аналитические средства и опыт, полученный инвесторами в регионе, в рамках Программы ЕБРР по законодательству на этапе перехода началась активная работа по формированию экспертного потенциала и внедрению новых методов и технологий для осуществления правовой реформы, с тем чтобы обеспечить страны региона информацией о передовой международной практике и о требованиях предъявляемых международными инвесторами в этой области.

В целом, как показывает передовой международной опыт в сфере ГЗ, требуется устранить факторы, снижающие эффективность и повышающие затратность процесса ГЗ. Тем не менее, мы полагаем, что важную роль в процессе формирования политики в сфере ГЗ должно играть обеспечение баланса между зачастую конкурирующими друг с другом принципами состязательности, прозрачности и эффективности при учете особенностей местного рынка, правовой и предпринимательской культуры. Одним из важнейших фактором, влияющих на сферу ГЗ, по-прежнему остается принятие антикоррупционных мер, особенно в странах с неразвитой культурой предпринимательства.

ЕБРР продолжает пропагандировать выгоды реформирования сектора ГЗ для правовой сферы и экономики, и ожидается, что результаты «Оценки функционирования режимов правового регулирования государственных закупок» станут источником новых идей реформ и придадут дополнительный импульс правительствам стран, планирующих улучшить свое законодательство.

Настоящий доклад был подготовлен по инициативе отдела правовой реформы и управления знаниями юридического департамента ЕБРР совместно с управлением закупок Банка. Я хотел бы выразить особую благодарность представителям регулирующих органов в странах операций ЕБРР, которые, ознакомившись с содержанием оценки, внесли в него изменения и улучшили качество данного доклада. Время и усилия, затраченные должностными лицами и отдельными сотрудниками, свидетельствуют о приверженности проведению реформ в странах операций ЕБРР.



**Ян Фишер**

Вице-президент по операционной политике Европейский Банк Реконструкции и Развития

## Краткое содержание

В данной оценке состояния сектора государственных закупок, проведенной ЕБРР в 2010 году, представлен обзор законодательной базы в сфере ГЗ и практического осуществления ГЗ в странах операций ЕБРР, включая рациональность закупочной практики.

Целью оценки является содействие осуществляемой реформе в сфере политики государственных закупок, а также становлению регулирующих и правоприменительных органов в этом регионе. В частности, ожидается, что данная работа будет способствовать инвестициям и развитию инфраструктуры государственного сектора в странах операций ЕБРР.

Как показывают результаты оценки, правительства многих стран в регионе операций ЕБРР предпринимают все больше шагов по реформированию сферы государственных закупок и повышению ее открытости для конкуренции и международной торговли, а также принимают меры для улучшения эффективности закупочного процесса.

В ходе оценки были выявлено большое разнообразие подходов к политике осуществления ГЗ в рассматриваемых странах.

Некоторые страны уже переняли передовой международный опыт и принципы, закрепленные в Соглашении ВТО по правительственным закупкам или в нормативно-правовой базе по ГЗ Европейского союза. Эти страны активно проводят широкомасштабные реформы своего сектора ГЗ (государства-члены ЕС в регионе ЕБРР, страны Балканского полуострова, Армения, Грузия и Турция).

В России и странах Восточной Европы (за исключением Молдовы), республиках Центральной Азии и Монголии наблюдается умеренное развитие политики в сфере ГЗ. В данных странах ведется реформирование законодательства о ГЗ, но действующие законы о ГЗ и, в особенности, практика осуществления ГЗ пока не соответствуют международным стандартам.

В Беларуси, Молдове и Украине разработка политики ГЗ находится на начальном этапе (а также в Туркменистане и Узбекистане, где законодательство о ГЗ находится в зачаточном состоянии). В этих странах необходимо внедрение всеобъемлющей нормативной базы о ГЗ.

В целом в регионе ЕБРР соответствие законодательства в сфере ГЗ установленным международным стандартам варьируется от очень низкого уровня до очень высокого, а практики осуществления ГЗ - от среднего до высокого. Государственные органы регулирования часто не способны обеспечить надлежащее исполнение законов, в том числе посредством предоставления средств правовой защиты; последние нуждаются в дальнейшем усовершенствовании во всем регионе. В процессе формирования политики государственных закупок зачастую не учитываются особенности предпринимательской культуры и трудности работы на рынке. Концепция рациональной политики осуществления ГЗ, предусматривающая обеспечение выгод не только для подрядчиков, но и для общества и экономики при минимизации ущерба окружающей среде, во многих странах региона реализуется не полностью.

В некоторых странах региона ЕБРР законодательные и институциональные реформы, касающиеся сектора государственных закупок, как правило, предшествуют изменениям в функционировании рынка, таким как начало использования надежных средств электронной связи. Отдельные страны, впрочем, активно внедряют электронные технологии для проведения государственных закупок и добились впечатляющих результатов (Албания, Армения, Грузия, Латвия, Литва, Турция и Эстония).

В целом, так как политика и регулирование в сфере ГЗ носят непоследовательный характер и существенно варьируются в зависимости от страны, существует необходимость в продолжении реформирования сферы ГЗ при обеспечении особого внимания вопросам стандартизации процесса планирования закупок, предквалификационных процедур и контроля за выполнением договоров.

Как общее правило, независимые органы по ГЗ и принцип открытой конкуренции должны в большей степени определять политику и регулирование в сфере ГЗ. Сектор государственных закупок в республиках Центральной Азии и в Восточной Европе носит более централизованный характер по сравнению с государствами-членами ЕС в регионе ЕБРР и странами Балканского полуострова.

Реформы в сфере ГЗ должны быть направлены на устранение (по-прежнему сохраняющегося) разрыва между признанием и обеспечением соблюдения норм профессиональной этики, сокращение режима преференций в его различных формах и расширение применения инструментов, обеспечивающих эффективность в секторе государственных закупок. Не менее важно, чтобы законы о ГЗ распространялись и на закупки в сфере коммунального хозяйства, так как конкуренция в этом секторе в регионе ЕБРР носит крайне ограниченный характер.

В целом результаты проведенной оценки указывают на то, что уровень рисков, обусловленных законодательством в сфере ГЗ, в странах операций ЕБРР постепенно снижается, за исключением Туркменистана и Узбекистана.

## Введение. Обоснование и цели

В 2010 году Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) провел свою первую оценку сектора государственных закупок в странах операций ЕБРР. Нормативная база ГЗ регулирует взаимодействие между покупателями в бюджетной сфере и рынком, таким образом, определяя каким образом, покупательная способность закупающих органов осуществляется через частный сектор коммерческих предприятий. В силу того, что государственные закупки считаются основным видом экономической деятельности правительства, их регулирование является важным дополнением к законодательству о госфинансировании, а также является важной составляющей системы торгового законодательства стран.

Оценка, проводимая ЕБРР, направлена на предоставление всеобъемлющей картины сферы государственных закупок и проведение анализа исполнения законов на практике в странах операций ЕБРР. Проект охватывает 29 стран региона операций ЕБРР: Албанию, Армению, Азербайджан, Боснию и Герцеговину, Болгарию, БЮР Македонию, Венгрию, Грузию, Казахстан, Латвию, Литву, Молдову, Монголию, Польшу, Республику Беларусь, Республику Словакия, Республику Кыргызстан, Россию, Румынию, Сербию, Словению, Таджикистан, Туркменистан, Турцию, Узбекистан, Украину, Хорватию, Черногорию и Эстонию.

В настоящем докладе обобщаются результаты оценки законов о ГЗ «на бумаге». Впервые была проанализирована сфера государственных закупок во всех вышеперечисленных странах одновременно. Доклад содержит подробный анализ эффективности правового регулирования процессов ГЗ, проверок и средств правовой защиты с целью выявления элементов закона и практики, которые снижают эффективность осуществления государственных закупок. Обзор нормативно-правовой базы охватывает все 29 стран, оценка практики осуществления закупок в стране была успешно завершена в большинстве стран, за исключением Азербайджана, Туркменистана и Монголии.

Для анализа сектора ГЗ, в ходе оценки изучалась масштабность законодательства в сфере ГЗ и эффективности осуществления ГЗ на практике, включая анализ законодательства в сфере осуществления механизмов проверок и средств

правовой защиты как следствие запрещенных действий закупающих органов.\* Кроме того, был осуществлен анализ применения устойчивой практики ГЗ. Поэтому в отчет включен анализ применения на практике первичных и вторичных правил регулирования ГЗ в соответствии с международными стандартами. В отчете также представлен анализ национальных правил осуществления ГЗ и закупающих органов в регионе операций ЕБРР, а также анализ целей государств в вопросах структурирования собственной политики в области закупок.

Целью данной проверки ставилось изучение законодательства и осуществление ГЗ на практике в сфере коммунального хозяйства, однако в силу отсутствия достаточной информации о государственных закупках в сфере коммунального хозяйства, главные выводы были сделаны основываясь на действующем законодательстве и практике осуществления ГЗ, за исключением тех случаев, когда закупки в сфере коммунального хозяйства оговаривались отдельно.

В связи с тем, что страны в регионе операций ЕБРР различаются по вопросу осуществления ГЗ на практике, оценка проводилась исходя из специально разработанных критериев на базе разработанных ЕБРР Основных принципов эффективного режима правового регулирования государственных закупок (Основные принципы)\*\* и ключевых элементов процесса ГЗ (критерии процесса закупок).\*\*\* Основные принципы и все показатели соответствия были позаимствованы из практики применения крупных международно-правовых инструментов, в том числе уже действующих инструментов, имеющих статус «общепризнанных документов»\*\*\*\*. Однако эти инструменты не охватывают все процессы ГЗ, поэтому, в дополнение к ним были приняты показатели на основе лучшей имеющейся практики осуществления ГЗ, применяемые международными финансовыми институтами (такими как Всемирный банк и ЕБРР).

Отражение процесса реформирования сферы ГЗ в странах операций ЕБРР, обеспечение поддержки, оказание влияния и осуществление руководства над проводимой реформой сферы закупок являются ключевыми задачами осуществляемой проверки. Целью оценки также ставится контроль соответствия системы

\* В проектную группу вошли сотрудники ЕБРР, консультанты в области международных отношений, местные закупающие органы, закупающие органы в сфере международного хозяйства, юридические фирмы, консультирующие участников торгов в регионе операций. В каждой стране проектная группа стремилась заручиться поддержкой органов контроля за закупками, которых просили прокомментировать результаты проведенной оценки.

\*\* См. Приложение 2 к докладу.

\*\*\* См. Приложение 1 к докладу.

\*\*\*\* Свод законодательных актов ЕС в сфере ГЗ за 2004-2007 годы, измененная редакция Типового закона ЮНСИТРАЛ о ГЗ за 2010 год, измененная редакция СПЗ ВТО 2007 года.

регулирования ГЗ, осуществления закупок на практике, анализ их всеобъемлющего характера и соответствия целям осуществления проводимой реформы. Цели оценки включают в себя:

- Предоставление всеобъемлющей информации о сфере ГЗ в регионе операций ЕБРР, анализ законов о ГЗ, государственных институтов регулирования и органов обеспечения средств правовой защиты, а также иных действующих механизмов, таких как система электронных закупок или работа центрального закупочного органа;
- Предоставление достоверных данных о работе сферы ГЗ на практике, исходя из отчетов местныхкупающих органов о сфере ГЗ и коммунального хозяйства, местных специалистов, работающих в сфере ГЗ и местных юристов-практиков, оказывающих помощь в подготовке тендерных заявок для участников торгов;
- Предоставление независимой оценки качества нормативной базы ГЗ и осуществления ГЗ на практике в бюджетной сфере в регионе операций ЕБРР с целью обеспечения поддержки и оказания влияния на возможные реформы в будущем;
- Помощь ЕБРР в оценке юридических рисков в странах операций и по вопросам инвестиционной деятельности;
- Оказание помощи ЕБРР в разработке национальных стратегий ГЗ, разработке и применении мер с целью улучшения показателей переходного процесса финансируемых ЕБРР проектов

В настоящем докладе приводятся основные результаты первой оценки сектора государственных закупок с рассмотрением систем регулирования ГЗ во всех странах операций ЕБРР на основе специально разработанных принципов, отражающих важные элементы процесса закупок (основные принципы ЕБРР). При анализе эффективности регулирования сферы ГЗ применялась «концепция правовой эффективности», первоначально разработанная для проводимой ЕБРР проверки эффективности торгового законодательства. Результаты оценки основываются на анализе нормативной базы ГЗ вступившей в силу 30 июня 2010 года\*\*\*\* и результатах анализа положения дел на практике в первом квартале 2011 года.

\*\*\*\* В случае с Грузией, Румынией и Болгарией от 30 сентября 2010.





---

# Глава 1

---

## МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ

---

- 1.1 Модель проведения оценки
- 1.2 Критерии оценки правового режима государственных закупок
- 1.3 Критерии и показатели, используемые в Основных принципах ЕБРР
- 1.4 Критерии и показатели, используемые в Концепции Правовой эффективности
- 1.5 Выставление оценок и рейтинговая оценка
  - Рейтинг Основных принципов и оценочные категории
  - Оценочные категории
  - Соответствие стандартам
  - Выставление оценок и рейтинговая оценка Правовой эффективности
- 1.6 Страны и группировки стран по субрегионам
- 1.7 Сбор данных
  - Источники и доступность данных
  - Анализ «законодательства ГЗ на бумаге»
  - Анализ «применения законов на практике»
  - Изучение конкретных примеров обжалования и применения средств правовой защиты в сфере государственных закупок
  - Устойчивость местной практики государственных закупок
  - Инструменты - числовая база данных
- 1.8 Интерпретация результатов оценки
  - Страновой обзор
  - «Паутинная» диаграмма
  - Секторные диаграммы
  - Столбцовые диаграммы



## 1.1

## Модель проведения оценки

Оценочная модель состоит из пяти основных компонентов (см. диаграмму 1.1 ниже) в соответствии с подходом ЕБРР к оценке состояния хозяйственного законодательства, при этом особое внимание уделяется «применению законов на практике».

#### Определение передовой практики в мире

Для определения передовой практики были проанализированы все значимые международно-правовые стандарты в сфере ГЗ (свод законодательных актов ЕС в сфере ГЗ за 2004-2007 годы, новая редакция Типового закона ЮНСИТРАЛ о ГЗ (проект 2010 года), новая редакция Соглашения по правительственным закупкам Всемирной торговой организации (проект 2007 года), включая практику МФО (правила закупок, принятые во Всемирном банке и ЕБРР).

По итогам проведенного обзора и с учетом практического опыта МФО в регионе, взятого как образец наилучшей практики, были определены самые передовые стандарты закупок, которые легли в основу разработки модели Основных элементов процесса ГЗ на базе разработанных ЕБРР Основных принципов эффективного режима правового регулирования государственных закупок (см. приложение 1). Согласно этим основным принципам, соблюдение стандартов осуществления закупок является важным не только во время осуществления тендерной процедуры, но также и на предтендерном и посттендерном этапах. основополагающие принципы осуществления закупок, отраженные во всех международно-правовых документах в этой сфере, должны соблюдаться с начала осуществления и на протяжении всего процесса закупок.

Диаграмма 1. 1

#### Ключевые показатели модели проведения оценки



### Разработка критериев на основе примеров передовой практики в мире

Примеры передовой практики по разработке моделей ГЗ были в дальнейшем преобразованы в показатели и критерии оценки. Критерии оценки основаны на идее, что основная функция законодательства о государственных закупках заключается не в том, чтобы обеспечивать беспрепятственное осуществление международной торговли или экономию государственных средств, а в том, чтобы установить минимальные стандарты применительно к закупкам в государственном секторе.

### Составление вопросников на основе критериев

После этого, с помощью этих критериев были составлены подробные вопросники, охватывающие все стадии закупочного процесса, а также касающиеся институциональной базы, институционального потенциала, тенденций в политике осуществления закупок и устойчивости процесса государственных закупок.

На основе критериев, были разработаны три вопросника: вопросник о национальном законодательстве в сфере ГЗ в регионе операций ЕБРР, вопросник о практике осуществления закупок местнымикупающими организациями (для государственных нужд и коммунального хозяйства) и вопросник о проверках и средствах правовой защиты с указанием примера их прецедентного использования. Указание прецедентного примера требовалось для оценки практического функционирования процедур правовой защиты применительно к государственным закупкам для нужд правительства и коммунального хозяйства.

### Перевод данных вопросников в числовую базу данных

Для оценки была разработана и создана специальная база данных, доступная в режиме реального времени. Ее наличие позволило получать статистические данные от местных экспертов, сняло необходимость дополнительной обработки поступающей информации и сделало возможным использование единого подхода для начисления баллов и подведения результатов.

### Начисление баллов и оценка

В целях обеспечения беспристрастного сравнения в рамках оценки страны операций ЕБРР были поделены на группы (4 субрегиона) в зависимости от проводимой государственной политики. В целях получения наиболее полной картины для каждой области исследования были установлены одинаковые максимальные показатели при измерении степени ее соответствия установленным стандартам. С целью упрощения начисления баллов в основных областях исследования не применялось никакой дополнительной корректировки по степени значимости заданных вопросов. Для исключения субъективных суждений респондентов количество открытых вопросов было сведено к минимуму. После проведения всех подсчетов определялась степень соответствия установленным стандартам.

### Критерии и показатели, используемые в Основных принципах ЕБРР

Первая часть оценки была посвящена анализу качества законов и их практическому применению, после чего полученные показатели по странам были сопоставлены с передовой международной практикой, инкорпорированной в Основные принципы. По итогам этого анализа странам начислялись баллы в зависимости от качества (охвата) их национального законодательства в сфере ГЗ и качества его практического применения. Кроме того, для каждой страны было получено соотношение охвата и эффективности законодательства, понимаемое как соотношение качества «законов на бумаге» и качества «применения законов на практике», что позволяло выявлять проблемы с исполнением законодательства.

### Критерии и показатели, используемые в Концепции Правовой эффективности

Во второй части оценки рассматривалась эффективность государственного регулирования сферы закупок в регионе ЕБРР.

Для определения того, в какой степени в национальном законодательстве и правоприменительной практике отражены основные задачи регулирования государственных закупок, использовалась концепция правовой эффективности – аналитический инструмент, разработанный ОНР\* для оценки состояния хозяйственного законодательства.

\* Ф. Дахан и Дж. Симпсон (2008 год), «Legal efficiency of secured transactions reform: bridging the gap between economic analysis and legal reasoning», под редакцией Ф. Дахан и Дж. Симпсона, Secured Transactions Reform and Access to Credit, стр. 122—140, издательство «Эдвард паблшинг», Челтенхэм, Великобритания.

## 1.2

## Критерии оценки правового режима государственных закупок

Законодательство о государственных закупках регулирует процессы приобретения товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных заказчиков. Эти процессы являются частью системы управления ресурсами и бюджетом. Закупочный процесс начинается с определения потребностей государственных заказчиков, затем разрабатывается стратегия по выбору источников поставок, выделяются бюджетные средства, и осуществляется процедура торгов, оценки и отбора поставщиков. В интересах потенциально значительного числа конечных пользователей после заключения контракта должен осуществляться контроль за его исполнением. В правилах о государственных закупках эти процессы зачастую отражены как три основных стадии закупок: предтендерная стадия, конкурсные торги и посттендерная стадия.

В случае с государственными заказчиками сложный процесс заключения коммерческих контрактов должен учитывать и принципы работы государственного сектора, такие как прозрачность процесса принятия решений и подотчетность государственного сектора налогоплательщикам, которые являются конечными пользователями благ, поставляемых по государственным контрактам.

В соответствии с функциональным подходом к законодательству о государственных закупках (см. врезку 1.1) основные правовые нормы регулирования процесса государственных закупок должны быть обеспечены национальным законодательством независимо от правовой специфики и традиций предпринимательской деятельности.

Содержание национального законодательства о государственных закупках зависит от целей за-

купочной политики правительства и договорно-правовой культуры в отдельно взятой стране. В то же время, законодательство в области ГЗ должно соответствовать международным стандартам, с тем чтобы не нарушались принципы государственного управления.

Одна из основных проблем при моделировании правового режима государственных закупок состоит в том, чтобы определить, насколько передовой международный опыт актуален для социально-экономических условий данной страны.

Для любого государства сложность состоит в том, чтобы при разработке национального законодательства в сфере ГЗ надлежащим образом учитывать передовой международный опыт и в то же время принимать во внимание:

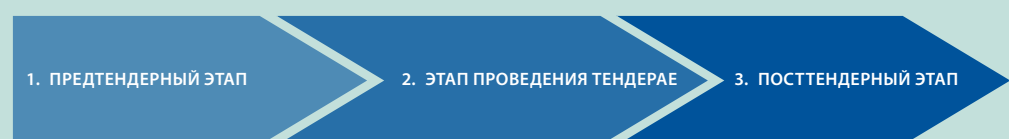
- (а) особенности местного рынка (поставщиков и подрядчиков, присутствующих на рынке),
- (b) специфику деловой культуры страны, и
- (с) уровень развития коммуникационных технологий в стране.

В дополнение к этому система регулирования ГЗ должна учитывать различия между государственными контрактами, финансируемыми из государственного/муниципального бюджета (классические государственные/правительственные закупки) и государственными контрактами в сфере коммунального хозяйства (ГЗ в коммунальном хозяйстве).

В ходе оценки эти соображения были намеренно проигнорированы с целью разработки единых

Диаграмма 1.2

### Основные этапы процесса государственных закупок



## Врезка 1.1

**Функциональный подход: основные функции законодательства о ГЗ**

Законодательство в сфере государственных закупок должно:

- охватывать весь государственный сектор
- обеспечивать надежный контроль за финансами в секторе
- обеспечивать соотношение «цена-качество»
- регулировать каждый этап закупочного процесса
- обеспечивать прозрачную систему уведомлений о присуждении права на заключение контракта и средств правовой защиты
- обеспечивать четкие и последовательные правила допуска к участию в торгах, которые нельзя изменить по желанию конкретной покупающей организации
- обеспечивать эффективный механизм выбора тендерной процедуры с учетом специфики закупки и содержания контракта
- учитывать экономические, социальные и экологические факторы

упрощенных критериев, которые можно было бы применять в столь разнообразном в политическом и экономическом плане регионе.

В силу отсутствия общепризнанных стандартов в сфере ГЗ и с учетом ограничений упрощенного варианта оценки, были разработаны «Основные принципы» (см. диаграмму 2 ниже), охватившие передовой международный опыт моделирования процесса ГЗ и использовавшиеся при оценке в качестве контрольного перечня.

Конкретные критерии для «Основных принципов» были дословно воспроизведены (но не ограничиваются ими) из следующих документов:

- свод законодательных актов ЕС в сфере ГЗ за 2004 – 2007 годы;
- закон Комиссии ООН по международному торговому праву 1994 года;
- Соглашение Всемирной торговой организации по правительственным закупкам (СПЗ);
- Принципы и правила закупок Всемирного банка;
- Принципы и правила закупок ЕБРР;

- Оценка устойчивости государственных закупок Марракешской целевой группы по устойчивым государственным закупкам.

Как следствие, критерии, хотя они и основаны на имеющихся широком международном признании принципах и требованиях, принимают во внимание качество закупочного цикла, но не учитывают политический компонент; в рамках оценки не ставилась задача определить, в какой степени законы отдельных стран и их практические исполнение соответствуют положениям какого-либо из этих международно-правовых документов.

Таким образом, используемые в рамках оценки критерии:

- представляют собой объективную единообразную основу для проведения сравнительного анализа в отношении всего региона операций ЕБРР и групп стран (субрегионов);
- могут применяться, не принимая во внимание политику в сфере ГЗ отдельных стран операций ЕБРР;
- могут использоваться для оценки разрабатываемой нормативной базы.

## 1.3

## Критерии и показатели, используемые в Основных принципах ЕБРР

Основные принципы, разработанные на основе обзора международных стандартов в области закупок, проведенного ЕБРР в сентябре 2009 г., отражают стандарты, признанные в качестве примеров передовой практики в области разработки эффективных правовых режимов регулирования закупок. В силу того, что динамика власти в процессе осуществления государственных закупок является заведомо не одинаковой,

в «Основные принципы» были включены такие показатели, как регулирующие и правоприменительные органы, единообразие, последовательность и подотчетность.

10 первоначальных основных принципов были трансформированы в 11 ключевых показателей или критериев, которые приведены во врезке ниже.

## Врезка 1.2

## Критерии, используемые в Основных принципах

<p><b>ПОДОТЧЕТНОСТЬ РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ</b></p>	<p>Правовой режим ГЗ должен обеспечивать подотчетность на всех этапах процесса закупки, а также его сбалансированность с точки зрения предъявляемых к нему требований государственного и коммерческого характера.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Четкое распределение ответственности между должностными лицами, работающими в административной, бюджетной и закупочной сферах;</li> <li>• Разумное экономическое обоснование и определение содержания контракта до начала процедуры торгов;</li> <li>• Техническое задание к торгам должно основываться на необходимых качественных характеристиках и/или требованиях к выполняемой работе и оставаться неизменными в течение всего процесса, за исключением применения в обоснованных случаях методов договорных закупок;</li> <li>• В случае если в ответ на техническое задание получены надлежащим образом оформленные конкурсные заявки возможность отклонить все предложения должна быть ограничена очевидными случаями с четким обоснованием причин;</li> <li>• В случае отмены торгов ответственность по выплате компенсаций участникам торгов несет закупающая организация.</li> </ul>
<p><b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЧЕСТНОСТИ В ХОДЕ ПРОЦЕССА ЗАКУПОК</b></p>	<p>Правовой режим ГЗ должен обеспечивать закупочную деятельность, прозрачность государственной политики и надлежащее соотношение «цена-качество».</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Действия руководства и сотрудников, работающих в области закупок, должны соответствовать заявленным целям их организации;</li> <li>• Существуют механизмы, ограничивающие возможности злоупотребления влиянием;</li> <li>• Учет возможного конфликта интересов обеспечивается на всех этапах закупочного процесса</li> <li>• Информация о государственных инвестициях и закупках широко доступна и в равной степени предоставляется всем заинтересованным сторонам;</li> <li>• Коммуникация между закупающей организацией и участниками торгов должна осуществляться с использованием наилучших имеющихся средств связи (желательно электронных) для сохранения содержания сообщений;</li> <li>• Ограничены возможности по пересмотру или внесению изменений в окончательный вариант тендерной заявки, тендерного предложения или уже подписанного государственного контракта.</li> </ul>

<p><b>НАДЛЕЖАЩИЙ УРОВЕНЬ ПРОЗРАЧНОСТИ</b></p>	<p>Для того чтобы процесс государственных закупок был приемлемым для всех заинтересованных сторон, необходимо обеспечить его открытость, прозрачность и объективность. Следует избегать любых положений, допускающих непубличность решений</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон должен способствовать широкому применению электронных закупок в качестве одного из способов предотвращения сговора между участниками торгов;</li> <li>• Должно быть обеспечено эффективное, официальное и надежное размещение объявлений о возможностях участия в торгах в одном информационном источнике;</li> <li>• Должно быть предусмотрено обязательное протоколирование хода закупочного процесса в режиме реального времени, предпочтительно с использованием электронных технологий, с обеспечением бесплатного доступа к этой информации;</li> <li>• Должен иметься бесплатный доступ к тендерной документации в электронной форме;</li> <li>• Уведомления, касающиеся контракта, в том числе уведомление о присуждении права на заключение контракта, должны публиковаться в отношении всех контрактов, заключаемых закупающей организацией.</li> </ul>
<p><b>ДОБРОСОВЕСТНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ</b></p>	<p>Нормативная база должна способствовать честной конкуренции и не допускать дискриминации в сфере ГЗ. Конкурсные заявки и участники торгов равного статуса должны быть поставлены в равные условия. Отечественные участники не должны иметь преференций</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон должен способствовать добросовестной конкуренции;</li> <li>• Закон должен не допускать дискриминацию и не предусматривать преференции для отечественных участников;</li> <li>• Отношение к конкурсным заявкам и участникам торгов равного статуса должно быть одинаковым независимо от их гражданства, местонахождения или политической принадлежности;</li> <li>• Должны существовать четкие критерии допуска к участию в торгах и общее понимание оснований для отстранения от участия в них;</li> <li>• Должны существовать возможности провести разграничение между критериями допуска к участию в торгах, квалификационными и техническими требованиями, которым должны соответствовать участники торгов;</li> <li>• Закон должен предусматривать установление минимальных сроков проведения торгов для обеспечения равных условий участия в них;</li> <li>• В случае исключения участников торгов необходимо предусмотреть период приостановки торгов остаточным сроком действия или альтернативную процедуру для немедленного принятия защитных мер;</li> <li>• Контракт, заключаемый на основе конкуренции и процесса торгов, допускающего как состязательность, так и, в случае необходимости, конкурентное согласование условий, обеспечивает соответствие поставленным целям;</li> <li>• Выбор метода или процедуры проведения торгов должен основываться на стоимости контракта, его содержании и параметрах закупки;</li> <li>• До начала тендерной процедуры необходимо согласовать технические спецификации, требования и надлежащие критерии присуждения права на заключение контракта, соответствующие его предмету и стоимости;</li> <li>• В случае подачи заявки с явно заниженной ценой должна существовать возможность затребовать разъяснения или либо отклонить такую заявку, либо увеличить сумму гарантии исполнения в целях снижения или ограничения возможных рисков.</li> </ul>

<p><b>ЭКОНОМИЯ РАСХОДОВ</b></p>	<p>Закон должен создавать условия для осуществления ГЗ в разумные сроки.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Формальные требования, необходимые для обеспечения прозрачности процесса, должны быть простыми для выполнения;</li> <li>• Затраты на участие в торгах должны быть низкими;</li> <li>• Затраты на обеспечение исполнения контракта принудительном порядке должны быть разумными;</li> <li>• Участникам торгов должна быть предоставлена возможность направлять запросы и подавать заявки электронной форме при обеспечении конфиденциальности;</li> <li>• Возможно применение процедуры объединения лотов;</li> <li>• В необходимых случаях затраты, связанные с осуществляемой закупкой, следует рассчитывать на весь срок службы предмета закупки;</li> </ul>
<p><b>СОДЕЙСТВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ</b></p>	<p>Нормативная база ГЗ должна обеспечивать оптимальное соотношение цены-качества.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценка потребностей закупающей организации должна осуществляться точно и непредвзято;</li> <li>• Рациональное планирование закупок является необходимым условием;</li> <li>• Необходимо обеспечить выполнение соответствующих бюджетных процедур;</li> <li>• Методики оценки конкурсных заявок должны учитывать как качество, так и стоимость осуществляемой закупки;</li> <li>• Условия контракта должны быть справедливыми и сбалансированными и соответствовать передовым нормам деловой практики;</li> <li>• Должен предусматриваться надлежащий контроль за исполнением контракта;</li> </ul>
<p><b>ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ</b></p>	<p>Порядок осуществления закупки должен быть обусловлен предметом и стоимостью контракта. Закупающая организация должна соотносить выбор вида контракта и условий проведения торгов со стоимостью и предметом контракта.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Порядок осуществления закупки должен быть обусловлен предметом и стоимостью контракта;</li> <li>• Выбор вида заключаемого контракта и метода закупки должен быть обусловлен стоимостью и предметом контракта;</li> <li>• Должна наличествовать последовательность пороговых значений (денежных и иных), позволяющая закупающей организации разработать эффективную закупочную стратегию с использованием государственного контракта;</li> <li>• Закупающая организация должна разрешать составление заявок, ofert и ценовых предложений на языке, обычно используемом в сфере международной торговли, кроме случаев, когда по причине невысокой стоимости закупаемых товаров, работ или услуг интерес к торгам возможен прежде всего со стороны отечественных участников;</li> </ul>

<b>ЕДИНООБРАЗИЕ</b>	Законодательная база должна носить всеобъемлющий характер и ограничивать число отступлений от нее допустимыми изъятиями. Режим регулирования должен носить унитарный и всеобъемлющий характер и распространяться на все государственные контракты. Необходимо иметь в виду, что разные закупающие организации могут предъявлять различные требования к закупочному процессу.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон должен носить унитарный и всеобъемлющий характер и охватывать все виды государственных контрактов;</li> <li>• Необходима четкость в определении потребностей закупающих организаций различного статуса;</li> <li>• Необходимы очевидные и веские причины для исключения из режима регулирования контрактов, не относящихся к сфере государственных закупок</li> </ul>
<b>СТАБИЛЬНОСТЬ</b>	Для обеспечения эффективности закупочного процесса все участники должны знать свои функции, права и обязанности, определяемые стабильной законодательной базой.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Частые изменения в законодательстве препятствуют созданию устойчивой закупочной практики:</li> </ul>
<b> ГИБКОСТЬ</b>	Режим регулирования должен иметь способность гибкого функционирования для адаптации к изменениям на рынке.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Необходима разработка соответствующих вторичных и третичных норм;</li> </ul>
<b>ИСПОЛНЯЕМОСТЬ</b>	Закон о государственных закупках не должен быть сложным для исполнения. Регулирующие механизмы должны быть наделены функцией оценки его соблюдения закупающими организациями и предусматривать в случае необходимости принятие корректирующих мер.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Механизмы обжалования и правовой защиты должны предусматривать оценку действий закупающей организации и, в случае необходимости, принятие корректирующих мер;</li> <li>• Специальные национальные органы регулирования должны быть профессиональными и независимыми, и осуществлять проверки и контроль в сфере ГЗ для улучшения положения дел в этом секторе.</li> </ul>



## 1.4

## Критерии и показатели, используемые в Концепции Правовой эффективности

### Концепция Правовой эффективности

Следует отметить, что в рамках оценки при разработке показателей соответствия в необходимой мере были задействованы выводы и заключения «концепции правовой эффективности», которая была первоначально разработана для отдельно проводимой ЕБРР оценки состояния хозяйственного законодательства.

Данная концепция позволяет определить, в какой степени закон и формы его применения дают положительный эффект (для экономики), для достижения которого он был разработан. Таким образом, правовая эффективность определяется той степенью, в какой конкретный режим правового регулирования позволяет заинтересованным сторонам не только добиться выполнения базовой функции конкретного процесса регулирования, как поясняется в врезке 1.1, но и совершать действия в интересах максимизации получаемого ими экономического эффекта. Врезка 1.5 представляет пять показателей Концепции Правовой эффективности.

Первый аспект относится к показателям выполнения базовой функции регулирования ГЗ. Следует отметить, что функциональный подход в этой области означает, что законы ГЗ должны охватывать весь государственный сектор целиком и разрешать финансовое управление в этом секторе. Кроме того, функция регулирования ГЗ определяется через обеспечение соотношения «цена-качество». Регулирование каждого этапа закупочного процесса является важным, поскольку оно обеспечивает четкие и последовательные квалификационные правила, которые не могут быть изменены предвзятым решением закупочной организации, и позволяет эффективно осуществить выбор процедуры или метода проведения торгов с учетом специфики закупки и содержания контракта. Наконец, регулирование должно соответствовать экономическим, социальным и экологическим задачам. Вышеперечисленный список функций не является окончательным, поскольку он основан на понимании, что основные функции включают в себя элементы законодательной

базы ГЗ, которые являются обязательными для получения экономического эффекта при надлежащем исполнении закона.

Второй аспект, который нуждается в углубленном анализе с точки зрения концепции правовой эффективности, это достижение экономической выгоды. Были разработаны пять критериев достижения экономической выгоды: простота, скорость, стоимость, фактор определенности и учет «условий деятельности».

В заключение стоит отметить, что концепция правовой эффективности предполагает, что во время осуществления закупочного процесса закупочная организация должна соблюдать надлежащий баланс между достижением экономической цели контракта и требованиями честности, учитывать характеристики закупки и ситуацию на местном рынке, а также обеспечивать достижение конкретных целей законодательства ГЗ (экономических, социальных и экологических).

Концепция правовой эффективности в области законодательства и практики ГЗ предусматривает анализ двух аспектов: эффективности закупочного процесса и эффективности средств правовой защиты.

### Эффективность закупочного процесса

Концепция правовой эффективности применялась в докладе с целью оценки качества закупочной практики по пяти показателям экономики процесса, перечисленным выше. В отчете анализируются ГЗ местных закупочных организаций с точки зрения трех основных этапов процесса закупок:

- Предтендерного этапа (планирование и этап подготовки);
- Этап осуществления тендерной процедуры (проведение закупочной процедуры);
- Посттендерный этап (управление государственными контрактами).

## Эффективность средств правовой защиты

Второй аспект относится к эффективности правоприменительных процедур в странах региона операций ЕБРР, прежде всего эффективности процедур обжалования и правовой защиты (Эффективность средств правовой защиты). Концепция правовой эффективности использовалась для оценки процедур обжалования и правовой защиты в сфере ГЗ.

Эффективная система правовой защиты в сфере ГЗ должна обладать определенными базовыми функциями, в том что касается структуры органов правовой защиты и применяемых ими процедур. Согласно «концепции эффективности средств правовой защиты» к показателям выполнения базовых функций относятся в частности: право участника торгов на обжалование; право участника торгов требовать принятия мер по устранению нарушения вместо выплаты денежной компенсации; наличие специализированной системы правовой защиты; наличие независимого органа, наделенного правом принимать меры по устранению нарушений; доступ к обжалованию в судебном порядке; право участника торгов требовать выплаты компенсации в случае невозможности применения процедур правовой защиты и отсутствия альтернативных способов разрешения споров.\* Эти показатели функционирования представляют собой надежную базу, на основе которой

государства могут разрабатывать процедуры правовой защиты в целях обеспечения баланса в вопросах политики, таких как защита финансовых интересов государства и право участника торгов на эффективное средство правовой защиты.

С точки зрения эффективности средств правовой защиты пять показателей концепции правовой эффективности, касающиеся экономической выгоды, следует интерпретировать и через призму основных функций процедуры правовой защиты. В частности это относится к показателю определенности, так как ключевыми компонентами этого показателя являются:

- последовательность или предсказуемость;
- беспристрастность;
- неподверженность коррупции.

## 1.5

## Выставление оценок и рейтинговая оценка

**Рейтинг Основных принципов и оценочные категории Рейтинговая оценка**

Каждый из 11 критериев был преобразован как минимум в десять специальных показателей (в вопросы соответствующей анкеты), и, исходя из ответов на вопросы анкеты по каждому из ключевых показателей, для каждой страны, включенной в обследование, была высчитана средняя оценка или уровень соответствия установленным стандартам. При подсчете предполагалось, что все ключевые и специальные показатели оказывают влияние на эффективность закупочного процесса в равной степени.

В рейтинговой оценке представлены отметки от «очень высокого соответствия стандартам» (уровень соответствия превышает 90%), «высокого соответствия»

(уровень соответствия от 76 до 90%), «среднего уровня» (уровень соответствия варьируется от 60 до 75%), «низкого уровня» (уровень соответствия между 50 – 59%) и «очень низкого уровня» (уровень соответствия ниже 50%). Диаграмма 1.4 представляет категории и определения для рейтингов оценки в области законодательства, законов на бумаге, практики, обзор права на практике.

Законодательство и практика осуществления ГЗ в каждой из стран в регионе операций ЕБРР оценивались по каждому из критериев, содержащихся в «Основных принципах», и таким образом определялось соответствие установленным стандартам.

В ходе проведенной обследования были получены общие средние показатели для региона

Диаграмма 1.4

**Рейтинговая оценка**

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО		ПРИМЕНЕНИЕ НА ПРАКТИКЕ	
выше 90%	<b>Очень высокий уровень соответствия.</b> Существующая законодательная база в значительной степени учитывает рекомендованные положения.	выше 90%	<b>Очень высокий уровень соответствия.</b> Осуществление закупок на практике полностью соответствует передовой международной практике.
76% – 90%	<b>Высокий уровень соответствия.</b> Существующая законодательная база содержит отдельные положения, которые не рекомендуются.	76% – 90%	<b>Высокий уровень соответствия .</b> Осуществление закупок на практике включает некоторые элементы практики, которые не рекомендуются.
60% – 75%	<b>Средний уровень соответствия.</b> Законодательная база содержит положения, которые могут не соответствовать международным стандартам.	60% – 75%	<b>Средний уровень соответствия.</b> Осуществление закупок на практике включает элементы практики, которые не соответствуют международным стандартам.
50% – 59%	<b>Низкий уровень соответствия.</b> Законодательная база содержит положения, которые не соответствуют международным стандартам.	50% – 59%	<b>Низкий уровень соответствия.</b> Осуществление закупок на практике не соответствует международным стандартам.
ниже 50%	<b>Очень низкий уровень соответствия</b> Законодательная база не содержит какие-либо рекомендованные положения.	ниже 50%	<b>Очень низкий уровень соответствия</b> Осуществление закупок на практике не включает ни один из элементов, рекомендованных международными стандартами.

Примечание: Оценки варьируются от «очень высокого уровня соответствия» до «очень низкого уровня соответствия». «Средний уровень соответствия» означает, что законы или практика включают основные рекомендованные элементы.

ЕБРР и групп стран (субрегионов), что позволило сравнить качество законов о ГЗ и практику осуществления закупок в каждой стране.

Для сравнения результатов использовались оценочные категории и оценочное соотношение между законодательством в сфере ГЗ и осуществлением ГЗ на практике.

### Рейтинговая оценка

Каждый из 11 критериев был преобразован как минимум в десять специальных показателей (в вопросы соответствующей анкеты), и, исходя из ответов на вопросы анкеты по каждому из ключевых показателей, для каждой страны, включенной в обследование, была высчитана средняя оценка или уровень соответствия установленным стандартам. При подсчете предполагалось, что все ключевые и специальные показатели оказывают влияние на эффективность закупочного процесса в равной степени.

В рейтинговой оценке (см. диаграмму 4) представлены отметки от «очень высокого соответствия стандартам» (уровень соответствия превышает 90%), «высокого соответствия» (уровень соответствия от 76 до 90%), «среднего уровня» (уровень соответствия варьируется от 60 до 75%), «низкого уровня» (уровень соответствия между 50 – 59%) и «очень низкого уровня» (уровень соответствия ниже 50%).

Законодательство и практика осуществления ГЗ в каждой из стран в регионе операций ЕБРР

оценивались по каждому из критериев, содержащихся в «Основных принципах», и таким образом определялось соответствие установленным стандартам.

В ходе проведенной обследования были получены общие средние показатели для региона ЕБРР и групп стран (субрегионов), что позволило сравнить качество законов о ГЗ и практику осуществления закупок в каждой стране.

Для сравнения результатов использовались оценочные категории и оценочное соотношение между законодательством в сфере ГЗ и осуществлением ГЗ на практике.

### Оценочные категории

11 ключевых критериев были объединены в три оценочные категории более общего характера с целью получения целостной картины состояния сферы государственных закупок в субрегионах ЕБРР:

1. гарантии обеспечения честности,
2. инструменты обеспечения эффективности,
3. институциональные меры и механизмы исполнения закона.

Категория 'гарантии обеспечения честности' включает в себя показатели соответствия критерию честности, которые учитывают антикоррупционные меры и процедуры в сфере ГЗ, а также обязательные механизмы обеспечения

Врезка 1.3

#### Основанные на критериях ключевые оценочные категории

<b>ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЧЕСТНОСТИ</b>	Подотчетность Честность Прозрачность
<b>ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ</b>	Конкуренция Экономия расходов Эффективность контракта Пропорциональность
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ И МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛНЕНИЯ</b>	Исполняемость Единообразие Стабильность Гибкость

прозрачности и подотчетности. Исторически антикоррупционные механизмы играли существенную роль в политике осуществления государственных закупок, и они должны оставаться одним из важнейших элементов регулирования в странах, где коррупция представляет собой серьезную проблему.

В категорию 'инструменты обеспечения эффективности' вошли все показатели экономии средств и эффективности в процессе закупок, включая все практические решения и процедуры осуществления ГЗ, которые гарантируют соответствие конечного результата требованиям и являются экономичными и эффективными. Включение в правовой режим регулирования закупок надлежащих инструментов обеспечения эффективности дает возможность добиться оптимизации затрат. Эффективность закупок является одним из ключевых факторов формирования политики в сфере ГЗ в странах с меньшим уровнем коррупции в государственном секторе.

Категория 'институциональные меры и механизмы исполнения' включает в себя оценку показателей, относящихся к созданию подотчетной институциональной базы (независимого регулирующего органа и органа правовой защиты), разработке институциональных процедур (аудита государственных закупок, системы обжалования и правовой защиты), а также механизмов исполнения действующего законодательства в сфере государственных закупок.

## Соответствие стандартам

### Нормативные разрывы

Нормативные разрывы отражают то, как национальное законодательство в сфере ГЗ соотносится с контрольными показателями. Чем больше охват правового режима ГЗ в отдельно взятой стране, тем меньше будет показатель нормативных разрывов. Таким образом, нормативный разрыв рассчитывается как разница между максимальным значением конкретного контрольного показателя и отметками, выставленными за качество национального законодательства в сфере ГЗ, включая институциональную базу.

Нормативный разрыв демонстрирует, насколько велики выявленные в ходе оценки возможности для улучшения существующего законодательства в стране («закона на бумаге»).

### Уровень функционального несоответствия

Уровень функционального несоответствия отражает эффективность закупочного процесса на практике в сравнении с контрольными показателями, а не с национальным законодательством в сфере ГЗ. Чем выше качество закупок на практике в конкретной стране, тем меньше будет уровень функционального несоответствия. Таким образом, уровень функционального несоответствия отличается от правоприменительного разрыва, который демонстрирует разницу между качеством национального законодательства и уровнем его исполнения.

Для целей оценки уровень функционального несоответствия демонстрирует, насколько велики возможности для улучшения организации работыкупающих организаций и развития потенциала в сфере ГЗ с точки зрения международных норм передовой практики в этой области, а не с точки зрения национального законодательства.

Уровень функционального несоответствия также иллюстрирует взаимосвязь между национальной законодательной базой и закупочными возможностями отдельныхкупающих организаций. Если по какому-то ключевому критерию или показателю уровень функционального несоответствия меньше, чем нормативный разрыв, то это является очевидным признаком того, чтокупающая организация сама улучшила качество своего закупочного процесса путем принятия внутренних правил и мер в закупочной сфере, дополняющих национальное законодательство. Если между нормативным разрывом и уровнем функционального несоответствия наблюдается такое соотношение, то это может быть признаком того, что законодательная база в сфере ГЗ на национальном уровне не является всеобъемлющей с точки зрения международных стандартов, но при этом практическое осуществление ГЗ хорошо регулируется рынком и как следствие, соответствует передовой международной практике. В другом случае, когда уровень функционального несоответствия превышает нормативный разрыв, это указывает на то, что в данной области наблюдается правоприменительный разрыв, и воздействие местного рынка недостаточно, чтобы оказать позитивное влияние на практику осуществления закупок. В таких случаях следует внести изменения в национальное законодательство с целью улучшения качества практики осуществления закупок.

## Выставление оценок и рейтинговая оценка Правовой эффективности

Врезка 1.4 ниже представляет формулу начисления баллов и рейтинга для показателей правовой эффективности. Подход Правовой Эффективности был адаптирован для основной нормативной функции государственных закупок и превращен в критерий. Элементы практики госзакупок - проведение процесса госзакупок и процедуры средств правовой защиты были впоследствии рассмотрены в соотношении с Концепцией Правовой эффективности (КПЭ критерия) и соответственно были оценены.

Врезка 1.4

### Выставление оценок по Концепции Правовой эффективности и уровень соответствия

Выше 91%

Очень высокий уровень соответствия

Существующая законодательная база в значительной степени учитывает рекомендованные инструменты эффективности госзакупок.

76-90%

Высокий уровень соответствия

Существующая законодательная база содержит некоторые положения в соответствии с рекомендуемыми инструментами эффективности госзакупок.

60-75%

Средний уровень соответствия

Законодательная база содержит положения, которые могут не соответствовать критериям

50-59%

Низкий уровень соответствия

Законодательная база содержит положения, которые не соответствуют международным инструментам эффективности госзакупок

Ниже 50%

Очень низкий уровень соответствия

Средний или удовлетворительный уровень соответствия означает, что законы госзакупок включают основные инструменты эффективности госзакупок.

## 1.6

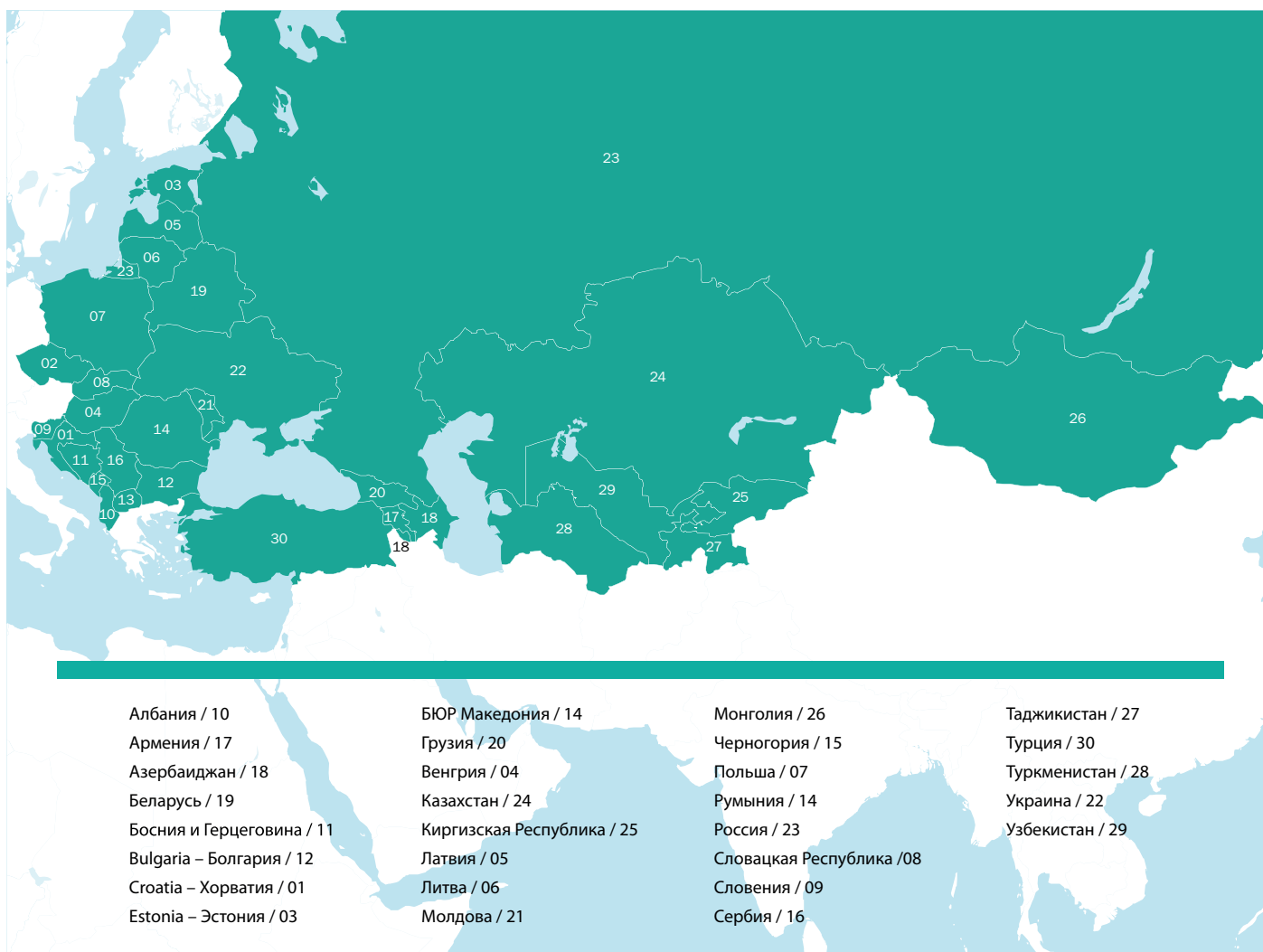
# Страны и группировки стран по субрегионам

Проведенным обследованием было охвачено 29 стран операций ЕБРР: Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Болгария, БЮР Македония, Венгрия, Грузия, Казахстан, Латвия, Литва, Молдова, Монголия, Польша, Республика Беларусь, Республик Словакия, Республик Кыргызстан, Россия, Румыния, Сербия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Хорватия, Черногория и Эстония. (см. карту ниже)

Для описания правовых режимов регулирования закупок отдельных стран операций ЕБРР они были разделены на 4 группы или субрегионы, как описано ниже и показано на карте.

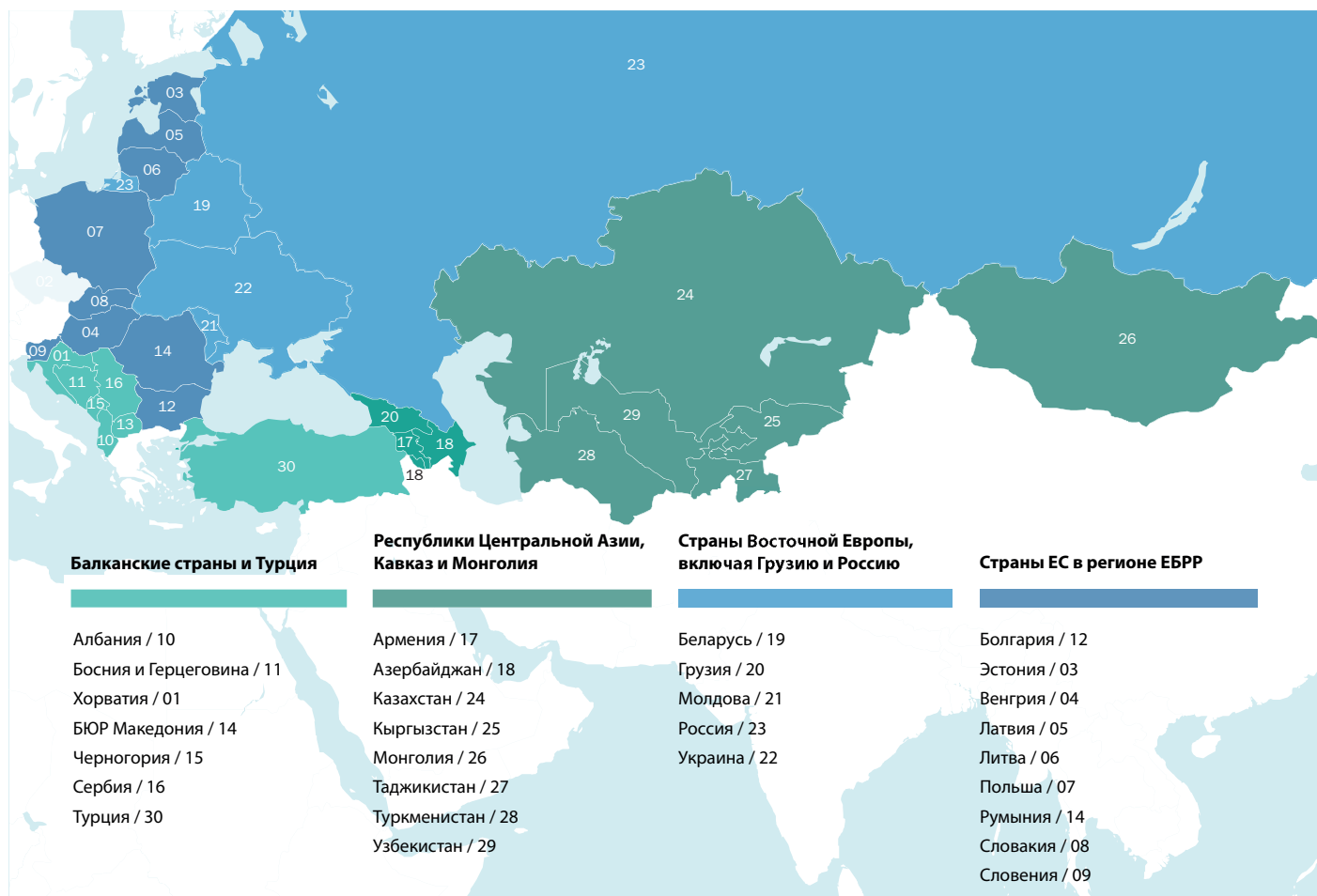
Карта 1.1

### Территориальный охват обследования



Карта 1.2

## Карта оцениваемых групп стран или субрегионов



**Страны ЕС в регионе ЕБРР** – субрегион ЕС включает в себя: Болгарию, Венгрию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Словакию, Словению и Эстонию; к этой группе относятся страны, которые успешно завершили процесс вступления в ЕС и теперь обязаны соблюдать законодательство ЕС, прежде всего Директивы ЕС о закупках\*;

**Балканские страны и Турция** – этот субрегион включает в себя 6 стран, расположенных на Балканском полуострове: Албанию, Боснию и Герцеговину, БЮР Македонию, Хорватию, Черногорию и Сербию, а также Турцию; страны из этой группы стремятся вступить в ЕС и уже учитывают в своих режимах регулирования ГЗ Директивы ЕС в сфере ГЗ;

**Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию** – этот субрегион включает в себя: Беларусь, Грузию, Молдову, Россию и Украину; страны этой группы находятся в процессе переговоров о вступлении во Всемирную торговую организацию, и поэтому Соглашение ВТО по правительственным закупкам (СПЗ) является общим ориентиром для их сферы регулирования государственных закупок.

**Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия** – этот субрегион охватывает Армению, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан; эти страны изначально приняли законодательство в сфере ГЗ на основе Типового закона ЮНИСТРАЛ о закупках от 1994 года.

\* [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/legislation_en.htm)



## 1.7

# Сбор данных

### Источники и доступность данных

Использовались различные методы для сбора данных и достоверной информации для оценки. Анализировались три основные области:

- Национальные нормативно-правовые базы закупок;
- Местная закупочная практика;
- Устойчивость закупочного процесса.

Для анализа использовалась информация доступная в электронном виде, а также опросы местных экспертов и их исследования (мнения закупающих организаций и местных юристов-практиков, консультирующих участников торгов за получение государственных контрактов). Исследовательская группа анализировала законодательство в сфере правительственных закупок и государственных закупок для коммунального хозяйства в странах операций ЕБРР, а также проводила опросы как минимум двух закупающих организаций и представителей одного государственного или муниципального органа (сфера правительственных закупок) и одного учреждения коммунального хозяйства (энергетический или транспортный сектор).

В целом исследование было проведено успешно, однако в некоторых странах было невозможно опросить представителей закупающих организаций из сферы коммунального хозяйства. Поэтому пришлось отказаться от идеи проведения всестороннего анализа и сравнения закупочной практики в государственном секторе и в коммунальном хозяйстве. Вместо этого исследование было сосредоточено на анализе государственных закупок.

Кроме того, в некоторых странах закупающие организации, которых намеревались опросить, негативно отнеслись к идее какого бы то ни было исследования, и несмотря на все усилия со стороны исследовательской группы и сотрудников представительства ЕБРР, так и не ответили на вопросы анкеты. Подобного рода ситуации возникли в Азербайджане, Казахстане, Монголии и Туркменистане. Так как информацию об их закупочной практике в других источниках найти

не удалось, в настоящем докладе отсутствует оценка качества закупочной практики в этих странах. В силу отсутствия этих данных настоящий доклад не является всеобъемлющим, и провести оценку закупочной практики в регионе операций ЕБРР так, как это было запланировано, не удалось.

### Анализ «законодательства ГЗ на бумаге»

Обзор законодательства ГЗ «на бумаге», в том числе законов о ГЗ 29-ти стран в регионе операций ЕБРР, проводился отделом правовой реформы ЕБРР в период с января по июль 2010 года. Было дистанционно проанализировано первичное законодательство в сфере ГЗ; вторичные нормы рассматривались только, если они были доступны на английском или русском языках.

Был составлен специальный вопросник для обзора законодательства, в который были включены 120 вопросов, связанных с критериями «Основных принципов». Каждому из 11 показателей соответствия этим критериям был посвящен один раздел вопросника, который содержал 10 закрытых вопросов, позволяющих определить соответствие законодательства установленным критериям. Кроме того, было разработано 10 дополнительных вопросов, касающихся основных характеристик институциональной базы в сфере государственных закупок.

### Анализ «применения законов на практике»

При анализе местной закупочной практики использовались два способа:

### Обзор местной закупочной практики на основе критериев, изложенных в Основных принципах

В рамках этого компонента проводился обзор функционирования законодательства и закупочной практики стран на основе концепции максимизации экономических выгод.\* Для сравнения законодательства и исполнением

\* См. Mortgages in transition economies, Европейский банк реконструкции и развития, Лондон, 2007. Доступное по адресу: [www.ebrd.com/downloads/research/guides/mit.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/mit.pdf)

законов на практике использовалась система он-лайн опроса закупающих организаций в каждой стране операций. Закупающие организации были выбраны из числа клиентов ЕБРР. Кроме того, чтобы упростить участие в анкетировании для участников были подготовлены и предложены вопросники на двух языках: русском и английском.

Вопросы, касающиеся охвата закупочной практики, были сформулированы на базе компоненты А и основаны на «Основных принципах». На этот раз 150 вопросов были распределены по категориям в соответствии с их естественным положением в «жизненном цикле» закупочного процесса:

- **Предтендерный этап** – вопросы по предтендерному этапу в первую очередь касались оценки потребностей, содержания контракта, наличия бюджета, квалификационных данных и критериев присуждения права на заключение контракта, тендерной процедуры и, наконец, управления процессом на предтендерном этапе (т.е. планирования, продолжительности и стоимости).
- **Этап проведения тендера** – этот раздел охватывает широкий диапазон инструментов и механизмов закупок. Вопросы касались таких тем, как: уведомления о торгах; формы сообщений; документация, в особенности применение стандартной документации; язык и валюта, используемые в ходе закупочного процесса; основания для исключения из процесса торгов и оценка тендерных заявок, в том числе заявок с явно заниженными ценами; аннулирование процедуры; и, наконец, наличие средств правовой защиты.
- **Посттендерный этап** – вопросы по посттендерному этапу были в основном посвящены двум существенным темам: допустимости внесения изменений в заключенный контракт (расширение охвата, увеличение сроков выполнения) и исполнения контракта.

Как и в случае с анализом законов «на бумаге», каждый ответ оценивался по шкале от «4» («да») до «0» («неприменимо»). Оценки в баллах подсчитывались путем суммирования баллов за ответы, касающиеся каждого из 10 основных принципов, которые потом складывались вместе для каждой страны. Полученный результат делился на 4 (максимально возможный балл для ответа), и таким образом определялся общий уровень соответствия

### Изучение конкретных примеров обжалования и применения средств правовой защиты в сфере государственных закупок

Второй аспект исследования практики государственных закупок был посвящен в основном процедурам обжалования. Для проведения исследования отделом правовой реформы ЕБРР были разработаны два примера, и внешним экспертам из выбранных юридических фирм в каждой из стран операций ЕБРР предлагалось решить проблемы, перечисленные в каждом примере.

Основная цель данного компонента заключалась в оценке адекватности правоприменительных инструментов в странах операций. В примерах описывались два гипотетических сценария с участием закупающей организации из государственного сектора и закупающей организации из сферы коммунального хозяйства. Основное внимание уделялось обжалованию и процедурам правовой защиты: в случае незаконных действий закупающей организации, в процессе разрешения споров, и на предмет их общего соответствия национальному законодательству в сфере ГЗ. Выводы, сделанные на основе ответов местных юрисконсультов в рамках данных примеров, были включены в оценочную базу данных.

### Устойчивость местной практики государственных закупок

Марракешская целевая группа по устойчивым государственным закупкам (МЦГ) разработала аналитический инструмент для оценки устойчивости практики осуществления государственных закупок\*. Проект МЦГ был инициирован правительством Швейцарии и Программой развития Организации Объединенных Наций при поддержке международной группы, состоящей из представителей национальных правительств, ЕС, ЮНЕП, ДЭСВ ООН и МОТ. Основной целью МЦГ является поддержка в разработке и осуществлении государственной политики устойчивых государственных закупок, обеспечивающей процесс удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, услугах и работах на основе оптимального соотношения характеристик цены и качества, создание благ для общества и экономики, и снижение ущерба окружающей среде. Конечной целью МЦГ является оказание помощи развивающимся странам в разрешении экологических, экономических и социальных вопросов посредством закупочной деятельности.

\* <http://esa.un.org/marrakechprocess/tfsuspubproc.shtml>

«Оценка статуса устойчивости» МЦГ использовалась в процессе обзора местной практики ГЗ в качестве отдельного вопросника. Этот вопросник вошел в обзор местной закупочной практики и предлагался местным закупающим организациям в дополнение к вопроснику о закупках в странах операций ЕБРР.

### **Инструменты - числовая база данных**

Этот инструмент, применяемый для обработки данных оценки, сыграл важную роль в ходе исследования. Для сбора, обработки и анализа данных ОПР разработал специальную базу данных, функционирующую в он-лайн режиме. Данная база данных, включающая все вопросники и раздел для ответов, была доступна на веб-сайте ЕБРР. Местным закупающим организациям, юристам и другим респондентам из числа клиентов ЕБРР были предоставлены уникальные логины и коды доступа для участия в опросе. Цель разработанного в рамках проведения оценки веб-сайта заключалась в содействии исследованию посредством обеспечения пользователей понятным интерфейсом, доступом к глоссариям на русском и английском языках, руководством пользователя, а также путем организации справочной службой поддержки. По окончании анкетирования полученные ответы сохранялись, оценивались (по возможности в автоматическом режиме) и обрабатывались исследовательской группой..

## 1.8

# Интерпретация результатов оценки

Проведенный в рамках оценки анализ основан на передовом международном опыте, в частности на примерах передовой практики, содержащихся в Директивах Европейского союза, а также руководящих принципах, разработанных в рамках Комиссии ООН по праву международной торговли, Соглашения ВТО по правительственным закупкам (СПЗ) и Марракешской целевой группы по устойчивым государственным закупкам. В связи с тем, что оценка охватывает страны в регионе операций ЕБРР, находящиеся на различных этапах экономического и политического развития, сложность задачи состояла в том, чтобы использовать передовую практику с учетом конкретных условий, в которых находились участники оценки.

В данном разделе кратко представлена структура страновых обзоров и диаграмм, использовавшихся в ходе оценки.

### Страновой обзор

В оценке представлены основные характеристики каждой из стран операций ЕБРР. Страновой обзор повторяет структуру оценочной модели и призван кратко осветить состояние сектора государственных закупок в странах операций с точки зрения охвата законодательства и практики ГЗ. В каждом обзоре представлены данные о национальном режиме регулирования, содержится оценка практики и перечислены факторы, повлиявшие на развитие режима регулирования. Кроме того, обзоры призваны обрисовать положение дел на перспективу в отдельных странах, резюмировать текущее положение страны и дать анализ ее сильных и слабых сторон, возможностей и рисков, связанных с изменениями законодательства.

### «Паутинная» диаграмма

В «паутинной» диаграмме отражены основные результаты оценки с точки зрения соответствия установленным показателям. Данный вид диаграммы является удобным в использовании, поскольку она дает возможность сразу ознакомиться с резюме проведенной оценки.

В данном исследовании ГЗ «паутинные» диаграммы применялись для оценки качества режима регулирования ГЗ и оценки закупочной практики.

На приведенной ниже диаграмме представлены результаты оценки качества законодательной базы ГЗ на примере России.

Внешняя часть диаграммы обозначает полное соответствие передовой международной практике, а каждая спица представляет один из 11 Основных принципов. На диаграмме каждому из Основных принципов соответствуют показатели, представленные в процентах от максимально достижимого значения. Показатели начинаются с 0 в центре графика и заканчиваются 100 на внешнем крае. Таким образом, если рассматривать диаграмму в целом, то чем шире выглядит закрашенная площадь, тем лучше результат оценки.

Диаграмма 1.5

### Качество законодательной базы госзакупок в России



Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национального закона о госзакупках страны. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны как доля в процентах, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие каждому из Основных принципов.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

### Секторные диаграммы

В оценку были включены секторные диаграммы, которые демонстрируют либо нормативный разрыв в объеме и качестве законодательной базы ГЗ, либо правоприменительный разрыв с точки зрения качества закупочной практики в государственном секторе. В оценке представлены два вида секторных диаграмм:

- На первом диаграмме представлены отметки по трем оценочным категориям: гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках. Нормативный разрыв, т.е. разница между оценками за качество законов

«на бумаге» и показателем, который считается оптимальным для этих рекомендованных характеристик законодательства, отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

- На втором диаграмме представлены отметки по практике государственных закупок по трем оценочным категориям: гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения. Уровень функционального несоответствия, т.е. разница между оценками за качество местной практики и показателем, который считается оптимальным для этих рекомендованных характеристик, отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Диаграмма 1.6

**Политика государственных закупок: Гарантии обеспечения честности, инструменты обеспечения эффективности, институциональные меры и механизмы исполнения – Азербайджан**



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 1.7

**Политика государственных закупок: Гарантии обеспечения честности, инструменты обеспечения эффективности, институциональные меры и механизмы исполнения в практике – Черногория**



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения осуществляемых в местной практике госзакупок. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся местной практики госзакупок, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Уровень функционального несоответствия, представляющий разницу между результатами опроса по местной практике и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

На секторной диаграмме представлены показатели стран в процентах от максимально возможного значения, а также уровень нормативных или правоприменительных разрывов.

### Столбчатые диаграммы

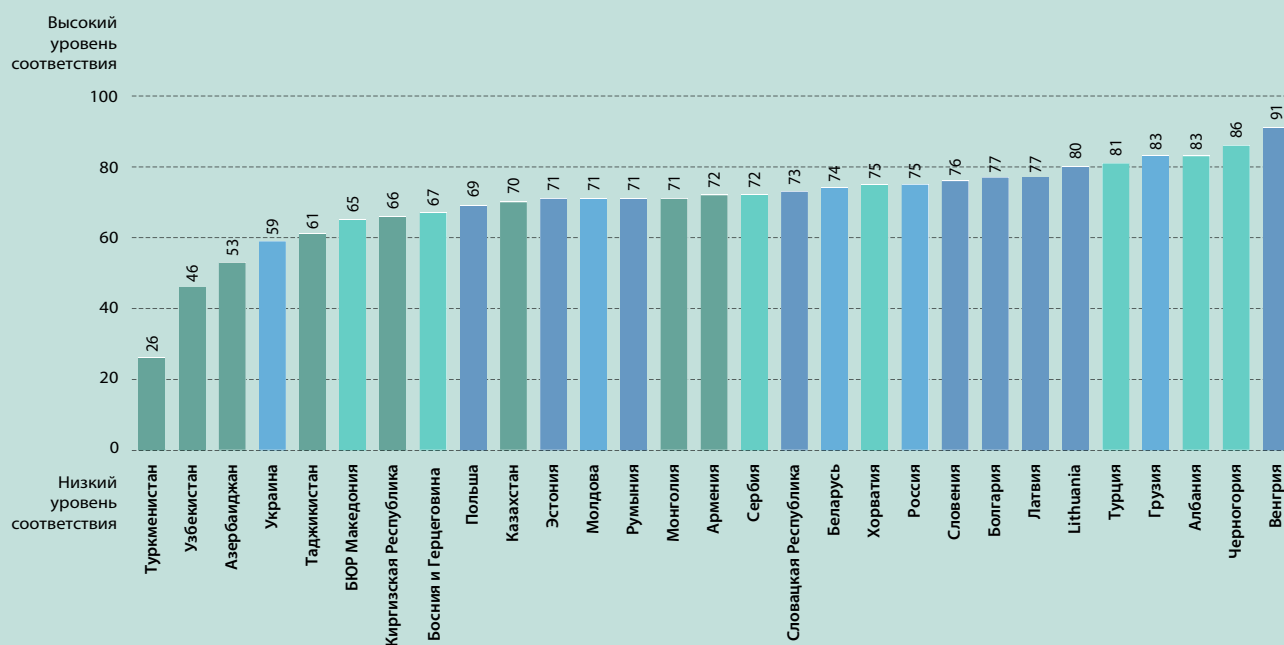
Столбчатые диаграммы, или гистограммы, показывают итоговое количество баллов, полученное каждым участником или страной. Кроме того, столбчатые диаграммы позволяют читателю легко сравнить участников из какой-либо группы стран или субрегиона.

В докладе столбчатые диаграммы используются для иллюстрации оценки, полученной за качество – охват и эффективность - законодательства и практики ГЗ, которая рассчитывается исходя из ответов на вопросник. Наконец,

столбчатые диаграммы показывают оценку основных функциональных характеристик правового режима обжалования для каждой из стран региона, которая рассчитывается с помощью контрольного перечня вопросов и исследования на основе конкретных примеров с ответами местных юрисконсультов.

Диаграмма 1.8

#### Качество законодательства госзакупок в странах операций ЕБРР



Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национальных законов по ГЗ в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.





---

# Глава 2

---

## КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ НА ПРАКТИКЕ В РЕГИОНЕ ЕБРР

---

### 2.1 Введение

Итоговая оценка законодательства в сфере государственных закупок

Итоговая оценка практики в сфере государственных закупок

Органы регулирования в сфере государственных закупок и формирование политики

### 2.2 Балканские страны и Турция

Предпосылки

Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы

Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

### 2.3 Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия

Предпосылки

Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы

Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

### 2.4 Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию

Предпосылки

Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы

Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

### 2.5 Страны ЕС в регионе ЕБРР

Предпосылки

Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы

Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства



## 2.1

### Введение

В рамках оценки был проведен обзор законов «на бумаге», призванный оценить качество нормативной базы ГЗ в регионе ЕБРР (охват законодательства). Исследование национальной практики осуществления закупок, цель которого состояла в том, чтобы дать представление о действии законов на практике, основывалось на информации, полученной в беседах с местными специалистами по закупкам, заказчиками и юристами-практиками, и рассматривало практическое применение законодательства о ГЗ (эффективность регулирования).

В настоящей главе представлены результаты этой работы. Глава разбита на три основных раздела. В первых двух представлены результаты обзора законодательства и практики осуществления закупок заказчиками, а также оценка институциональной базы в регионе ЕБРР. Третий раздел посвящен анализу качества законодательства и его применения на практике по каждой страновой группе (субрегионы: Балканы и Турция, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, и государства-члены ЕС в регионе ЕБРР), а также общим тенденциям, выявленным в ходе оценки.

#### Итоговая оценка законодательства в сфере государственных закупок

Паутинная диаграмма (см. ниже) иллюстрирует качество национальной нормативной базы для каждой страны региона ЕБРР (охват). В ней зафиксированы 11 основных показателей соответствия установленным стандартам, содержащиеся в основных принципах: подотчетность, честность, прозрачность, конкуренция, эффективность, экономия, пропорциональность, единообразие, стабильность, гибкость и правоприменение на практике. Общая сумма баллов каждой страны подсчитывалась на основе ответов на вопросник о состоянии законодательства и институциональной базы.

Оценка колеблется в пределах от очень высокого уровня соответствия (свыше 90% соответствия стандарту), высокого уровня соответствия (76-90%), среднего уровня соответствия (60-75%), низкого уровня соответствия (50-59%) и до очень низкого уровня соответствия (ниже 50%).

Чем больше закрашенный сектор в каждой диаграмме, тем выше уровень нормативной базы ГЗ в данной стране.

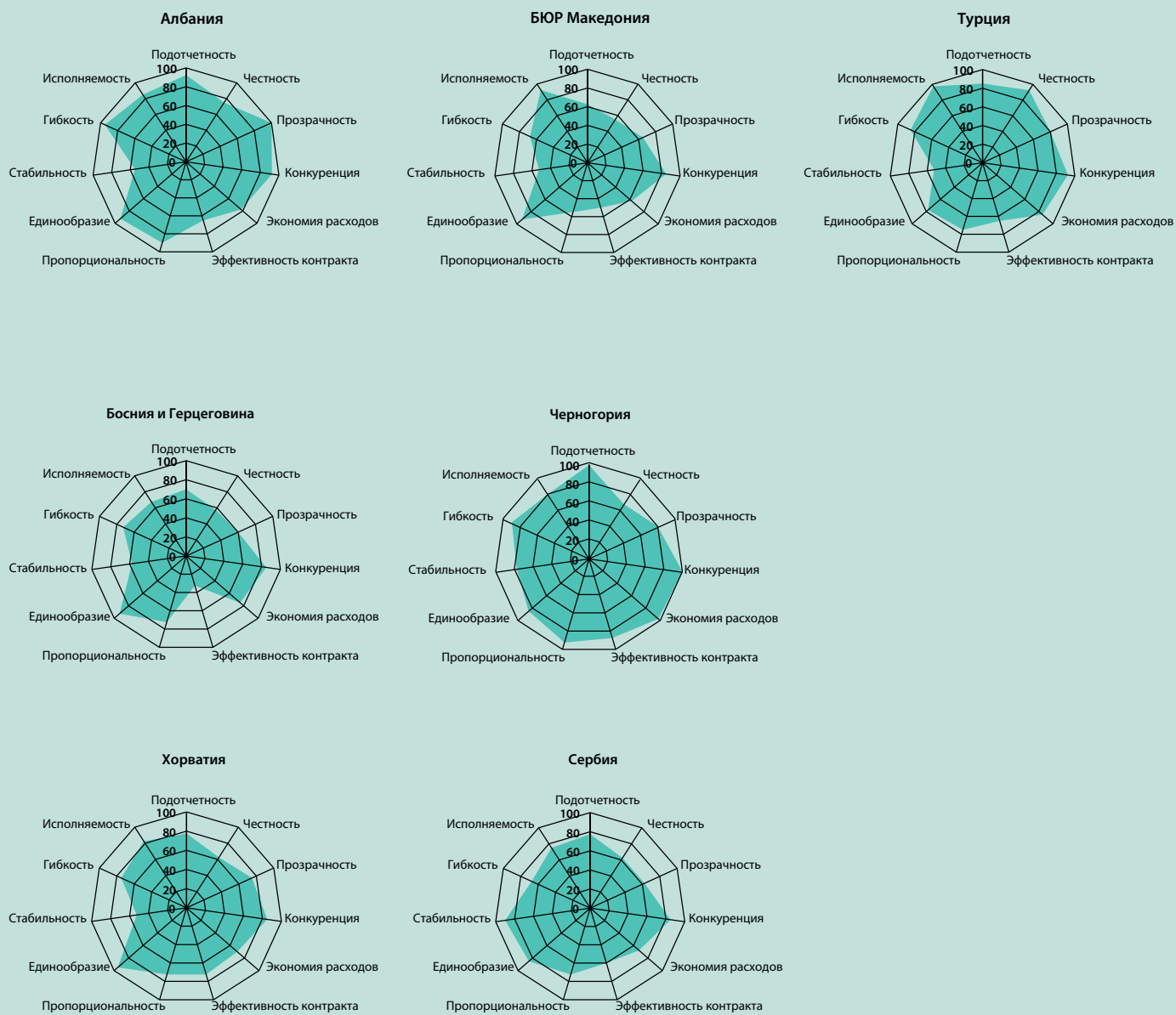
Согласно результатам обзора законодательства при обследовании законодательной базы ГЗ только одна страна в регионе ЕБРР (Венгрия) получила оценку очень высокого уровня соответствия, а еще три государства (Латвия, Турция и Черногория) получили баллы высокого уровня соответствия.

Большинство стран (20) получили оценку среднего уровня соответствия установленным стандартам (60-70%). Две страны (Таджикистан и Украина) расположились на уровне низкого соответствия, однако полученные ими баллы превышают 50%; менее 50% соответствия стандарту, т.е. низкий уровень соответствия, зафиксирован у трех государств (Азербайджан, Туркменистан и Узбекистан).

Диаграмма 2.1

### Качество обширности законодательства о госзакупках в странах операций ЕБРР. Детальное рассмотрение

#### Балканские страны и Турция



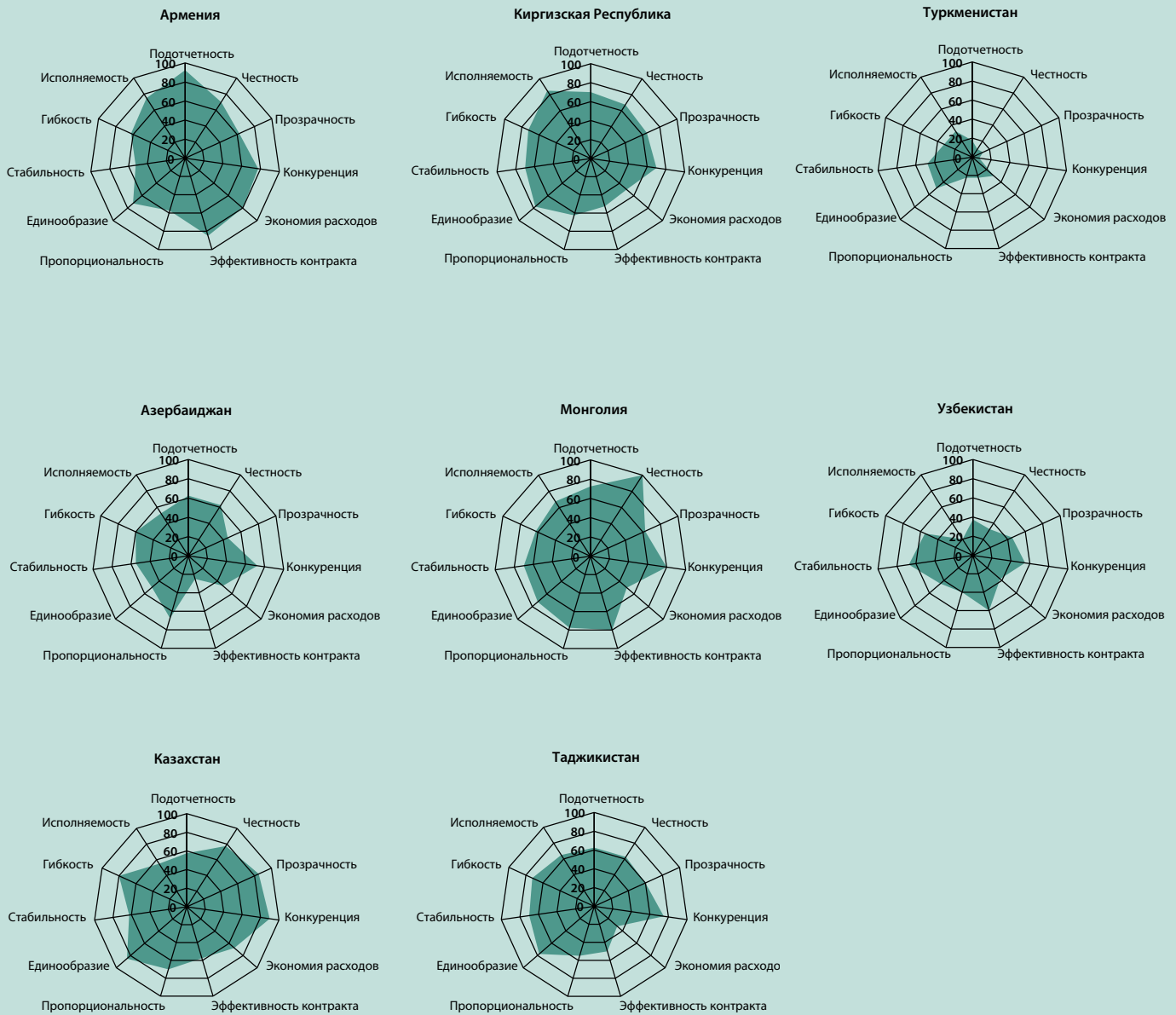
Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национального закона о госзакупках в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.1

Качество обширности законодательства о госзакупках в странах операций ЕБРР. Детальное рассмотрение

Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия



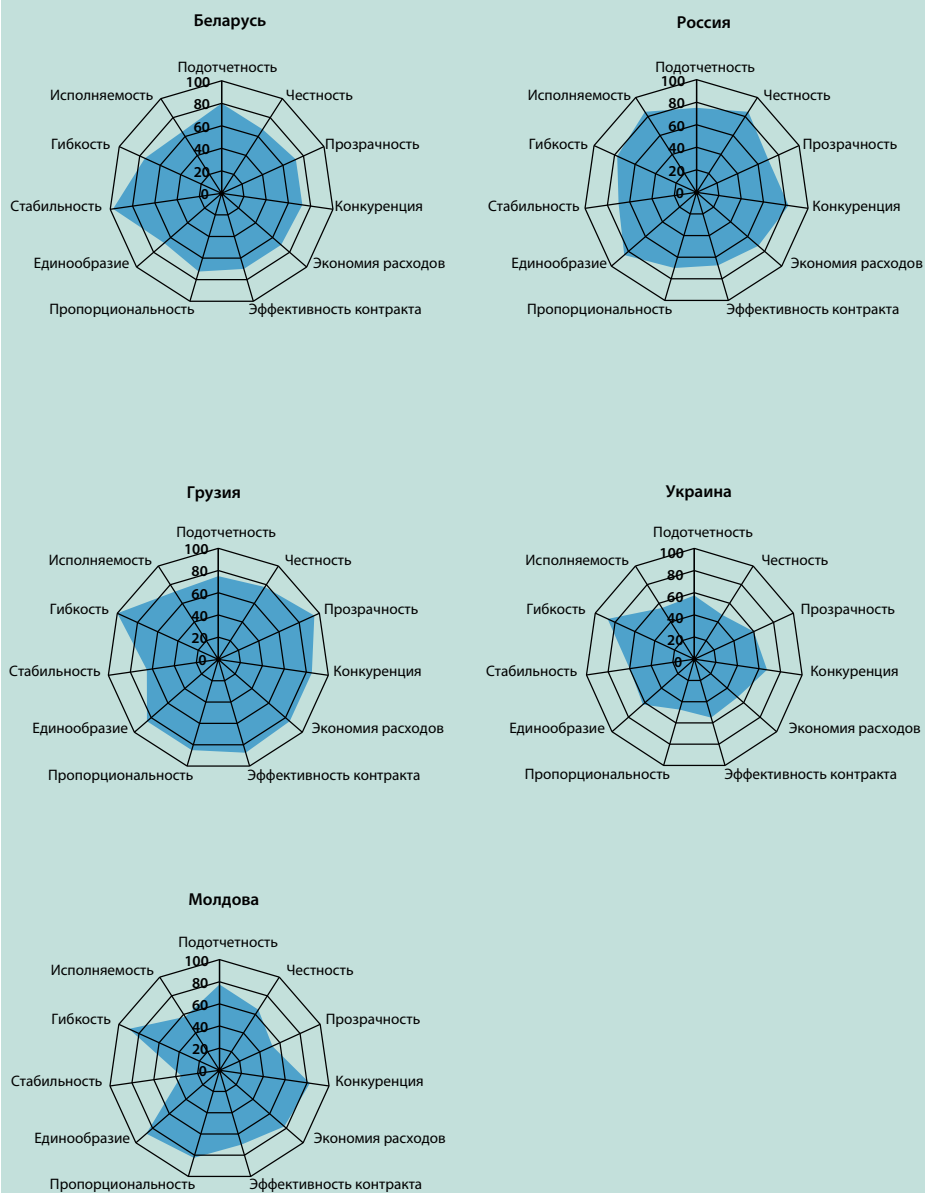
Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национального закона о госзакупках в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.1

### Качество обширности законодательства о госзакупках в странах операций ЕБРР. Детальное рассмотрение

#### Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию



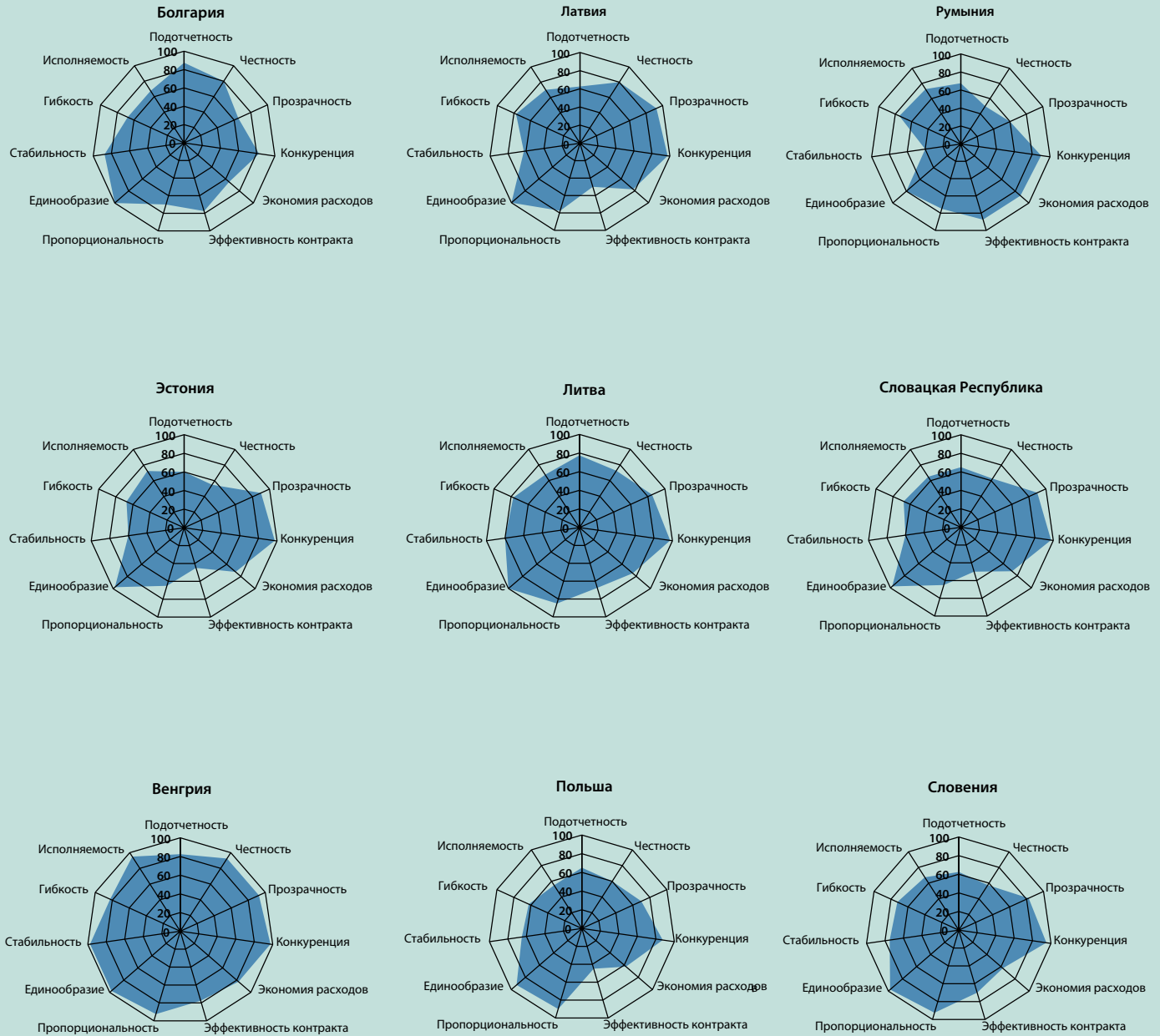
Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национального закона о госзакупках в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.1

Качество обширности законодательства о госзакупках в странах операций ЕБРР. Детальное рассмотрение

Страны ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности национального закона о госзакупках в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## Итоговая оценка практики в сфере государственных закупок

Паутинные диаграммы по странам региона ЕБРР, где успешно проводились исследования национальной практики осуществления закупок, были составлены для иллюстрации качества практики закупок на местах (эффективность). Как и случае с обзором законодательства, каждая паутинная диаграмма отражает 11 основных показателей соответствия установленным стандартам (подотчетность, честность, прозрачность, конкуренция, эффективность, экономия, пропорциональность, единообразие, стабильность, гибкость и правоприменение на практике). Оценка качества практики рассчитывалась для каждой страны по итогам исследования национальной практики осуществления закупок, включавшего в себя ответы на вопросник о закупочном процессе, вопросник о состоянии институциональной базы и конкретные примеры применения механизма проверки и средств правовой защиты.

Оценка также колеблется в пределах от очень высокого уровня соответствия (свыше 90% соответствия стандарту), высокого уровня соответствия (76-90%), среднего уровня соответствия (60-75%), низкого уровня соответствия (50-59%) и до очень низкого уровня соответствия (ниже 50%). Чем больше закрашенный сектор в каждой диаграмме, тем выше уровень практики осуществления ГЗ в данной стране.

Оценка практики осуществления закупок отечественными заказчиками проводилась с опорой на данные, полученные в ходе исследования национальной практики закупок, с использованием стандартов оценки. Ни одна из стран в регионе ЕБРР не получила оценку очень высокого уровня соответствия с точки зрения практического применения законов о ГЗ. При этом большинство исследуемых государств получили оценку высокого уровня соответствия стандарту (Албания, Армения, Болгария, БЮР Македония, Венгрия, Грузия, Латвия, Литва, Польша, Россия, Словения, Таджикистан, Турция, Хорватия и Черногория).

Ряд стран региона ЕБРР (Беларусь, Босния и Герцеговина, Киргизская Республика, Румыния, Сербия, Узбекистан и Украина) получили оценку среднего уровня соответствия (60-75%). Практика, применяемая в Молдове,

была оценена как имеющая низкий уровень соответствия стандарту, и балл этой страны едва превысил 50%.

Местные участники рынка, представляющие четыре страны из региона ЕБРР (Азербайджан, Казахстан, Монголия и Туркменистан), не ответили на приглашение принять участие в указанном исследовании.

Диаграмма 2.2

Качество практики осуществления госзакупок в странах операций ЕБРР. Детальное рассмотрение

Балканские страны и Турция



Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности практики ГЗ в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.2

Качество практики осуществления ГЗ в выбранных странах операций ЕБРР

Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия

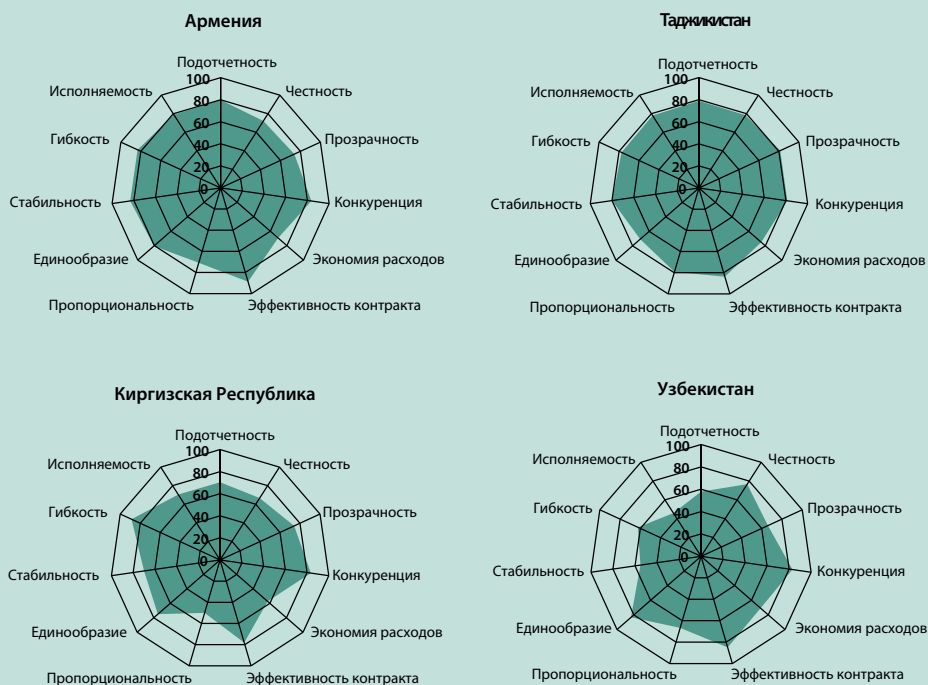


Диаграмма 2.2

Качество практики осуществления ГЗ в выбранных странах операций ЕБРР

Страны Восточной Европы, включая Россию и Грузию

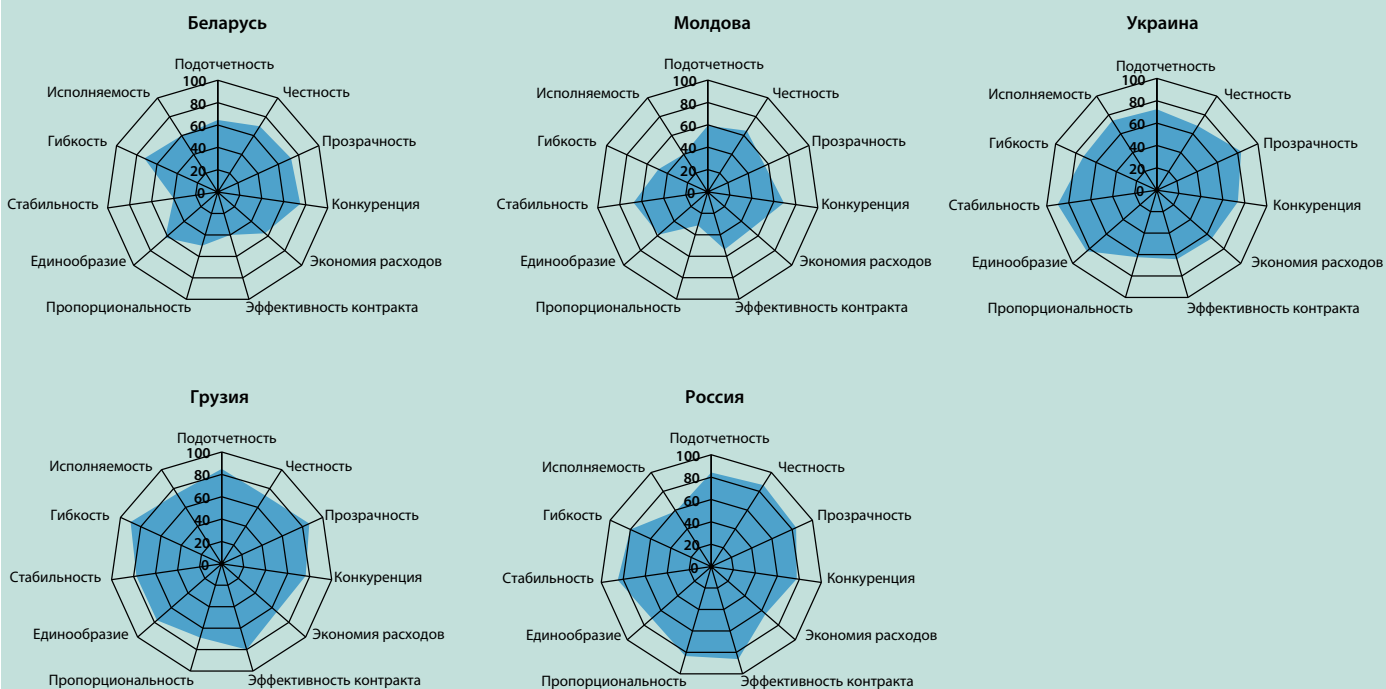
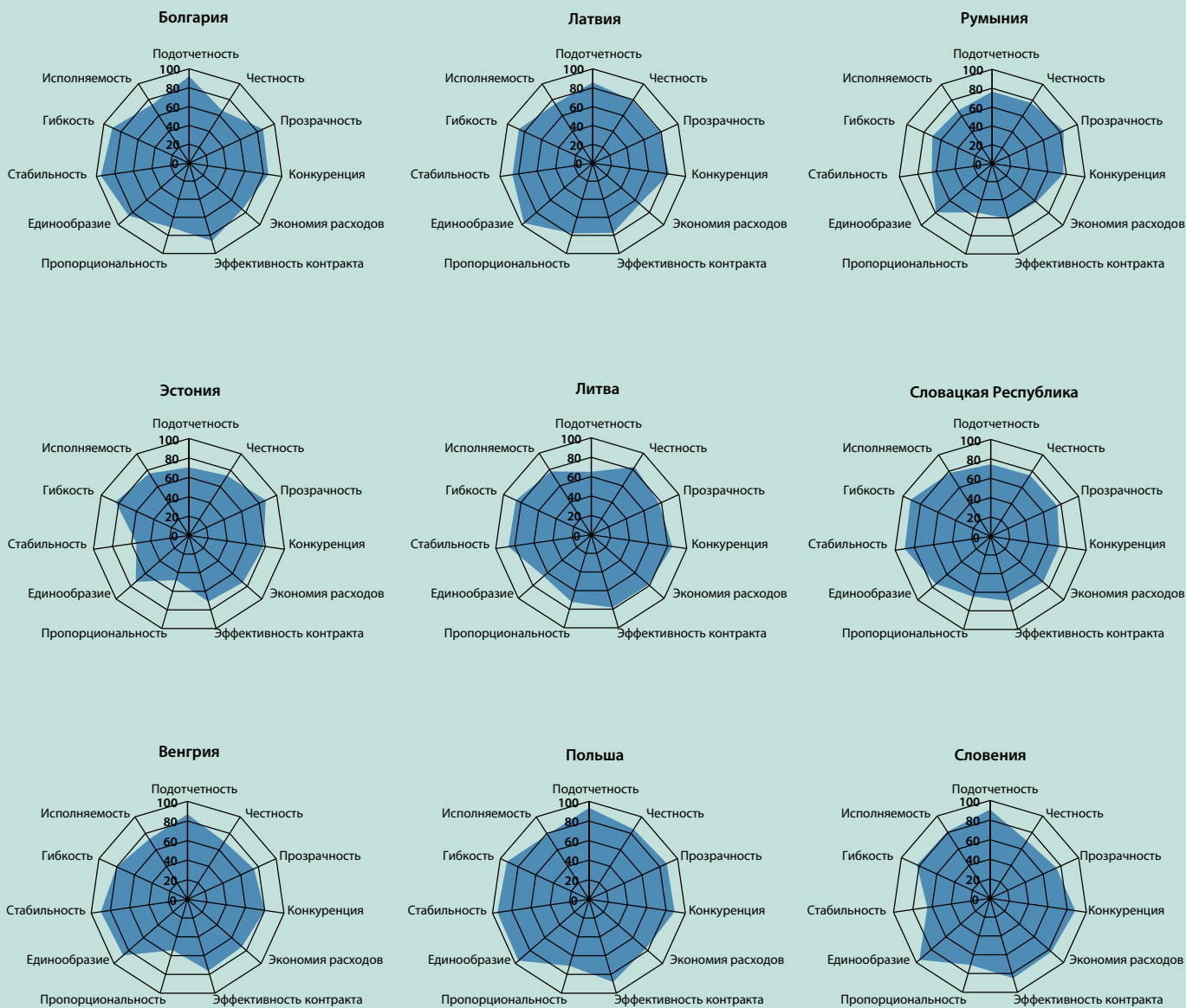




Диаграмма 2.2

Качество практики осуществления ГЗ в выбранных странах операций ЕБРР

Страны ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. В диаграмме представлены отметки по обширности практики ГЗ в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие Основным принципам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## Органы регулирования в сфере государственных закупок и формирование политики

Предпринимая попытку оценить устойчивость национальных органов регулирования, а также установить и провести обзор решений, принимаемых национальными директивными органами, по важнейшим вопросам политики, мы разделили ключевые стандарты соответствия на три общие оценочные категории: 1) гарантии обеспечения честности, 2) инструменты эффективности; и 3) институциональные и правоприменительные меры.

На круговой диаграмме показана оценка каждой страны по показателям гарантий обеспечения честности (сумма баллов по критериям подотчетности, честности и прозрачности), инструментов эффективности, существующих национальной нормативной базе (сумма баллов по показателям конкуренции, экономии, эффективности и пропорциональности) и качества институциональных и правоприменительных мер (общая сумма баллов по критериям правоприменения на практике, единообразия, гибкости и стабильности).

Диаграмма 2.3

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

### Балканские страны и Турция



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Баллы по каждому показателю диаграммы обозначают часть от максимально возможного значения каждого элемента. Незаполненные области диаграммы означают нормативный разрыв в сфере правового регулирования ГЗ

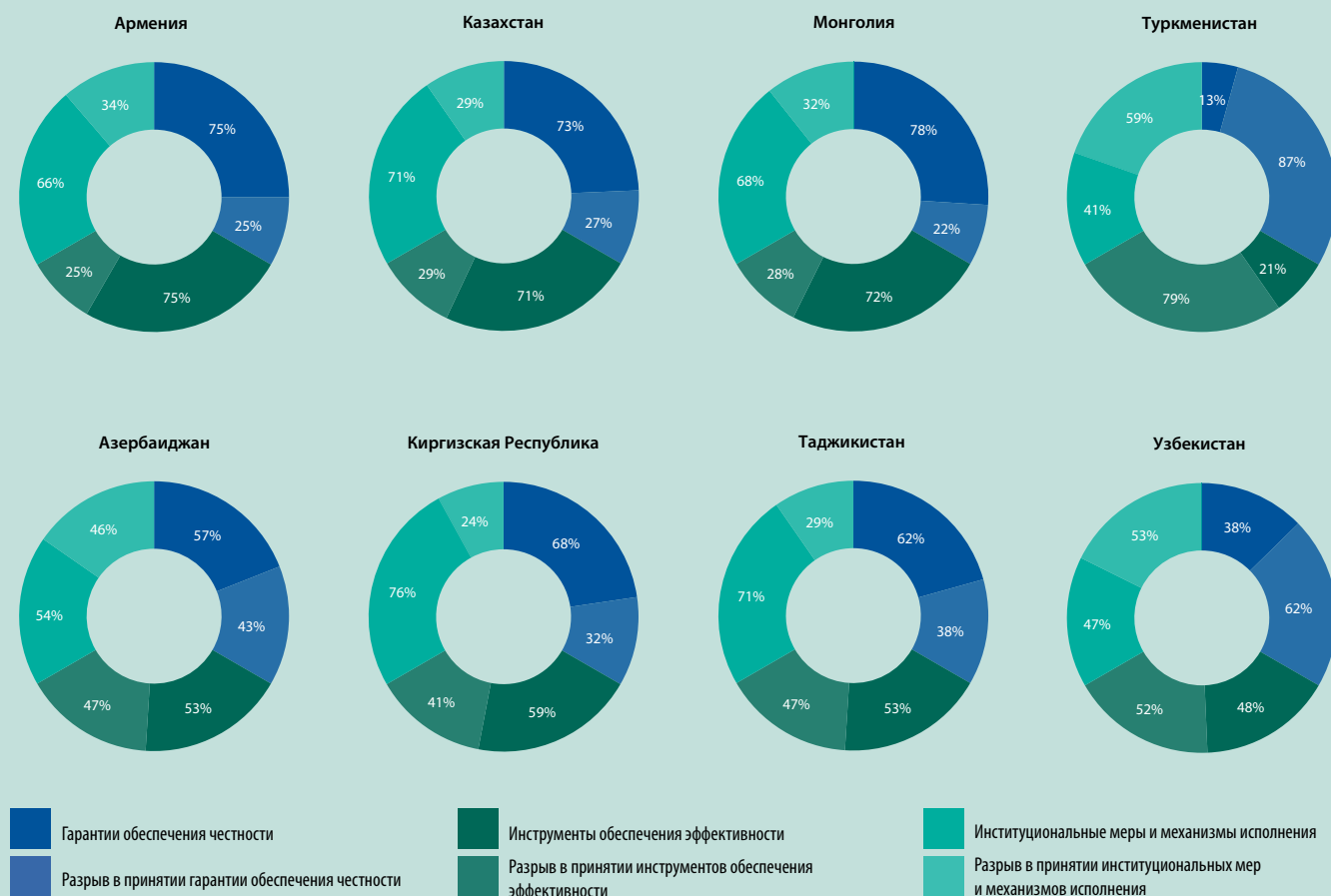
Оценка результатов показывает, что немногие страны региона вышли на оптимальный уровень развития и справляются с трудностями, возникающими в их правовой и деловой культуре. Это касается и законодательства, и области практического

применения. Кроме того, согласно оценке «нормативный разрыв» между сделанным и тем, что предстоит сделать в сфере антикоррупционных гарантий, существующий в законодательстве некоторых стран, больше чем аналогичный разрыв в области внедрения мер повышения эффективности. Вероятно, это говорит о возможности дальнейшего совершенствования ключевых областей политики ГЗ, особенно в странах с низким качеством этики ведения предпринимательской деятельности и высоким уровнем коррупции.

Диаграмма 2.3

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.3

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.3

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Страны ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.4

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

### Балканские страны и Турция



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.4

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия



По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану данных нет.

Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



Диаграмма 2.4

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских стран и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 2.4

Политика в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР: гарантии обеспечения честности, инструменты эффективности и институциональные и правоприменительные меры в законодательстве

Страны ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. В диаграмме представлены отметки по гарантиям обеспечения честности, инструментам обеспечения эффективности и институциональным мерам и механизмам исполнения предусмотренных национальным законодательством о госзакупках в Балканских странах и в Турции. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательства, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки представлены в виде процентов, где 100 процентов (треть круговой диаграммы), представляет максимальное количество баллов по каждому показателю. Нормативный разрыв, представляющий разницу между результатами оценки и контрольными показателями отмечается в светло-голубой, светло-зеленый и зеленый цвет, соответственно.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## 2.2

### Балканские страны и Турция

Данный раздел доклада посвящен результатам оценки законодательства о ГЗ и обследованию практики, проводившимся в семи странах операций Южной Европы в регионе ЕБРР (Албания, Босния и Герцеговина, БЮР Македония, Сербия, Хорватия и Черногория), а также Турции. В ходе оценки был проведен обзор законодательных баз ГЗ всех стран субрегиона, а исследование национальной практики осуществления закупок прошло в целом успешно. Отечественные заказчики из стран балканского региона и Турции демонстрировали готовность к сотрудничеству: первой на вопросы электронной анкеты ответила Албания. В общей сложности в исследовании приняли участие 12 национальных заказчиков, рассказавших о практике осуществления ГЗ: девять из них являлись государственными заказчиками, трое – заказчиками, занимающимися закупками в коммунальном хозяйстве. Сам факт, что число участников от коммунального хозяйства ограничено, объясняется тем, что правовая база ГЗ трех стран фактически не охватывает коммунальный сектор (Сербия, Турция и Черногория). Кроме того, отечественные юристы-практики всех стран субрегиона внесли свой вклад в проведение исследования и, опираясь на конкретные примеры, рассказали о качестве национальных проверок и средств правовой защиты в сфере ГЗ.

#### Предпосылки

Страны Западных Балкан и Турция в целом ориентированы на принципы и законодательство ЕС в сфере государственных закупок. Четыре из семи стран (Хорватия, БЮР Македония, Турция и, в последнее время, Черногория) являются официальными кандидатами и уже приступили к переговорам о вступлении в ЕС, и три страны (Албания, Босния и Герцеговина, а также Сербия) считаются потенциальными странами-кандидатами.

Страны продолжают получать поддержку при ведении своих законодательных систем в соответствие с законодательством ЕС с помощью «Инструмента для подготовки к вступлению в ЕС»; эта поддержка координируется Генеральным директором по расширению и осуществляется с привлечением других Генеральных директоров. Это касается, в частности, и государственных закупок. Поддержка ЕС осуществляется посредством различных специальных инструментов, включая двустороннее партнерство или консультации по вопросам политики в рамках совместной программы ЕС и ОЭСР «СИГМА» (SIGMA).

В результате, законодательство в сфере государственных закупок балканских стран и Турции все в большей мере следует директивам ЕС по государственным закупкам, и практика на местах догоняет страны ЕС в регионе ЕБРР.

#### Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

В странах балканского региона и Турции законодательство о ГЗ распространяется на национальные и муниципальные ГЗ (которые вместе составляют «государственные закупки»), а также институты публичного права. В Сербии, Турции и Черногории законодательство о ГЗ не охватывает закупки в коммунальном хозяйстве (монополия на коммунальные услуги). Во всех этих странах законодательством о ГЗ предусмотрена децентрализация системы закупок. В правовой базе Албании, БЮР Македонии и Хорватии предусматривается возможность создания единого закупочного органа. Оценка законов «на бумаге», проводившаяся в этой группе стран, подтверждает, что их законодательство в сфере ГЗ обеспечивает единообразное и полноценное регулирование, добиться которого удалось благодаря работе по гармонизации внутреннего законодательства со сводом европейских норм (acquis). Исключение составляют Сербия и Турция, где пока существует возможность для дальнейшего совершенствования, в основном в вопросах распространения действия законов на коммунальное хозяйство и четкого размежевания государственных закупок и концессий. Вместе с тем исследование национальной практики показало, что разрыв по критерию единообразия увеличился на 37% и 46% в случае Боснии и Герцеговины и Сербии соответственно вследствие того, что отечественные заказчики не сумели выработать внутренние принципы и правила осуществления закупок. Согласно итогам оценки нормативная база ГЗ в этом субреги-

оне далека от стабильности: по показателю стабильности в пяти из семи стран зафиксирован разрыв, превышающий 40%.

Во всех странах субрегиона широко применяется стандартная тендерная документация и контрактные условия. Вторичное законодательство о ГЗ обычно включает руководство по составлению тендерной документации вместе со стандартными формами уведомлений по договору и отчетов об осуществлении закупок. Баллы выше среднего, полученные Албанией, Турцией и Черногорией, объясняются тем, что законодательство этих стран применяет стандартную тендерную документацию и контрактные условия для всех видов закупок. Оценка национальной практики также говорит о высоком уровне стандартизации тендерных документов.

Балканские страны и Турция получили высокие баллы по критерию правоприменения на практике, ни в одной из стран, за исключением Сербии, в данной области не выявлено существенных нормативных разрывов. Высокие баллы – это результат создания специальных органов регулирования и независимых контрольных структур. Во всех странах, за исключением Сербии, жалобы, связанные с ГЗ, рассматриваются органами правовой защиты, также доступен механизм судебного пересмотра. В целом везде, за исключением Турции, органы правовой защиты являются независимыми и специализированными. При этом возможно отсутствие некоторых рекомендованных характеристик в системе средств правовой защиты. Исследование национальной практики подтвердило, что в большинстве стран средства правовой защиты оцениваются как простые, оперативные и «адекватные ситуации», если не абсолютно предсказуемые и беспристрастные (Босния и Герцеговина, БЮР Македония и Турция).

Основные черты политики в сфере ГЗ балканских стран и Турции соответствуют требованиям национального рынка. Гарантии обеспечения честности и инструменты эффективности применяются почти на одинаковом уровне соответствия стандартам. Тем не менее в Боснии и Герцеговине, Сербии и Турции национальное законодательство допускает режим большего благоприятствования для отечественных заявок. Необходимо обеспечить более широкий и упрощенный доступ к закупочным возможностям; полную тендерную информацию в режиме онлайн можно получить лишь в Турции и Албании, причем совершенно бесплатно. В Черногории, согласно оценке национальной практики, не все основные положения, предусмотренные законодательством о ГЗ, применяются на практике. При проведении оценки законов «на бумаге» инструменты эффективности, принятые в рамках национального законодательства, получили балл, на шесть процентов отстающий от

оптимального уровня (незначительный нормативный разрыв), а в ходе оценки применения закона на практике был зафиксирован 20-процентный уровень функционального несоответствия. Оценка показала, что в субрегионе Балкан и Турции существуют возможности для дальнейшего совершенствования применения инструментов эффективности, особенно на этапах, предшествующих торгам, и после них.

### Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы

Балканские страны и Турция следуют предписаниям директив ЕС о государственных закупках и прецедентного права ЕС в сфере ГЗ. По сути это результат того, что эти государства стремятся присоединиться к Европейскому союзу и уже предприняли некоторые шаги по приведению своих правовых систем в соответствие со сводом европейских правил, в том числе с директивами ЕС о ГЗ.

Балканы и Турция занимают второе место среди субрегионов, хотя разница в итоговой оценке между этим субрегионом и государствами-членами ЕС из региона ЕБРР и странами Восточной Европы, включая Грузию и Россию, незначительна. Средний балл балканских стран и Турции составляет 75% соответствия установленным стандартам, для сравнения у государств-членов ЕС из региона ЕБРР средний балл равен 76% соответствия стандартам, а у стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 73%. Результаты этих субрегионов отличаются на несколько пунктов, при этом Балканы и Турция намного опередили субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии, где средний уровень соответствия равен 58%.

Высокий рейтинг субрегиона балканских стран и Турции обусловлен прежде всего хорошими оценками по трем ключевым показателям: конкуренция (89,3%), единообразие (87,5%) и правоприменение на практике (82,9%). Такой результат не вызывает удивления, если принять во внимание успехи, которых эти страны добились в плане приведения национального законодательства о ГЗ в соответствие с директивами ЕС о ГЗ. Одна из главных целей свода европейских законов о ГЗ заключается в создании справедливой рыночной конкуренции без препятствий, чинимых предпринимателям из других государств-членов ЕС. Нормативные базы балканских стран и Турции в принципе всеобъемлющи и ограничивают ущемление в отношении исключений, предусмотренных директивами ЕС о ГЗ. Высокие оценки по критерию правоприменения на практике говорят о существовании специализированных национальных органов регулирования и независимых органов правовой защиты в условиях доступа к судебному пересмотру.

Самые низкие баллы были получены по показателям эффективности контрактов (61,8%) и стабильности (62,5%). Низкая оценка по показателю эффективности непосредственно связана с акцентом, сделанным на согласовании директив ЕС о ГЗ, и ограничениями, вытекающими из политики ЕС. Директивы ЕС о ГЗ не охватывают вопросы планирования ГЗ и администрирования государственными контрактами, ввиду того что политика ЕС рассматривает главным образом конкуренцию на едином рынке, а такие сферы как управление государственными контрактами, проектные задания, реальные графики завершения и точные сметы расходов оставлены в ведении национального законодательства. Оценка показала, что лишь законодательство Черногории предусматривает всестороннее регулирование ГЗ на этапах до и после проведения торгов. Черногория получила очень высокий балл соответствия с точки зрения показателя эффективности и тем самым подтвердила, что правовая база в сфере ГЗ отдельной страны способна иметь в своем распоряжении эффективный правовой механизм для решения задач надлежащего планирования ГЗ, оценки потребностей и выбора точных решений относительно вида и метода торгов.

Балканские страны, имеющие высокий уровень соответствия правовой базы, Албания, Хорватия и Черногория, а также Турция, за последние несколько лет выработали новое законодательство о ГЗ и современные решения в области закупок с целью согласовать свою правовую базу с директивами ЕС в сфере ГЗ. Однако эта массивная переработка законодательства привела к снижению средней оценки по показателю стабильности.

В регионе Балкан и Турции разница между самым высоким и самым низким баллами в оцениваемых сферах составляет 25 единиц. Результаты оценки показывают, что балканские страны и Турция сформировали свою национальную правовую базу и модифицировали элементы системы ГЗ в соответствии с требованиями директив ЕС о ГЗ. С другой стороны, сферы, которые напрямую не регулируются директивами ЕС о ГЗ, в целом не разработаны и имеют худшие показатели.

В ходе оценки законов «на бумаге» балканские страны и Турция имеют как минимум средний уровень соответствия, при этом Черногория (86%), Албания (83%), Турция (81%) показали высокий уровень соответствия стандартам. Черногория получила оценку значительно выше среднего по данному субрегиону: по показателям подотчетности, конкуренции и экономии она добилась очень высокого показателя соответствия.

БЮР Македония (65%) и Босния и Герцеговина (66%) со средним уровнем соответствия показали самый

низкий результат среди стран субрегиона. Причина низкой оценки, полученной БЮР Македония, кроется прежде всего в низком уровне соответствия показателям эффективности государственных контрактов, стабильности и честности. И даже тот факт, что по показателям правоприменения на практике и единообразия эта страна получила высокий балл, превышающие средний результат в субрегионе, не позволил ей подняться выше в итоговом рейтинге. Босния и Герцеговина также получили баллы ниже среднего по всем показателям, преимущественно из-за очень низкой оценки по показателю эффективности государственных контрактов - ниже 40%. Низкие баллы говорят о том, что фактически в этой стране качество регулирования на предтендерной и посттендерной стадиях не удовлетворительное.

### **Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия**

Качество национальной практики осуществления закупок в странах балканского региона и Турции получило оценку высокого соответствия стандарту - общий средний балл составил 79%. Не было обнаружено ни одной сферы с низким уровнем соответствия стандартам. Большинство стран получили баллы характерные для высокого уровня соответствия: Турция стала региональным лидером (уровень соответствия 85%), за ней следует БЮР Македония (83%) и Албания (82%). Страны, получившие более низкие баллы при оценке законов «на бумаге», получили и более низкий результат по итогам обследования практики и вышли на средний уровень соответствия (Босния и Герцеговина (72%), Сербия (69%)).

Баллы за качество национальной практики осуществления закупок в субрегионе совпадают с результатами государств-членов ЕС в регионе ЕБРР, тогда как страны Восточной Европы, включая Россию и Грузию, а также республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия получили оценку на 6-10 пунктов ниже.

Национальная практика, распространенная в балканских странах и Турции, получила оценку от среднего до высокого уровня соответствия основным показателям при достаточном развитии базовых характеристик функционирования ГЗ. Баллы по показателям честности, экономии процесса и пропорциональности ниже, они колеблются в пределах 67-70% (средний уровень соответствия). Лучшие результаты субрегион получил по показателю конкуренции (84%); при этом оценка за качество национальной практики на несколько процентов ниже, чем соответствующий балл, полученный в ходе оценки законов «на бумаге» (89%). Так результаты подтверждают, что национальное законодательство в сфере закупок

содержит механизмы честной конкуренции, однако практическое применение законов не полностью отвечает установленным стандартам.

Институциональная база субрегиона получила 80-процентную оценку соответствия. Все участники процесса закупок на местах сообщили, что национальные органы регулирования имеют прочную основу, предусмотрены инструкции по составлению тендерной документации, стандартные формы оформления закупок, составление отчетов об осуществлении закупок и шаблоны уведомлений по договору. Однако на практике лишь Болгария и Латвия разработали обяза-

тельный тест для подтверждения экономической обоснованности предмета и сферы ГЗ.

Результаты оценки подтверждают, что отечественные заказчики как в государственном, так и в коммунальном секторах осуществляют ГЗ в соответствии со стандартами, содержащимися в Основных принципах. Национальная практика показывает себя более эффективно там, где была внедрена система электронных закупок (Албания, БЮР Македония и Турция), а национальное законодательство предусматривает стандартизацию документов по закупкам и действенные меры правоприменения (Албания, Турция и Черногория).

### Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

#### Общие проблемы применения

Албания и Черногория, недавно принявшие новое законодательство и получившие очень высокие баллы за качество законов «на бумаге», добились менее впечатляющих результатов по итогам оценки качества национальной практики. Этим странам необходимо время на то, чтобы перестроиться на новые стандарты, установленные законодательством высокого качественного уровня.

#### Трудности в обеспечении честной конкуренции и единообразия национальной практики

Средняя оценка каждой страны свидетельствует о том, по показателям конкуренции и единообразия полученные баллы ниже, чем выставленные в ходе обзора законов «на бумаге». В трех из семи стран в контракты нередко вносятся изменения, что сказывается на результатах публичных торгов.

Непросто добиться согласованности и единообразия национальной практики. Но Босния и Герцеговина служит хорошим примером в этой связи: законодательство оценивается как соответствующее очень высокому уровню по показателям единообразия (93%), причем деятельность отечественных заказчиков получила оценку среднего уровня соответствия (60%). 30-процентный разрыв при оценке состояния законодательства и практики говорит о несоблюдении норм права в ходе осуществления закупок, что подрывает доверие к системе ГЗ. Согласно результатам исследования внутренние закупочные процессы и область принятия решений регулируются недостаточно, на практике отсутствуют механизмы внутреннего мониторинга и проверки. Кроме того, необходимо повысить пра-

воприменительный потенциал: баллы за качество правоприменительной практики на 15% ниже аналогичных результатов оценки нормативной базы.

#### Неполноценное регулирование в сфере ГЗ на этапах, предшествующих торгам, и после них

Поскольку политика ЕС не требует обязательного регулирования в области планирования ГЗ, определения потребностей и оценки рисков, связанных с закупками, а также управления контрактами, страны балканского региона и Турция, переориентировавшие свое законодательство в сторону большего соответствия своду европейских законов, редко контролируют эти сферы, исключение составляет Черногория. Так в ходе исследования национальной практики заказчики рассказали о том, что приняли внутренние правила в сфере закупок, позволяющей охватить эти области. В результате во всех странах, за исключением Черногории, в ходе исследования национальной практики были получены более высокие баллы по показателям экономии и эффективности, если сравнивать их с баллами за качество законодательства, и более низкие по показателям единообразия (отсутствует единообразная национальная практика).

Исследование национальной практики показало, что в большинстве случаев для достижения адекватного соотношения цены и качества отечественные заказчики часто принимают внутренние правила в сфере закупок, в том числе стратегии планирования закупок и контроля за исполнением контракта, таким образом улучшая свой закупочный потенциал. Наибольшее расхождение в размере 18% в пользу качества национальной практики зафиксировано в БЮР Македония. По семи из одиннадцати критериям баллы этой страны за оценку практики выше, чем полученные за качество законодательства в ходе обзора законов «на бумаге».







## 2.3

## Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия

Данный раздел доклада посвящен результатам оценки законодательства о ГЗ и обследованию практики, проводившимся в восьми странах операций Кавказа и Центральной Азии в регионе ЕБРР: Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

В ходе оценки был проведен обзор законодательных баз ГЗ всех стран субрегиона и проведено исследование национальной практики осуществления закупок. К сожалению, Азербайджан, Казахстан, Монголия и Туркменистан не предоставили информацию о своей национальной практике. Отечественные заказчики из этих стран не ответили на приглашение принять участие в исследовании. Более того, только этот субрегион запросил бумажную копию вопросника помимо электронных средств проведения исследования (Азербайджан, Туркменистан и Узбекистан). Однако ответы, в том случае если они были получены, были представлены онлайн.

В общей сложности в исследовании приняли участие семь национальных заказчиков, рассказавших о практике осуществления ГЗ: трое из них являлись государственными заказчиками, и четверо – заказчиками, занимающимися закупками в коммунальном хозяйстве. Кроме того, отечественные юристы-практики всех стран субрегиона внесли свой вклад в проведение исследования и, используя конкретные примеры, рассказали о качестве национальных проверок и средств правовой защиты в сфере ГЗ.

### Предпосылки

В субрегион Центральной Азии, Закавказья и Монголии входят страны, которые, в принципе, следуют стандартам закупок типового закона ЮНСИТРАЛ в редакции 1994 года. ЮНСИТРАЛ, ведущий юридический орган ООН в области международного торгового права, был создан с целью введения ряда основных принципов и рекомендуемой практики в сфере государственных закупок в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, а также для усиления конкуренции на рынках этих стран. В субрегион стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии входят: Армения, Азербайджан, Казахстан, Киргизская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ 1994 года во многих аспектах напоминает СПЗ ВТО и Директивы ЕС в области госзакупок: во всех трех случаях особое внимание обращается на необходимость публикации конкурсных объявлений; точное раскрытие критериев отбора участников и размещения контракта; содержатся требования к информированию участников торгов о результатах, но, в то же время, существуют отличия в методах закупок и при определенных обстоятельствах допускаются исключения из обязательной конкуренции.

### Национальная нормативная база ГЗ и институты регулирования

Законодательство о ГЗ, принятое в республиках Центральной Азии, на Кавказе и в Монголии, испытывает на себе влияние Типового закона ЮНСИТРАЛ от 1994 года. В республиках Центральной Азии, на Кавказе и в Монголии законодательная база ГЗ охватывает государственные и – во всех странах, за исключением Туркменистана – муниципальные закупки. Закупки в коммунальном хозяйстве (монополия на коммунальные услуги) в основном не регулируются законодательством в сфере ГЗ, однако в Армении, Казахстане, Киргизской Республике и Монголии сфера закупок институтов публичного права также охвачена законодательными нормами. Во всех странах, за исключением Узбекистана, законодательство предусматривает децентрализацию системы закупок. Только в Казахстане и Таджикистане вопросы концессий регулируются в отдельном порядке.

В целом республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия получили самые низкие баллы по итогам оценки. Отмечается существенный разрыв: данный субрегион вышел на средний уровень соответствия со средним баллом в 58%, в то время как другие субрегионы получили более

74% соответствия стандартам. Относительно низкая итоговая оценка всего региона объясняется 26-процентным уровнем соответствия у Туркменистана.

И хотя основные характеристики политики в сфере ГЗ присутствуют, функционируют они преимущественно на низком или очень низком уровне соответствия стандартам. Только Армения, Казахстан (страны, недавно проводившие обзор своего законодательства) и Монголия вышли на средний уровень соответствия, включив в национальное законодательство положения об антикоррупционных гарантиях и инструментах эффективности закупок.

В целом страны этого субрегиона лучше показывают себя в области принятия и практического применения антикоррупционных стратегий, чем в деле достижения эффективности ГЗ (за исключением Армении, которая показывает хорошие результаты с точки зрения обеспечения экономии средств и эффективности ГЗ). Туркменистан и Узбекистан должны продолжать работу по реализации антикоррупционных стратегий. Основные трудности, связанные с отсутствием прозрачности в сфере ГЗ, объясняются отсутствием законодательства, обеспечивающего широкий доступ к закупочной деятельности. Требуется выработать кодекс поведения, механизм регулирования конфликта интересов и внедрить специализированный профессиональный обучающий курс по вопросам осуществления закупок. В рамках исследования национальной практики местные заказчики сообщили, что ставят своей целью повышение прозрачности и эффективности своей деятельности до уровня, превышающего прописанный в национальном законодательстве. В Казахстане, Таджикистане и Узбекистане зафиксированный уровень функционального несоответствия ниже, чем нормативные разрывы, выявленные в ходе оценки законодательства. Баллы, полученные Арменией, верны лишь для сферы антикоррупционной политики, оценка за практическое применение инструментов эффективности соответствует оценке состояния законодательства.

В целом нормативные базы этого субрегиона нельзя назвать всеобъемлющими, их действие не охватывает все государственные контракты. Законодательство не обеспечивает единообразие национальной практики (в регионе выявлены нормативные разрывы в пределах от 20 до 50%), исключение составляет Казах-

стан, где функция осуществления закупок носит в основном централизованный характер и, соответственно, является единообразной. Однако ведется работа по обеспечению стабильности и гибкости национальной практики путем внедрения стандартной тендерной документации. Стандартные уведомления по договорам и формы отчетов об осуществлении закупок применяются в большинстве стран, за исключением Узбекистана и Туркменистана. В Казахстане, Киргизстане и Таджикистане используется стандартная тендерная документация для всех видов закупок, но только в Казахстане предусматриваются стандартные условия контрактов. Оценка практики, однако, показывает, что отечественные заказчики внедряли стандартные внутренние формы и шаблоны для процедуры осуществления закупок. Национальные заказчики сообщили, что во всех странах, за исключением Киргизской Республики, возможно использование международных стандартных форм договоров для всех типов закупок. Вторичное законодательство половины из указанных стран включает руководство по составлению тендерной документации.

Более того, законодательство не обеспечивает достаточных возможностей в правоприменении. В рамках оценки законов «на бумаге» в Азербайджане, Туркменистане и Узбекистане были выявлены серьезные нормативные разрывы. В этих странах не предусмотрен доступ к средствам правовой защиты ввиду отсутствия независимых органов проверки. В пяти из семи стран был учрежден альтернативный механизм, функционирующий либо в рамках общего административного управления, либо позволяющий направлять жалобы в торговый суд. Эти суды не обеспечивают правовой защиты, но могут присудить компенсацию. Там же, где была создана система средств правовой защиты, основные трудности в плане практической реализации связаны с достоверностью и издержками.

### Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы

По итогам оценки республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия получили баллы от низкого до среднего уровня соответствия - ниже 70% - по всем основным стандартам.

Эти страны имеют средний уровень соответствия (67-68%) по базовым показателям

конкуренции и единообразия. По сравнению с другими странами в регионе ЕБРР это низкие баллы: государства-члены ЕС из региона ЕБРР имеют очень высокий уровень соответствия, а страны из других субрегионов вышли на высокий уровень соответствия.

Относительно высокие баллы по показателю конкуренции были получены благодаря внедрению стандартов Типового закона ЮНСИТРАЛ в соответствующей области.

Открытые торги являются обычным методом осуществления закупок, закон требует, чтобы тендерная документация была подготовлена и предоставлена участникам торгов заблаговременно до крайнего срока подачи заявок. Однако в пяти из восьми стран этого субрегиона нормой является то, что внутренние заявки пользуются режимом особого благоприятствования. Осуществление закупок в этих странах – процесс централизованный, именно это позволило им получить хороший балл по показателю единообразия.

По показателям экономии средств и эффективности данный субрегион получил среднюю оценку ниже 50%, причем Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан имеют очень скромный – примерно 40% – уровень соответствия.

Основные трудности отмечались на стадии планирования ввиду отсутствия проверочного механизма для определения того, соответствует ли этот качественный бизнес-проект и реалистичный бюджет предмету и масштабу ГЗ, а при оценке стоимости государственных контрактов используются очень простые методы.

Наилучшие показатели среди стран субрегиона продемонстрировала Армения, где зафиксирован стабильный средний уровень соответствия со средним баллом в 72%. Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия сильно отличаются по уровню развития своей политики. Разница между Арменией и Туркменистаном, который имеет самый низкий балл в своем субрегионе и среди всех стран операций ЕБРР, составляет 46%.

В целом низкие баллы по основным показателям честности, прозрачности и конкуренции демонстрируют крах усилий по достижению важнейших целей политики в сфере ГЗ.

В более положительном ключе можно говорить об уровне развития политики Армении, Казахстана и Монголии, получивших 60% по уровню

соответствия основным стандартам, и это показывает, что правильно направленные реформы позволяют добиться значительного прогресса (в случае с Арменией стимулом к проведению реформы послужили успешно завершившиеся в 2010 году переговоры о вступлении в ВТО).

### Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

В республиках Центральной Азии, на Кавказе и в Монголии представлялось затруднительным провести оценку практики, поскольку отечественные заказчики в четырех из восьми стран отказались принять участие в исследовании. Из-за ограниченного количества полученных ответов результаты оценки не могут считаться показательными для этого региона.

На основе полученных ответов была изучена национальная практика Армении, Киргизской Республики, Таджикистана и Узбекистана. По основным показателям стандартов качество национальной практики этих стран получило удовлетворительную оценку; отечественные заказчики используют несколько удачных методов осуществления ГЗ.

Однако результаты по показателям экономии средств и пропорциональности находятся на отметке ниже 70% уровня соответствия. Более высокий результат – 84% соответствия – был получен по показателю эффективности. Отечественные заказчики сообщили о том, что применяются методы точного планирования, такие как обязательная проверка, подтверждающая, что предмет и масштаб закупок экономически обоснованы, а план закупки подробно проработан с учетом проектного задания, сроков и сметы расходов. Большинство опрошенных говорили, что контроль за исполнением контрактов является для них обязательным. Реализованные на практике меры позитивно отразились на показателе эффективности. Внутренние нормы, принятые отечественными заказчиками, и усиленная работа специалистов по государственным закупкам направлены на достижение баланса соотношения «цена – качество». В результате национальная практика в сфере ГЗ на этапах до и после проведения торгов получила хорошую оценку, ввиду того что, по предоставленной информации, государственные контракты отвечают потребностям отечественных заказчиков и выполняются согласно первоначальной контрактной цене и в срок.

### Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

#### Общие проблемы применения

Армения, которая недавно пересмотрела свое законодательство о ГЗ и получила высокий балл за качество своей правовой базы в ходе обследования законов «на бумаге», имеет более низкую оценку за качество национальной практики; отмечено наличие некоторых проблем в области применения. Казахстан, где также вносились изменения в законодательство, не предоставил никакой информации о качестве своей национальной практики.

#### Недостаток прозрачности и ограниченный доступ к информации по возможностям в области закупок

Именно в этом субрегионе были обнаружены барьеры для осуществления международной торговли. Повсеместно разрешена практика предоставления льгот отечественным поставщикам, в большинстве случаев недоступны современные методы закупок и электронные средства связи. Это приводит к закрытости и отсутствию конкуренции на рынке государственных контрактов, а также отсутствию прозрачности в процессе принятия решений в сфере закупок.

#### Неполноценное регулирование в сфере ГЗ на этапах, предшествующих торгам, и после них

Во всех странах, где было проведено исследование национальной практики, баллы за качество практики отечественных заказчиков были выше, чем полученными при обзоре законов «на бумаге». Если можно доверять информации отечественных заказчиков, в регионе внимательно следят за всеми аспектами практического осуществления закупок, и это при том что национальное законодательство фрагментарно и имеет значительные нормативные разрывы в ключевых областях политики, таких как внедрение антикоррупционных гарантий, обеспечение точности планирования и управления контрактами, а также полноценное правоприменение.

#### Недостаточный уровень правоприменения и отсутствие процедур правовой защиты

Если сравнивать этот субрегион с другими странами региона ЕБРР, то именно здесь органы регулирования ГЗ страдают от дефицита необходимых возможностей. Более того, в большинстве стран этого региона так и не были созданы независимые органы правовой защиты в условиях отсутствия доступа к средствам правовой защиты в сфере ГЗ.

## 2.4

## Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию

Данный раздел доклада посвящен результатам оценки законодательства о ГЗ и обследованию практики, проводившимся в пяти странах операций в регионе ЕБРР: Беларуси, Молдове и Украине, а также Грузии и России. При проведении оценки проводился обзор законодательной базы ГЗ всех стран этого субрегиона, и было успешно проведено исследование национальной практики осуществления закупок.

Отечественные заказчики из этого субрегиона в целом были открыты для сотрудничества и выразили готовность ответить на онлайн вопросники, особенно в Грузии и на Украине. В целом, в исследовании приняли участие восемь заказчиков на местах, рассказавших о практике осуществления ГЗ: трое являлись заказчиками из сектора ГЗ и еще пятеро занимались закупками в коммунальном хозяйстве. Кроме того, отечественные юристы-практики всех стран субрегиона внесли свой вклад в проведение исследования и, используя конкретные примеры, рассказали о качестве национальных проверок и средств правовой защиты в сфере ГЗ.

**Предпосылки**

Субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, состоит из пяти стран, которые ведут переговоры о вступлении во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), и в своем регулировании государственными закупками отталкиваются от Соглашения ВТО по правительственным закупкам, с изменениями от 1994 г., подписанного в г. Марракеше (СПЗ).

СПЗ устанавливает принципы, условия и инструменты закупок, которые также отражены в Директивах ЕС по государственным закупкам (ЕС является участником СПЗ). Среди записанных в Соглашении основных принципов - обязательства недопущения дискриминации в отношении участников торгов из стран, подписавших это соглашение, а также прозрачность (включая опубликование законов, подзаконных актов, административных решений и процедур).

СПЗ устанавливает ряд требований к проведению процедур государственных закупок, которые могут быть открытыми, «избирательными» и «ограниченными», и предусматривать переговоры. Закупочные органы должны публиковать объявления о проведении конкурса (или «уведомления о контрактах») в своих официальных бюллетенях по закупкам; соблюдать минимальные сроки для подготовки, направления и получения конкурсных

заявок; предоставлять в конкурсной документации всю необходимую информацию для составления полной конкурсной заявки; соблюдать честность, равноправие и прозрачность в собственных внутренних правилах, касающихся направления, получения и открытия конкурсных заявок. Также предписывается, что при оценке должны рассматриваться только те конкурсные заявки, которые соответствуют «основным требованиям» конкурсной документации и были направлены удовлетворяющим установленным требованиям участниками. Закупочные органы имеют возможность уточнить обстоятельства в случае неестественно низкой предлагаемой цены. По окончании оценки закупочные или иные органы должны предоставить информацию о принятом решении о заключении контракта, а также основаниях для отклонения тех или иных заявок и выборе победителя.

СПЗ ВТО распространяется не на весь сектор государственных закупок, а только на определенных заказчиков, определенные виды закупок и стоимость закупок выше определенного порога. В частности, не регулируются СГЗ государственные закупки в коммунальном секторе. Более того, некоторые другие государственные контракты могут быть исключены из области применения соглашения по различным политическим основаниям, например, из соображений национальной безопасности или общественного здоровья.



### Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

В странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию, нормативная база ГЗ охватывает го национальные и муниципальные ГЗ (государственные закупки). Только законодательство Грузии с сфере ГЗ распространяется на закупки в коммунальном секторе (монополия на коммунальные услуги), хотя институты публичного права входят в систему и в Грузии, и в Молдове. Во всех странах законодательство предусматривает децентрализацию системы закупок. В Беларуси, Молдове и Украине существует законодательство о единых органах закупок. Во всех странах, за исключением Украины, концессии регулируются отдельно, но только в Беларуси присутствует четкое разграничение между контрактами на ГЗ и концессиями.

В странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию, присутствуют основные черты политики в сфере ГЗ, но только Грузия получила высокий балл соответствия стандартам, поскольку в 2010 году эта страна внедрила большинство гарантий обеспечения честности и инструменты эффективности закупок, рекомендованные международной передовой практикой. В других странах региона отмечается средний уровень соответствия стандартам, а в случае Украины даже низкий уровень соответствия. В этих странах зафиксирован значительный нормативный разрыв; похоже, что работа, направленная на завершение процесса внедрения антикоррупционных гарантий, станет для правительств этих стран непростой задачей. Только в Молдове законодательство о ГЗ требует от государственных чиновников соблюдать кодекс поведения и сообщать о конфликте интересов, если таковой имеет место. Однако при проведении исследования национальной практики, респонденты из Молдовы не назвали эту норму в качестве обязательства для специалистов по ГЗ. Более того, законодательство всех стран региона не требует внедрения соответствующих программ профессиональной подготовки для сотрудников сферы закупок, и фактически потребность в соответствующей подготовке остается неудовлетворенной.

За исключением Грузии, все страны региона получили скромные баллы за состояние антикоррупционной политики, предусмотренной законодательной нормой; результаты оценки показателей эффективности закупок по-прежнему низкие. Кроме того, при исследовании национальной практики полученные результаты были хуже, чем баллы, выставленные при оценке законодательства; так уровень функционального несоответствия стандартам эффективности осу-

ществления закупок был выше, чем аналогичный уровень по показателям прозрачности, честности и подотчетности во всех странах региона. Конкретно для этого субрегиона характерен низкий уровень присутствия инструментов эффективности закупок в нормативной базе о государственных закупках и связанной с ним практике, и это говорит о неудовлетворительном планировании закупок и государственном управлении, ориентированном на проекты. Основные проблемы были отмечены на этапе планирования, где по-прежнему не существует проверочного механизма для определения того, соответствует ли этот качественный бизнес-проект и реалистичный бюджет предмету и масштабу ГЗ, а при оценке стоимости государственных контрактов используются очень простые методы.

Законодательство не обеспечивает единообразного и всеобъемлющего регулирования; средний зафиксированный нормативный разрыв колеблется от 12% (Молдова) до 38% (Украина), национальная практика получила еще меньший балл преимущественно из-за неудовлетворительного уровня управления государственными контрактами. Действия отечественных заказчиков также нерегулярны и нестабильны: и причина тому кроется не в изменениях, вносимых в законодательство (редкими в этом субрегионе), а неадекватности механизмов обеспечения стабильности внутренних закупочных процессов (Молдова- 35%, Россия – 70%, Украина – 60% соответствия стандартам).

Положительным фактом можно считать то, что в большинстве стран этого субрегиона, за исключением России, доступны бланки уведомлений по договору, отчеты об осуществлении закупок, стандартная тендерная документация для всех типов закупок, а также стандартные условия контрактов. В теории вторичное законодательство в регионе предусматривает руководство по составлению тендерной документации, хотя фактически отечественные заказчики не имеют соответствующих стандартов для гарантии участия в торгах, а использование международных стандартных форм контрактов не пользуется популярностью.

Что касается институциональной базы и правоприменения, при оценке законов «на бумаге» было выявлено несколько недостатков, которые подтвердились в ходе проведения исследования национальной практики. В результате ограниченности возможностей органов регулирования и отсутствия независимых органов правовой защиты балл по показателю правоприменения, полученный этим субрегионом, не был высок и, более того, стал самым низким среди всех стран операций региона

ЕБРР. Четыре из пяти стран не имеют возможности подать апелляцию в независимый орган правовой защиты; судебное обжалование предусмотрено, но суд не принимает решения о правовой защите (лишь о компенсации). Только в Грузии органы правовой защиты являются полностью независимыми. В других странах механизмы контроля не обладают определенными рекомендованными чертами или, как в случае Молдовы, у них не был сформирован орган правовой защиты. Там, где системы правовой защиты были созданы, основными проблемами на деле являются определенность, предсказуемость контрольных решений и издержки.

### Качество законодательства в сфере государственных закупок: нормативные разрывы

По итогам оценки страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, получили баллы среднего уровня соответствия (в среднем 73%) по всем основным показателям стандартов, что позволило данному субрегиону занять третье место в регионе ЕБРР. Разница между странами Восточной Европы, включая Грузию и Россию, и другими субрегионами с более высоким баллом, незначительна: в среднем колебание составляет не более 5%.

Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, достигли высокого уровня соответствия по показателям конкуренции и единообразия политики (78% соответствия). Высокая оценка показателей конкуренции является результатом введения открытых торгов как основного метода закупок и четкой регламентации технических требований и критериев выбора победителя тендера, который бы соответствовал общей стоимости контракта. С другой стороны, три из пяти стран этого субрегиона не приняли процедуры работы с предложениями с нестандартно низкой ценой. В Беларуси законодательство в сфере государственных закупок допускает предоставление преференций внутренним предложениям. Страны субрегиона также получили хорошие баллы по показателю гибкости (86% соответствия), поскольку их законодательство предусматривает применение стандартных уведомлений по договору, форм отчетов об осуществлении закупок, форм гарантии участия в торгах, стандартных круга ведения и условий контракта для типовых государственных контрактов. Также предоставляется руководство по составлению тендерной документации.

Наилучший результат в регионе получила Грузия (83%), что означает высокий уровень соответствия международным стандартам. Нормативные базы трех других стран получили оценку среднего

уровня соответствия, показав результат ниже 75%: Россия – почти 75%, Беларусь – 74%, Молдова – 71%. Украина с результатом 59% продемонстрировала низкий уровень соответствия. Более подробный анализ законодательства обнаруживает большие различия по некоторым показателям.

Результаты Грузии превышают средний балл по всем стандартам Основных принципов, особенно по показателям прозрачности, гибкости и эффективности государственных контрактов. Самое сбалансированное развитие национальной базы отмечено в России, баллы которой колеблются в пределах 70-80% по всем показателям.

Самая большая разница между оценками по каждому показателю отмечена в Молдове. Нормативная база Молдовы также получила самую низкую оценку по показателю стабильности (менее 40%).

### Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Качество национальной практики осуществления закупок в субрегионе, включающем страны Центральной и Восточной Европы, а также Россию, получило оценку среднего уровня соответствия с общим баллом 68%. Этот субрегион получил самую низкую оценку по сравнению с другими субрегионами. Разница между оценкой стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, государств-членов ЕС региона ЕБРР и балканских стран и Турции составила 10%.

Этот субрегион вышел на высокий уровень соответствия (выше 75%) только по показателю прозрачности. Если смотреть по убывающей, то критерий пропорциональности стал единственным показателем, за который страны получили баллы низкого уровня соответствия. По всем остальным стандартам Основных принципов результаты колеблются между 61% и 74%, т.е. находятся на среднем уровне соответствия.

Соответственно, качество национальной практики осуществления закупок в этом субрегионе считается удовлетворительным по большинству основных характеристик ГЗ. Тем не менее три из четырех показателей эффективности закупок – экономия средств, эффективность государственных контрактов и пропорциональность – были оценены ниже 70%. По показателю правоприменения также была получена оценка ниже 70%.

Худший результат, полученный по показателям пропорциональности прежде всего связан с очень



низким баллом за оценку практики в Молдове и Беларуси - 31% и 49% соответственно. Причина такого результата в отсутствии соответствующих норм, требующих соответствия процедуры и объема работ масштабу и стоимости закупки. Ни в одной из стран нет обязательного проверочного механизма для определения того, что предмет и объем закупки являются экономически обоснованными.

Низкие результаты по показателям правоприменения в этом субрегионе выглядят неожиданно и не только указывают на трудности, связанные с эффективным правоприменением существующих законов, но и демонстрируют отсутствие институционального потенциала, который позволил бы национальным правительствам внедрять действия правомерного характера. В России и Молдове не существует независимых систем правовой защиты.

Во всех странах субрегиона процедуры правовой защиты оцениваются как достаточно непрозрачные (ни один из опрошенных отечественных участников не назвал их четким), соответственно, решения органов правовой защиты воспринимаются как непредсказуемые (за исключением Беларуси). Средства правовой защиты были оценены как неэффективные в Молдове, России и Беларуси.

Субрегион получил лучшие результаты по показателю прозрачности (76%). В большинстве стран тендерная документация дает полную информацию, которая необходима для подачи соответствующей оформленной заявки и определения обязательств обеих сторон по будущему договору. С другой стороны, получение тендерной документации не является бесплатной процедурой. При этом в большинстве случаев она публикуется на

веб-сайтах заказчиков, за исключением России и Беларуси.

В исследовании национальной практики две страны этого субрегиона, Россия и Грузия, вышли на уровень высокого соответствия, 77% и 78% соответственно. В то же время Грузия получила более высокую оценку по сравнению со средними оценками по региону по всем показателям стандартов Основных принципов. В случае России разница между оценками по конкретным показателям еще больше. Результаты по показателям конкуренции, единообразия и правоприменения близки к средним для всего региона; в то же время российские заказчики получили оценку выше средней по показателям эффективности выполнения государственных контрактов, пропорциональности и честности.

Две другие страны получили оценку среднего соответствия - Украина (73%) и Беларусь (63%) - хотя разница между их результатами значительна и составляет 10%. Для Беларуси Основную трудность представляют показатели эффективности осуществления закупок. Самую низкую оценку получила Молдова (56%), общая оценка этой страны, свидетельствующая об уровне низкого соответствия, является результатом очень низкого уровня соответствия по показателям пропорциональности и правоприменения (оба показателя - ниже 40%).

Анализ национальной практики позволяет сделать вывод о том, что законодательство Грузии в сфере государственных закупок развито хорошо. В России и на Украине система государственных закупок в отдельных областях соответствует большей части основных международных стандартов ГЗ. Беларуси и Молдове, учитывая низкие оценки этих стран, наоборот, следует улучшить регулирование в области ГЗ во всех сферах.

### Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

#### Общие проблемы применения, за исключением Грузии

Субрегион получил баллы среднего уровня соответствия как за оценку законов, так и за обзор национальной практики, хотя баллы за состояние национальной практики ниже, чем полученные за оценку законов; разница результатов за состояние законов (73%) и практики (68%) составила 5%. Кроме того, был установлен 10-процентный раз-

рыв между результатами стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, по сравнению с результатами других субрегионов, принимавших участие в исследовании национальной практики. По всем показателям стандартов, за исключением показателя конкуренции, практика национальных закупок получила более низкий балл, чем при оценке состояния законодательной базы этого субрегиона: наибольшая разница (17%) зафиксирована по показателю пропорциональности, далее 15% по показателю гибкости (лучший результат по оценке законодательной базы) и, наконец, по показа-

телю экономии средств. В этом субрегионе при заключении конкретных или комплексных контрактов не всегда можно прибегнуть к процедуре переговоров, отсутствуют инструменты, подтверждающие соответствие процедуры объему работ и особенностям конкретного государственного контракта. По словам заказчиков не требуется обосновывать свой выбор метода закупки, и менее половины опрошенных признали, что обязательный проверочный механизм для определения того, что предмет и масштаб закупки экономически оправданы отсутствует. Заказчики готовят тендерную документацию только на официальном языке страны, даже в том случае, когда предмет и масштаб закупки указывают на потенциальный интерес со стороны иностранных участников. Более половины местных респондентов не могут воспользоваться международными стандартами в отношении условий договора.

#### Слабый закупочный потенциал отечественных заказчиков, за исключением Грузии

Во всех странах, где проводилось исследование национальной практики, практика отечественных заказчиков получила более низкую оценку, чем в ходе обзора законов «на бумаге». Заказчики в этом регионе не могут в дополнение к национальным законам ввести внутренние правила в сфере закупок и обеспечить эффективный процесс ГЗ. Согласно результатам исследования отечественные заказчики в этом субрегионе показывают лучшие результаты в области повышения конкуренции и внедрения гарантий прозрачности, чем в обеспечении точного планирования и управлении государственными контрактами. Основные пробелы в ходе практического применения отмечены на этапе планирования закупок. Национальное законодательство не предусматривает методы оценки государственных контрактов, а заказчики как правило не прописывают это положение в своих внутренних правилах осуществления закупок. Цена контракта оценивается с использованием простейших методов. Сотрудники, занимающиеся закупками, не систематически получают результаты рыночных исследований, дающие свежее представление о господствующих ценах на товары. Хотя закон большинства стран

субрегиона предусматривает положения об обеспечении тендерных заявок, лишь в некоторых странах заказчики используют правило запрашивать обеспечение тендерной заявки для договоров с высоким уровнем риска и/или с высокой стоимостью или долгосрочных контрактов.

#### Недостаточное правоприменение и отсутствие процедур правовой защиты

За исключением России и Грузии, органы регулирования в области ГЗ в данном регионе испытывают дефицит возможностей. Кроме того во всех странах, за исключением Грузии, органы правовой защиты не являются независимыми. Если доверять респондентам на местах, результат применяемых процедур правовой защиты имеет черты неопределенности во всех странах, за исключением Беларуси. В Беларуси, согласно информации отечественных юристов-практиков, процедуры обжалования всегда необъективны, зато всегда предсказуемо предвзяты в отношении подающего жалобу поставщику.

#### Успешное практическое применение благодаря центральной платформе электронных закупок

Грузия, проводившая в 2010 году обзор своего законодательства в области ГЗ и получившая высокую оценку качества своих законов, также получила высокие баллы за качество национальной практики. Значительных проблем в плане практического применения зафиксировано не было. Благодаря внедрению комплексной системы электронных закупок Грузия показала хороший результат как с точки зрения состояния законов, так и состояния практики.

#### Отсутствие прозрачности и ограниченный доступ к информации о закупочных возможностях

В некоторых странах данного субрегиона были обнаружены препятствия для осуществления международной торговли. Разрешены различные формы внутренних преференций, только в Грузии широкое распространение получили современные технологии закупок и электронные средства связи.

## 2.5

### Страны ЕС в регионе ЕБРР

Данный раздел доклада посвящен результатам оценки, проводившейся в девяти государствах-членах Европейского союза в регионе ЕБРР: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словацкая Республика, Румыния, Словения и Эстония. Чешская Республика с 2006 года не является страной операций ЕБРР; по этой причине законодательство о ГЗ Чешской Республики не являлось предметом оценки ЕБРР, проводившейся в 2010 году, и соответствующие данные не включались в настоящий доклад. В ходе оценки проводился обзор законодательной базы ГЗ во всех странах этого субрегиона, и было успешно завершено исследование национальной практики в сфере осуществления закупок. Отечественные заказчики в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР с готовностью принимали участие в исследовании и поделились своим опытом в области осуществления государственных закупок. Все заказчики, к которым обратились проводившие исследование специалисты, согласились принять в нем участие и полно и четко ответили на онлайн вопросники. В общей сложности в исследовании приняли участие восемнадцать национальных заказчиков, рассказавших о практике осуществления ГЗ: четырнадцать являлись государственными заказчиками, и четверо – заказчиками, занимающимися закупками в коммунальном хозяйстве. Кроме того, отечественные юристы-практики всех стран субрегиона, опираясь на конкретные примеры, рассказали о качестве национальных проверок и средств правовой защиты в сфере ГЗ.

#### Предпосылки

Нормативная база государственных закупок в странах-членах ЕС региона ЕБРР определяется Директивой 2004/17/ЕС для структур, которые работают в секторах водо- и электроснабжения,

энергетических, транспортных и почтовых услуг («коммунальная директива»), а также Директивой 2004/18/ЕС для органов государственной власти и организаций («классическая директива»); обе директивы приняты в 2004 году (Директивы ЕС о государственных закупках).

#### Врезка 2.1

##### Положения Директив ЕС относительно государственных закупок, относящихся к Концепции Правовой Эффективности

В Директивах ЕС относительно государственных закупок изложены положения о покупках, рассмотренных в ряде вопросов относительно Концепции Правовой Эффективности:

- **Гласность и прозрачность:** обязательства публиковать информационные уведомления (включая уведомления о контрактах, уведомления о выигрыше контрактов и необязательные уведомления с предварительной информацией); открывать имена выбранных экономических игроков и объяснять относительные преимущества выбранной тендерной заявки, а также причины отклонения заявок неудачливых кандидатов.
- **Целостность и конфиденциальность:** предписание надежного хранения тендеров до открытия; разрешения открывать тендерные заявки только после истечения срока подачи.
- **Объективность:** обязательство четко определять технические требования в тендерной спецификации; обеспечение того, чтобы эти требования не создавали необоснованных препятствий для конкуренции и не ссылались на определенного производителя или процесс, торговую марку или патент; поощряли использование национальных европейских стандартов; необходимость, чтобы тендерная заявка соответствовала спецификации, изложенной в условиях, для того, чтобы иметь силу.
- **Борьба с мошенничеством и коррупцией:** определение условий для проверки соответствия участника тендера, включая обязательные, такие как, исключение, если участник торгов был найден виновным в участии в криминальной организации или коррупции в прошлом, мошенничестве или отмывании денег, а также необязательные: возможное исключение в случае банкротства или приостановления предпринимательской деятельности, осуждение за любое преступление, тяжкие профессиональные проступки, неуплату социальных взносов и налогов, подделке декларации для заказчика.
- **Электронные закупки:** ввод бумажных и электронных коммуникаций на равной правовой основе, поощрение электронных средств коммуникации как эффективного и безопасного способа взаимодействия; определение требований для электронных аукционов и введение динамической системы закупок.

Директивы ЕС о государственных закупках определяют условия и обязательные сроки по четырем основным процедурам – открытая процедура, процедура с ограничениями, процедура переговоров и недавно принятая процедура конкурентных переговоров, – а также для конкретных областей: концессий на строительство общественных сооружений и оформительских конкурсов.

Директивы ЕС о государственных закупках, за некоторыми исключениями, например, ввиду соображений общественной безопасности или здоровья, являются обязательными только в тех случаях, когда стоимость закупок превышает определенные пороговые значения. Тем не менее, в большинстве стран ЕС они оказывают значительное влияние на процессы закупок на суммы ниже этого уровня. Эффективность законодательства о государственных закупках в этой первой группе стран региона ЕБРР, таким образом, зависит частично от Директив ЕС о государственных закупках, даже если нормы, предписываемые данными Директивами ЕС, не присутствуют во всех закупках по государственным контрактам.

### Национальная нормативная база ГЗ и органы регулирования

Во всех государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР законодательство о ГЗ распространяется на национальные и муниципальные ГЗ (государственные закупки), закупки в коммунальном хозяйстве (монополия на коммунальные услуги), а также закупки институтов публичного права. Во всех этих странах законодательством о ГЗ предусмотрена децентрализация системы закупок, что, тем не менее, не исключает возможности создания единого органа по закупкам. Национальное законодательство в этом субрегионе единообразно ввиду соответствия директивам ЕС относительно ГЗ.

Закупочная политика в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР сбалансирована почти везде, за исключением Румынии, которая внедрила большинство из рекомендованных инструментов эффективности закупок, но лишь некоторые антикоррупционные гарантии. Очевидно, что директивные органы в сфере закупок этой страны делают больший упор на ценовом аспекте государственных расходов, нежели на антикоррупционных мерах. Этот момент должен вызывать беспокойство, если рассматривать его в купе с результатами исследования, проводившегося организацией «Транспэрэнси интернэшнл».

По индексу восприятия коррупции Румыния в 2009 году получила самый низкий балл среди государств-членов ЕС в регионе ЕБРР. С другой стороны, оценка национальной практики осуществления закупок говорит об обратном соотношении. На уровне заказчиков функционирование мер по обеспечению честности лучше, чем использование инструментов обеспечения эффективности закупок.

В других странах этот баланс между мерами по обеспечению честности и эффективности достиг среднего уровня соответствия, за исключением Венгрии, Латвии и Литвы, получившие результаты высокого уровня соответствия по обеим оценочным категориям.

Первичное и вторичное законодательство в сфере закупок в этом субрегионе получило оценку стабильного, за исключением Польши и Румынии, где на протяжении последних пяти лет законодательство подвергалось частым изменениям. Результаты, полученные по показателям единообразия и гибкости, демонстрируют значительный разрыв в нормативной базе на территории всего региона. Большинство стран уделяют мало внимания использованию стандартной тендерной документации, круга ведения или стандартных условий контрактов (только в Румынии закон предусматривает применение стандартной документации). С другой стороны, оценка национальной практики показывает, что этот разрыв в определенной степени уменьшается благодаря тому, что отечественные заказчики повсеместно внедряют внутренние правила осуществления закупок и стандартные бланки.

### Качество законодательства о государственных закупках: нормативные разрывы

Качество нормативной базы государств-членов ЕС в регионе ЕБРР получило самую высокую оценку по субрегионам ЕБРР; при этом общий средний балл 76% соответствия соответствует результату балканских стран и Турции и близок результату стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию (73%).

Примечательно, что государства-члены ЕС в регионе ЕБРР получили этот результат благодаря высоким оценкам по трем основным показателям стандартов: прозрачность (81%), конкуренция (93%) и единообразие (96%). Подобный результат не выглядит неожиданным, если принять во внимание обязательное приведение в соответствие национальных законов с директивами ЕС о ГЗ.

Закон охватывает большую часть государственных контрактов в регионе и устанавливает четко определенные исключения, ограничивая варианты частичной отмены действия закона. Одна из главных целей директив ЕС о ГЗ заключается в создании справедливой конкуренции в сфере ГЗ без препятствий, чинимых предпринимателям из другого государства-члена ЕС. Кроме того, ЕС является участником Соглашения ВТО о государственных закупках, поэтому европейские директивы относительно ГЗ предусматривают соблюдение требований указанного Соглашения.

Государства-члены ЕС в регионе ЕБРР вышли на средний уровень соответствия или лучший результат. Венгрия, единственная страна в регионе ЕБРР, достигла очень высокого уровня соответствия, получив 91%. В число других стран, чьи нормативные базы находятся на высоком уровне соответствия, входят Литва (80%), Латвия (77%), Болгария (77% после принятия поправок в 2010 году) и Словения (76%).

Государства-члены ЕС в регионе ЕБРР получили самые низкие баллы по показателям эффективности (63%) и честности (67%). Низкие оценки по показателям эффективности напрямую связаны с акцентом, сделанным на приведение своего законодательства в соответствие с директивами ЕС о ГЗ, и ограничениями, обусловленными европейской политикой. Директивы ЕС о ГЗ не охватывают вопросы планирования ГЗ и администрирования государственных контрактами, ввиду того что политика ЕС рассматривает главным образом конкуренцию на едином рынке, а такие сферы как управление государственными контрактами, проектные задания, реальные сроки и точные сметы расходов оставлены в ведении национального законодательства. Оценка показала, что только в Венгрии и в некоторой степени в Словении национальное законодательство предоставляет регулирование на этапах, предшествующих торгам, и после них в сфере государственных закупок. Максимальный балл, полученный Эстонией, Польшей, Латвией и Словацкой Республикой, по показателям эффективности составил 50% соответствия. Национальное законодательство в целом направлено на регулирование на этапе проведения торгов, в то время как этап подготовки закупочного процесса и регулирование управлением государственными контрактами находятся в зачаточном состоянии.

По итогам оценке государства-члены ЕС в регионе ЕБРР показали низкую эффективность с точки зрения показателя правоприменения. За исключением Венгрии, уровень соответствия которой составляет 95%, страны этого субрегиона набрали не более 70% уровня соответствия. Результаты оценки показали, что государства-члены ЕС в регионе ЕБРР не имеют общей политики в отношении структуры и основных функций национальных органов регулирования, как и не имеют единой концепции, касающейся независимых органов правовой защиты. Оценка проводилась в период, когда национальное законодательство было в процессе приведения в соответствие с директивами ЕС о средствах правовой защиты, что может объяснять сложности и неувязки, которые могут возникать на пути к получению средств правовой защиты. И хотя основные черты системы правовой защиты фактически существуют на практике, отмечалось, что средства правовой защиты пяти из девяти стран имеют недостатки в плане судебного аспекта и являются достаточно дорогостоящими.

#### Качество национальной практики осуществления закупок: уровень функционального несоответствия

Качество практики правоприменения в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР получило высокую оценку с общим средним результатом 79% уровня соответствия. Балканские страны и Турция достигли такого же результата, а страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, а также республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия получили более низкие баллы. Разница в рейтинге колеблется от 6 до 10%.

В ходе исследования национальной практики осуществления закупок государства-члены ЕС в регионе ЕБРР получили высокие баллы, за исключением оценок по показателям пропорциональности и экономии средств. Следует отметить, что результаты по показателю экономии средств очень близки к высокому уровню соответствия (более 73%); показатель пропорциональности составил 66% соответствия. В свете этого было признано, что закупочные возможности отечественных заказчиков развиты хорошо. Если судить по результатам исследования национальной практики, заказчики на местах ведут работу на всех этапах осуществления ГЗ с необходимым вниманием



и стремятся достичь оптимального соотношения цены и качества. Необходимо отметить, что по всем основным показателям стандартов национальная практика закупок в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР получала высокую оценку, причем очень последовательно.

В ходе исследования национальной практики Польша получила самую высокую оценку на уровне 87% соответствия, что близко к очень высокому уровню соответствия, за ней следуют Болгария (82%) и Словения (81%).

Румыния стала единственной страной со средним уровнем соответствия, однако ее результат в 73% всего лишь на 2 пункта ниже минимального балла высокого уровня соответствия.

Пример Польши отчетливо показывает важность закупочного потенциала заказчиков и влияние национального рынка на качество практики государственных закупок. Оценка показывает, что в условиях рыночной экономики отечественные заказчики имеют возможность осуществлять качественные процессы закупок, даже в отсутствие специального закона, предусматривающего деятельность до и после торгов или управление государственными контрактами.

В условиях рыночной экономики понимание целей и функций государственных закупок и рациональное управление финансами способствует осуществлению грамотной практики закупок, а эта практика, в свою очередь, может заполнить пробелы в законодательстве, принятом на национальном уровне.

#### Извлеченные уроки: чем практика отличается от законодательства

Практика осуществления закупок, ориентированная на эффективность, в том числе и при отсутствии соответствующего правового регулирования. В целом, оценка национальной практики закупок в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР показывает, что все эти страны осуществляют государственные закупки с соблюдением стандартов Основных принципов, даже в случае, если законодательство не предусматривает обязательных инструментов для соблюдения стандартов.

На практике все страны, за исключением Румынии, продемонстрировали лучшие результаты по показателю эффективности закупок по сравнению баллами, полученными при проведении оценки законов «на бумаге». Поскольку на уровне ЕС закон не предусматривает регулирования планов закупок и не требует управления заключенными государственными контрактами, в большинстве национальных законов ничего не говорится об этапах, предшествующих торгам, и после них применительно в ходе закупочного процесса. Однако на практике отечественные заказчики внедрились в данной сфере соответствующие механизмы, основанные на внутренних правилах и стратегиях закупок. Таким образом в принципе удастся достичь цели,

которая состоит в том, чтобы процедура обеспечивала оптимальное соотношение цены и качества и позволяла эффективно управлять государственными контрактами.

#### Дополнительные гарантии обеспечения честности, включенные во внутренние стратегии и правила осуществления закупок

Оценка практики показала, что на деле баллы за практическую реализацию гарантий обеспечения честности выше (9 пунктов), чем результат функционирования таких гарантий согласно принятому национальному законодательству (почти все страны этого субрегиона, за исключением Венгрии и Болгарии, показали более высокий результат) благодаря тому, что во внутренние стратегии и правила осуществления закупок были включены дополнительные гарантии обеспечения честности. Во-первых, внутренние правила осуществления закупок гарантируют, что действия специалистов по закупкам не расходятся с основополагающей государственной задачей. С этой целью все опрошенные заказчики на местах приняли кодексы поведения для своих сотрудников, занятых в сфере закупок, и тщательно работают с ситуациями, включающими конфликт интересов. В целом информация о закупочных возможностях и решениях по закупкам представлена широко, и все заин-

тересованные участники процесса имеют к ней равный доступ.

### Проблемы практического применения, в частности, при обеспечении честной конкуренции и единообразия национальной практики закупок

Если сравнить результаты оценки законодательства и практики в государствах-членах ЕС в регионе ЕБРР, мы придем к заключению, что только те страны, чья нормативная база получила оценку выше 85% уровня соответствия, могут столкнуться с проблемами практического применения, Румыния представляет исключение. В случае с этой страной, аналогичные средние баллы были зафиксированы как за качество законодательства (73%), так и за практику (71%). В то же время обзор показал, что при оценке законов «на бумаге» по показателям честности и прозрачности национальное законодательство получило баллы на уровне 60% соответствия (средний уровень соответствия), тогда как результаты за состояние практики оказались еще ниже, указав на недостаток механизмов, позволяющих применять законы на практике. С другой стороны, в ходе оценки законов «на бумаге» баллы по показателям экономичности процесса и эффективности государственных контрактов были очень высоки (около 90%), тогда как при исследовании национальной практики баллы по обоим показателям были всего на всего на уровне 60% соответствия.

Однако по двум основным показателям стандартов - конкуренция и единообразие - национальная практика осуществле-

ния закупок в каждой стране субрегиона получила оценку ниже, чем в ходе обзора законов «на бумаге». На практике зарубежные поставщики получают небольшую часть государственных контрактов. Кроме того, результаты открытых торгов зачастую меняются при пересмотре контракта. Так для внесения поправок в государственный контракт не всегда требуется предварительное рассмотрение или утверждение. Более того, заказчики пяти из девяти стран признали, что государственные контракты обычно не выполняются согласно первоначально утвержденной цене контракта и его срокам.

Что касается единообразия национальной практики, предквалификационные процедуры могут существенно отличаться в зависимости от заказчика, не говоря уже о различиях, существующих в странах субрегиона. Отечественные заказчики половины стран субрегиона ввели внутреннюю стандартную документацию и контракты, что улучшает их балл за согласованность и единообразие процесса закупок, но не слишком меняет общую картину с точки зрения единообразия национальной практики.

### Внутренняя политика и правила осуществления закупок регулируют деятельность на этапе, предшествующем торгам

Отечественные заказчики сообщают, что на деле подготовка процесса осуществления государственных закупок так же важна и так же хорошо регулируется внутренними правилами, как и сама процедура осуществления закупок.





---

# Глава 3

---

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

---

- 3.1 Введение
- 3.2 Концепция правовой эффективности и ее применение в регулировании государственных закупок
- 3.3 Стандартизация правовой эффективности в сфере государственных закупок
  - Институциональные основы
  - Эффективность государственных закупок: институциональные основы – общие тенденции в субрегионах ЕБРР
  - Предтендерный этап
  - Эффективность государственных закупок: предтендерный этап – общие тенденции в регионе операций ЕБРР
  - Этап проведения тендера
  - Эффективность государственных закупок: этап проведения тендера – общие тенденции в регионе ЕБРР
  - Посттендерный этап
  - Эффективность государственных закупок: этап по завершении торгов – общие тенденции в регионе ЕБРР
- 3.4 Балканские страны и Турция
  - Институциональные основы
  - Эффективность процесса государственных закупок - Средняя общая отметка
  - Предтендерный этап
  - Этап проведения тендера
  - Посттендерный этап
- 3.5 Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия
  - Институциональные основы
  - Предтендерный этап
  - Этап проведения тендера
  - Посттендерный этап
- 3.6 Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию
  - Институциональные основы
  - Предтендерный этап
  - Этап проведения тендера
  - Посттендерный этап
- 3.7 Страны ЕС в регионе ЕБРР
  - Институциональные основы
  - Предтендерный этап
  - Этап проведения тендера
  - Посттендерный этап
- 3.8 Выводы

## 3.1

### Введение

Регулирование государственных закупок играет исключительную роль в развитии в странах с переходной экономикой устойчивого, прозрачного и ответственного государственного сектора, поскольку охватывает все основные секторы национальной экономики и практически всю деятельность правительства. Государственные закупки также оказывают значительное влияние на развитие коммерческого сектора и частных предприятий. В девяти странах ЕС в регионе деятельности ЕБРР в 2009 году общая стоимость товаров, работ и услуг по государственным контрактам составляла от 17 до 24% ВВП. В других странах деятельности ЕБРР этот показатель иной, но, даже по самым скромным подсчетам, совокупная стоимость государственных контрактов в четырех субрегионах деятельности ЕБРР составила около 500 млрд. долларов (при этом совокупный ВВП в 2009 году, согласно данным Всемирного Банка, составил 3 млрд. 394 млн. долларов).

Учитывая огромное влияние на государственные расходы, качество государственных услуг и судьбу частного бизнеса, эффективность сектора государственных закупок имеет первостепенное значение. Страны с переходной экономикой, работая над развитием своей экономики, особо заинтересованы в том, чтобы их системы закупок отличались прозрачностью и эффективностью, обеспечивая в долгосрочной перспективе наибольшую отдачу.

В большинстве стран операций ЕБРР существуют некоторые элементы законодательной базы государственных закупок, которые определяют институциональные основы, а также права и обязанности сторон, участвующих в процессе государственных закупок. И качество местного законодательства, и местная практика госзакупок не всегда соответствуют передовой практике, так как зависят от множества внутренних и внешних факторов. Для повышения экономической отдачи от процесса государственных закупок государству необходимо разобраться в роли ключевых факторов эффективности и определить, где, в сравнении с другими странами, существует отставание в законодательстве и практике.

В данной главе доклада описывается применение концепции правовой эффективности, изначально разработанной в отношении коммерческого законодательства, для оценки регулирования государственных закупок с точки зрения эффективности местной практики государственных закупок в субрегионах операций ЕБРР.

Диаграмма 3.1

#### Концепция правовой эффективности



## 3.2

# Концепция правовой эффективности и ее применение в регулировании государственных закупок

Концепция правовой эффективности, которая рассматривается в Главе 1 доклада, возникла на стыке правовой теории и институциональной экономики, развивая идеи экономистов и нобелевских лауреатов Рональда Коуза и Гэри Беккера; впервые она была предложена теоретиком права Ричардом Познером. В ЕБРР эта теория была доработана для целей оценки коммерческого права; с ее помощью можно оценивать законодательство с точки зрения экономического результата, который получают субъекты экономической деятельности в рамках анализируемого закона и в заданной правовой ситуации. Такой подход выходит за рамки традиционных целей прозрачности, предсказуемости и эффективности регулирования. Тут необходимо не только ясное и всеобъемлющее регулирование конкретной правовой ситуации; общая польза от регулирования, с экономической точки зрения, должна максимально перевешивать затраты на само регулирование. Другими словами, данное регулирование должно вести к результату, имеющему смысл с экономической точки зрения. Законодательная база не может считаться эффективной, если требует от участников больше затрат, чем это необходимо. В сфере коммерческого права, например, обеспечение выполнения контрактов при любых обстоятельствах не следует считать более предпочтительным, чем возможность уплаты компенсации, если исполнение первоначального договора противоречит экономической целесообразности.

В контексте государственных закупок законодательная эффективность – это степень, в которой нормативная база позволяет государственным закупкам:

- выполнить свою основную функцию, а также
- действовать с максимальной экономической отдачей.

Следовательно, регулирование государственных закупок должно выполнять две взаимозависимые задачи.

Во-первых, оно должно выполнять свою основную юридическую функцию по созданию правового контекста и структур для проведения сделок государственными заказчиками, т.е. государственными контрактами. Наиболее важной правовой функцией является размещение государственных контрактов и государственных закупок в сфере административного регулирования или гражданского права. Соответственно, правовая база государственных закупок должна содержать четкое определение прав и обязанностей, всех институтов, а также процедур закупок, подходящих для широкого круга государственных контрактов – от недорогих по стоимости закупок до сложных инфраструктурных проектов. Правовая база государственных закупок должна позволять государственному заказчику приобретать необходимые для его деятельности товары, работы и услуги на открытой и подотчетной основе, добиваясь при этом оптимального сочетания цены и качества. В регулировании государственных закупок правовая эффективность должна также предусматривать достижение необходимого баланса между не всегда совпадающими государственными задачами и ожиданиями общества, например, в области мер по развитию конкуренции, задач международной торговли, долгосрочного экономического развития, местных социальных целей и защиты окружающей среды.

Во-вторых, нормативная база также должна добиваться того, чтобы регулирование рынка государственных контрактов обеспечивало «максимальную экономическую выгоду» для всех участников, с учетом и доходов, и затрат, связанных с соблюдением норм. Этот второй критерий можно разбить на пять ключевых показателей, а именно: простота, скорость, затраты, определенность и «соответствие контексту», как это показано ниже на диаграмме и описывается ниже во врезке.

Тогда как концепция показателей правовой эффективности относительно проста, гораздо сложнее выбрать меры регулирования и практику проведения закупок, которые бы обеспечивали максимальную правовую эффективность в системе государственных закупок, а также оценку прогресса.

Врезка 3.1 Индикаторы концепции правовой эффективности	
<b>Простота</b>	<p>Нормативная база должна быть понятной и простой для применения на практике. С другой стороны, она должна достаточно детально учитывать соответствующую правовую ситуацию, со всей сложностью правового и хозяйственного контекста, а также ожидания заинтересованных сторон. Нормы, конкретные требования, критерии и связанные с ними элементы управления имеют тенденцию множиться и со временем становятся все сложнее, следуя за эволюцией рынка, участники которого постепенно адаптируются к заданному правовому контексту и находят в нем собственные пути, а также лазейки. Однако такое усложнение создает путаницу для участников, которым все сложнее понимать, какие и когда действуют нормы, и как их следует интерпретировать. Отсутствие простоты в законодательстве – слабое место для многих стран с переходной экономикой либо потому, что чиновничество требует детальных практических инструкций под видом нормативов, либо потому что сложные и неоднозначные юридические тексты можно по-разному истолковывать. Это может быть вызвано общей нехваткой прав и полномочий, и боязнью брать на себя ответственность.</p>
<b>Скорость</b>	<p>Своевременный доступ к документации и пояснениям может значительно способствовать устранению неопределенности в сфере государственных закупок. Длительные задержки в оценке поданных заявок и заключении контракта ведут к увеличению хозяйственных затрат, а значит, и цен. В конце концов, участникам конкурса придется учитывать для себя высокую вероятность повышения цен на ресурсы и простое. Поэтому чем меньше времени занимают процедуры, тем они эффективнее. Однако более жесткие сроки в сфере государственных закупок не всегда предпочтительнее: есть веские аргументы в пользу замедления темпов на определенных этапах. При планировании публикации предварительной информации и объявлений о проведении конкурса закупочным органам рекомендуется предоставлять участникам торгов достаточно времени для подготовки и составления своих конкурсных заявок. Аналогичным образом, следует предусматривать достаточно времени для возможного обжалования в период ожидания. Законодателям и организациям заказчика необходимо также найти баланс между быстрой и другими, иногда несовместимыми целями.</p>
<b>Стоимость</b>	<p>Участники торгов, закупочные органы, органы правовой защиты, суды и другие участники процесса государственных закупок всегда несут определенные издержки, такие как: прямые финансовые расходы (например, комиссия за получение сертификата, услуги нотариуса, юридические консультации, обращение в суд, переписка), трудовые затраты, а также косвенные издержки, вызванные неопределенностью. Законодательная база в сфере государственных закупок, как и внутренние требования закупочных органов, могут значительно влиять на уровень таких расходов. Предпочтительными являются такие нормы, которые способствуют уменьшению расходов. Сокращение расходов способствует максимальному повышению экономической выгоды для всех игроков на рынке, а также привлечению новых участников, особенно среди малых и средних предприятий.</p>
<b>Определенность</b>	<p>Определенность – одна из важнейших характеристик эффективной системы государственных закупок; это гарантия того, что процедуры будут выполнены, критерии будут применяться, а права и обязанности соблюдаться именно так, как предусмотрено законодательством, независимо от места, времени, предмета закупки или участников торгов. Соответственно, этот аспект рассматривается как соединение трех компонентов</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>а) последовательности и предсказуемости;</li> <li>б) беспристрастности;</li> <li>в) бескоррупционности.</li> </ol> <p>Неопределенность, как правило, считается вредным для бизнеса: она повышает затраты и цены. Высокие стандарты прозрачности, подотчетности и гарантии эффективного контроля способствуют повышению определенности в процедурах проведения государственных закупок и их результатах.</p>

<p><b>Учет местных условий</b></p>	<p>Этот последний аспект оценивает, насколько законодательная база и практика государственных закупок приспособлены к экономическому, социальному и правовому контексту в конкретной стране.</p> <p>В частности, обычная практика государственных закупок должна:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) достигать определенных экономических, социальных и экологических целей законодательства (например, расширение доступа для малых и средних предприятий или учет полностью всех затрат в течение всего полезного срока действия приобретенной продукции);</li> <li>б) добиваться необходимого баланса между выполнением экономических задач государственного контракта и требованиями закупочного органа в отношении добросовестности участников;</li> <li>в) гибко отвечать экономическим потребностям, будучи в состоянии адаптироваться и пользоваться преимуществами меняющейся конъюнктуры и инноваций;</li> <li>г) соответствовать принятой на местном рынке хозяйственной и юридической практике.</li> </ul>
------------------------------------	---

Главной трудностью для стран с переходной экономикой является определение и применение необходимых инструментов в зависимости от хозяйственной культуры и успехов в развитии рынка. Инструменты и технологии закупок вряд ли можно просто пересадить из стран с развитой экономикой в страны с переходной экономикой. С другой стороны, в странах с экономикой переходного типа внедрение новых стандартов и моделей хозяйствования в некоторых случаях проходит легче, если в местной правовой традиции есть незаполненные страницы.

Основная идея концепции правовой эффективности заключается в том, что при разных законодательных традициях и различных видах договорного регулирования процедуры государственных закупок должны быть простыми, быстрыми и недорогими. Они также должны быть увязаны с достаточной степенью определенности и хорошо ложиться на местный контекст. Роль местных законодательных органов и практиков, занимающихся государственными закупками, состоит в том, чтобы отобрать наиболее подходящий круг закупочных инструментов и передовую практику, и при применении их в контексте местного рынка стремиться достичь надлежащего баланса между основными принципами закупок и перечисленными выше целями правовой эффективности.

## 3.3

## Стандартизация правовой эффективности в сфере государственных закупок

Конкретные правовые и институциональные условия в странах операций ЕБРР могут значительно отличаться; поэтому решения, обеспечивающие максимальную экономическую пользу от регулирования государственными закупками в одной стране, непросто адаптировать к другой. Тем не менее, все же возможно выделить ряд инструментов и практических решений в области закупок, которые в целом считаются способствующими эффективности в сфере государственных закупок.

Для целей оценки были отобраны примеры передовой практики из области международных правовых инструментов государственных закупок, международно признанных стандартов и рекомендаций, а для того, чтобы провести сравнение, эти примеры были упрощены и распределены по соответствующим показателям правовой эффективности. На основе такой классификации был составлен контрольный перечень по каждому из основных показателей правовой эффективности, и этот перечень и стал тем ориентиром, относительно которого оценивалось законодательство и практика государственных закупок в странах операций ЕБРР.

Информацию о местной практике государственных закупок предоставили органы, занимающиеся государственными закупками, и организации коммунального сектора из стран операций ЕБРР. В ходе оценки местной политики и практики в области госзакупок были опрошены закупочные органы в секторе государственного управления и секторе коммунального хозяйства.

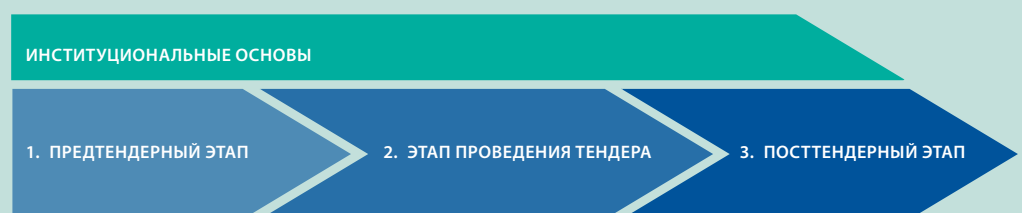
Информация, предоставленная местными закупочными органами, участвовавшими в обследовании, легла в основу оценки практики закупок в сравнении со стандартом. Несмотря на несколько попыток, так и не были получены сведения от закупочных органов Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана.

Поскольку законодательство в области государственных закупок регулирует трехступенчатый процесс, примеры передовой практики были рассмотрены и проанализированы отдельно для каждого из трех этапов: до проведения торгов, при проведении торгов и по завершении конкурса на проведение государственных закупок.

Кроме того, в разделе под рубрикой «Институциональные основы» был проанализирован свод общих тем.

Диаграмма 3.2

**Основные этапы процесса государственных закупок**



В следующих четырех разделах рассматриваются примеры передового опыта и инструменты закупок, которые следует задействовать с целью получения максимальной экономической пользы от регулирования в странах с переходной экономикой. Данные примеры передовой практики и инструментов для проведения закупок лежат в основе критериев сравнения с оценочным стандартом.

Кроме того, в ходе оценки особо рассматривалась степень, в которой данные практические решения и инструменты применяются или внедрены на практике. Основные выводы приводятся по конкретным группам странам или субрегионам.

### Институциональные основы

К этой общей категории относятся основы регулирования, действующие на местах органы, определение и организация наиболее

важных процедур, а также основные нормативные и типовые документы. С точки зрения пяти основных показателей правовой эффективности, к передовой практике относится следующее:

#### Врезка 3.2

#### Лучшие практики в пяти ключевых показателях эффективности

##### Простота

- Единое комплексное регулирование всех видов государственных контрактов
- Единая процедура госзакупок для всех видов государственных контрактов
- Единые стандарты оповещения
- Стандартные условия государственных контрактов
- Стандартная конкурсная документация

Использование стандартных форм договоров и уведомлений о размещении контракта, залога участия в торгах или отчетов о закупках помогает и закупочным органам, и участникам торгов благодаря упрощению процесса. Благодаря тому, что хорошо известны формат и содержание стандартных уведомлений и конкурсной документации, существенно снижается риск ошибок или неправильной интерпретации. Это также позволяет всем участникам сэкономить значительные средства и время.

##### Скорость

- Разумные сроки предварительного квалификационного отбора и подачи заявок на участие в торгах
- Соответствующее разделение обязанностей и персонала закупочного органа
- Оптимизация процесса принятия решений по закупкам

И невозможно, и не рекомендуется с целью экономии времени сокращать предписываемые сроки на предварительный квалификационный отбор или подачу заявок на участие в конкурсе. У участников торгов должно быть достаточно времени для организации консорциумов и привлечения субподрядчиков, подготовки конкурсных заявок и получения необходимых сертификатов и другой сопроводительной документацию. Минимальные сроки, как рекомендовано Директивами ЕС по государственным закупкам, должны быть изложены в национальном законодательстве, но при этом для отдельных закупочных органов могут потребоваться дальнейшие инструкции по расчету оптимальных сроков с учетом особенностей и обстоятельств закупки.

Чтобы процедуры закупок не занимали больше положенного времени, закупочному органу необходимо с большой тщательностью спланировать весь процесс. Отделы государственных закупок должны быть укомплектованы необходимым персоналом, должностные лица – иметь необходимые инструкции и быть обученными проведению процедур без ненужных задержек. Нагрузка на персонал отдела государственных закупок может быть значительно сокращена, а производительность, соответственно, повышена, за счет использования инструментов ИКТ или применения базовых или более сложных электронных закупок.

<b>Стоимость</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Расходы участников должны соответствовать стоимости контракта.</li> <li>Сложность процесса закупок должна быть соразмерной стоимости контракта</li> </ul>	<p>Затраты, которые несут закупочные органы и участники торгов, должны поддерживаться на разумном уровне при помощи законодательных и организационных средств путем упрощения процедуры до оптимального уровня (тем самым сокращая необходимое время); также путем введения стандартных уведомлений и документации и применения электронных закупок.</p>
<b>Определенность</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Стабильность нормативной базы</li> <li>Открытость законодательной базы о закупках</li> <li>Раскрытие внутренних мер и решений в области госзакупкам</li> <li>Статус сотрудников и низкая текучесть кадров в области госзакупок</li> </ul>	<p>Надлежащая практика требует от законодательства по государственным закупкам прозрачности и однозначности, что создаст относительно стабильную правовую среду, обеспечивающую соблюдение правил и достаточный уровень конкуренции в сфере государственных закупок.</p> <p>Правовая определенность должна быть как можно больше усилена за счет прозрачности: закупочным органам настоятельно рекомендуется раскрывать свои внутренние правила закупок (с описанием распределения задач и обязанностей, а также основных процедур) и решения по закупкам, например, в форме извещений о размещении отдельных контрактов. Для эффективной деятельности структур государственных закупок необходимы тщательно регулируемые процессы и надлежащие инструкции, а также подготовка персонала для надлежащего и последовательного их исполнения.</p> <p>В целях усиления устойчивости организации к коррупции сотрудники, занимающиеся государственными закупками, должны получать адекватное вознаграждение. Эти сотрудники должны пользоваться уважением, иметь прочное и стабильное положение в организации. Для этого необходимо нанимать квалифицированный персонал, закреплять их в структуре организации и обеспечивать четкую управленческую поддержку в спорных ситуациях. Также рекомендуется создавать кодексы этики, подчеркивать их роль и необходимость их соблюдения.</p>
<b>Учет местных условий</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Четкое распределение обязанностей в описании организационной структуры и процессов</li> <li>Отслеживание изменений в процедуре</li> <li>Отслеживание поправок и изменений в государственных контрактах</li> <li>Четкие внутренние правила в случае отмены государственных контрактов и его обоснования в целях надлежащего финансового управления</li> <li>Соответствующие контрольные механизмы</li> </ul>	<p>Политика государственных закупок, внутренние правила и процессы должны отражать социально-экономические реалии, в которых работает организация.</p> <p>Введение строгих требований к обеспечению участия в торгах или сложных электронных закупках не имеет смысла, если участники торгов не в состоянии с ними справиться. Сложная система внутреннего контроля и механизмов внешнего аудита будет бесполезной в случае слабости контролирующих подразделений или органов. Правительствам и закупочным органам при внесении законопроектов, разработке нормативных требований или определении процессов следует принимать во внимание все соответствующие факторы контекста.</p>



### Эффективность государственных закупок: институциональные основы – общие тенденции в субрегионах ЕБРР

В настоящей оценке в регионе операций ЕБРР было проанализировано качество институциональной базы, оцениваемой при помощи показателей правовой эффективности. Анализ ответов на вопросы обследования, касающиеся институциональных основ государственных закупок, указывает на существенные недостатки в том что касается скорости и затрат, в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию.

Затраты вызывают проблемы и в балканских странах, в меньшей степени – в странах ЕС в регионе

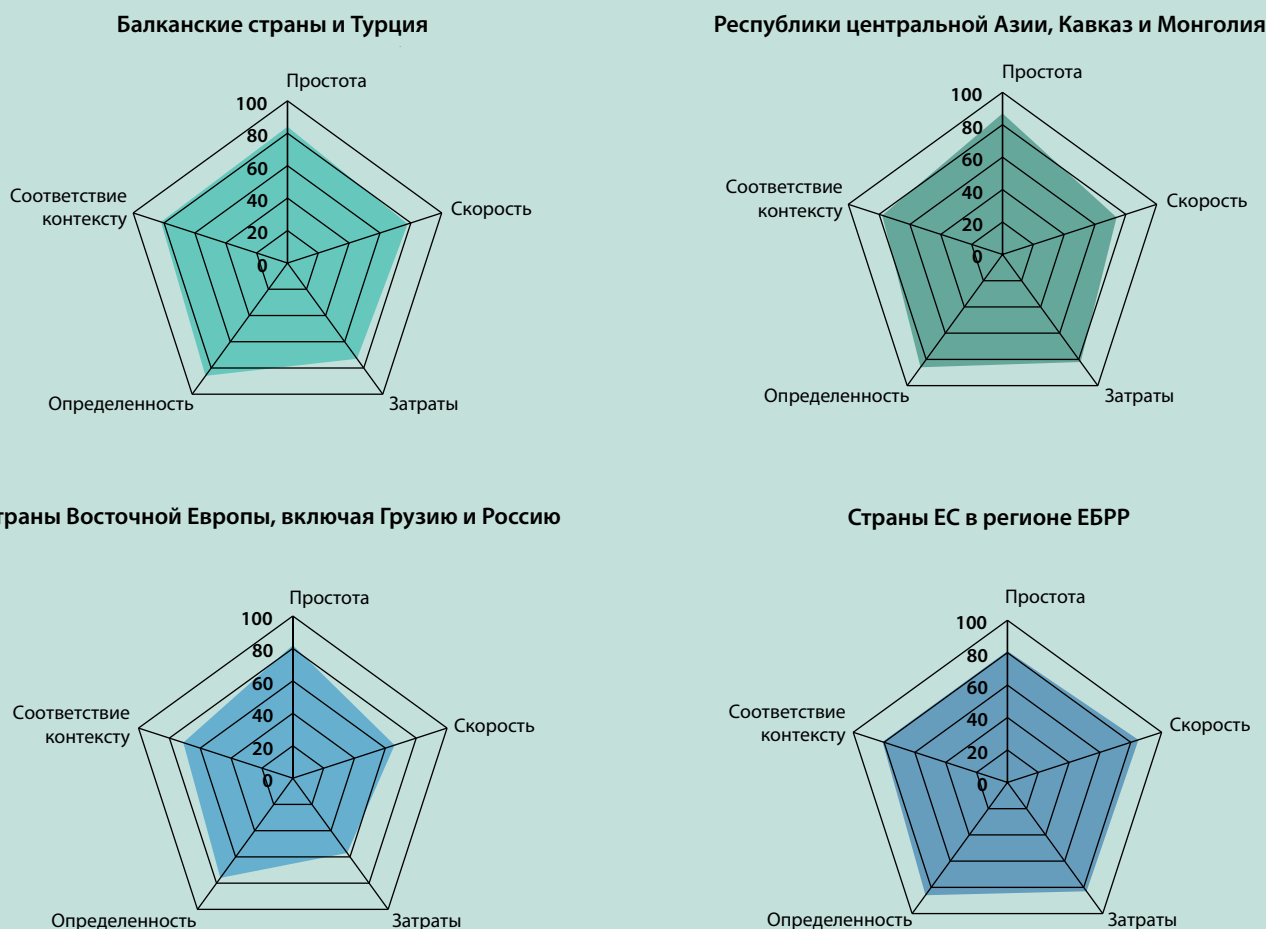
ЕБРР, в то время как в государствах Центральной Азии существует необходимость повышать скорость работы учреждений.

Оценки по показателям простоты, определенности и соответствия контексту имеют приемлемый уровень во всех странах операций ЕБРР.

С точки зрения адекватности институциональной базы, наилучшие результаты продемонстрировали страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия, а также страны ЕС в регионе ЕБРР: соответственно, 85% и 84%. Средняя оценка по балканским странам и Турции – 77%; у стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, наихудший результат – 71%.

Диаграмма 3.3

#### Эффективность институциональных основ в субрегиах ЕБРР

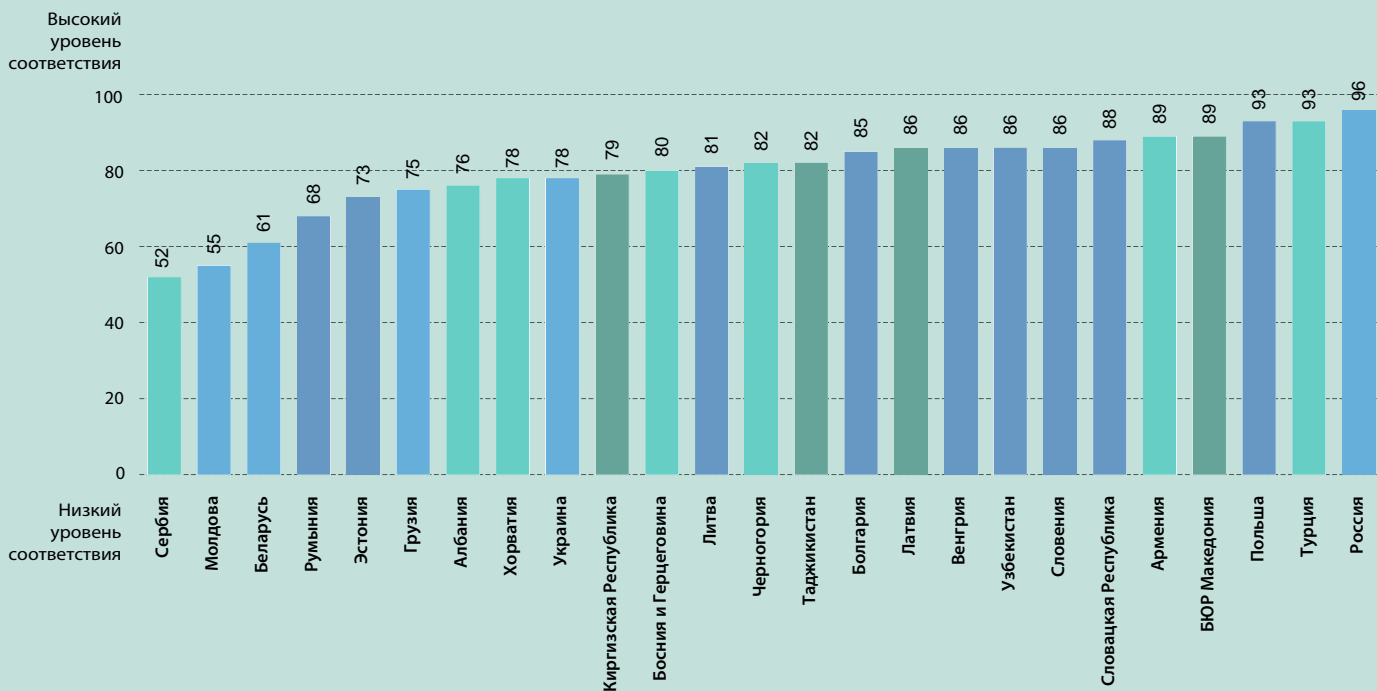
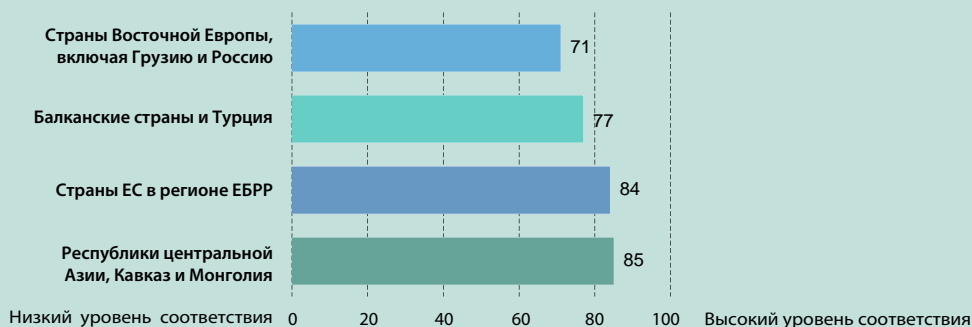


Примечание. В диаграмме представлено качество институциональных основ по пяти показателям правовой эффективности в субрегионах ЕБРР. На диаграмме приведены отметки по эффективности национальных институтов госзакупок в средней величине. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 3.4

Результаты оценки - институциональные основы в странах операций ЕБРР и средние результаты субрегионов



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество институциональных основ в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество институциональных основ в странах операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

Из ответов практиков, участвовавших в обследовании, следуют некоторые общие тенденции в странах операций банка. На всей территории региона ЕБРР имеются основные руководства и типовые документы в помощь должностным лицам, например: руководства по закупкам, внутренние инструкции по конкурсной документации, а также стандартные формы. Местные работники сферы закупок также сообщают, что у них нет проблем с основной организацией отделов государственных закупок: внутренние обязанности и задачи по закупкам должным образом распределены, осуществляется внутренний контроль и проверки соответствующими органами закупки, хотя их глубина не всегда полностью удовлетворительна.

По всему региону имеются возможности для значительного совершенствования в области обеспечения подготовки должностных лиц, занимающихся государственными закупками. С точки зрения наличия обучающих материалов и подготовки без отрыва от работы, текущая ситуация в большинстве стран операции ЕБРР признается неудовлетворительной.

По всему региону также имеются возможности для значительного совершенствования оценки риска госзакупок. В развитых странах такая оценка обычно проводится для всех государственных торгов. Оценка рисков позволяет организациям осознать и подготовиться к рискам,

связанным с финансированием, здоровьем и безопасностью, или же к риску неблагоприятного общественного мнения о закупочном органе, путем определения вероятности такой опасности и ее потенциального воздействия.

Самая настоятельная необходимость в совершенствовании в регионе ЕБРР касается, прежде всего, адекватного вознаграждения сотрудников органов государственных закупок. Низкое вознаграждение может отрицательным образом сказываться на текучести кадров и их неподкупности. Аналогичным образом, в большинстве закупочных органов обследованных стран отсутствуют или практически не соблюдаются кодексы этики.

### Предтендерный этап

Предтендерный этап включает в себя целый ряд подготовительных действий, в частности: определение потребности в закупках, соответствующее бюджетирование, разработка основных контрактных положений, выбор процедуры, определение критериев выбора победителя на торгах и, на основе вышеперечисленного, подготовка конкурсной документации. С точки зрения пяти ключевых показателей правовой эффективности, передовая практика характеризуется следующим:

#### Врезка 3.3

#### Лучшие практики в пяти ключевых показателях эффективности

##### Простота

- Согласование бюджета, программ и планирования закупок
- Внедрение стандартных моделей планирования
- Координация хозяйственной деятельности и управления закупками

Закупочным органам следует с особой тщательностью подходить к согласованию процедур планирования закупок со своей деятельностью и планированием инвестиций. Например, должны действовать простые процедуры, позволяющие отраслевым подразделениям при необходимости консультироваться с закупочными отделами в рамках планирования годового бюджета. Это поможет избежать неточности оценок, либо неконтролируемых или малоэффективных взаимодействий между отделами.

В процессе планирования закупок должны действовать четкие, исчерпывающие инструкции в помощь всем заинтересованным сторонам. Инструкции должны также распространяться на координацию технического и финансового планирования. Для основных типов закупок лучше всего использовать стандартные модели планирования. Программные приложения со встроенными элементами контроля и эффективными функциями управления рабочим процессом помогут существенно упростить эти сложные задачи.

<b>Скорость</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конкретные сроки планирования закупок</li> <li>• Более короткие сроки для закупок с предварительной публикацией уведомлений</li> <li>• Внедрение электронного каталога</li> <li>• Реализация базовых соглашений</li> <li>• Обязательное информирование через интернет</li> </ul>	<p>Разумный темп в планировании закупок важен для того, чтобы бюджетные сметы, условия поставки и даже выбор технологий не успели устареть. Этого можно достичь путем определения четких временных рамок для подготовки основных контрактных положений, информационных сообщений, а позднее и конкурсной документации. Должны быть разные требования для регулярных хозяйственных закупок, для сложных инвестиционных проектов и срочных закупок. В целом, в них должны учитываться стоимость и предмет контракта. Установление сроков для персонала, даже если они не всегда соблюдаются, поможет сохранять необходимый темп.</p> <p>Публикация объявлений о размещаемых контрактах и конкурсной документации на центральном веб-сайте госзакупок или на сайте заказчика также считается рекомендуемой практикой. Так информация быстрее попадает к участникам торгов, оставляя больше времени на подготовку к торгам.</p>
<b>Затраты</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Использование ИКТ инструментов при планировании закупок</li> <li>• Пропорциональность залога участия в торгах</li> <li>• Создание бесплатных онлайн-ресурсов по закупкам</li> </ul>	<p>Эффективные процедуры, использование стандартной документации и инструментов ИКТ имеют наибольшее значение для снижения трудовых затрат за счет сокращения потребности в трудоемких операциях.</p> <p>Закупочные органы должны придерживаться взвешенной и обоснованной политики в отношении обеспечения участия в торгах. Это поможет сократить возможные потери из-за невозможности заключить договор с победителем конкурса, но в то же время может создать слишком большую финансовую нагрузку на субъектов экономики (особенно, если закупочный орган не возвращает залог проигравшим конкурсам участникам). Поэтому важно найти необходимый баланс между отказом от рисков и содействием участию.</p> <p>По возможности, конкурсная документация должна быть доступна в интернете и быть бесплатной для участников торгов</p>
<b>Определенность</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конкретная и твердая оценка существующих потребностей</li> <li>• Регулярный процесс принятия бизнес-решений и решений по закупкам</li> <li>• Четко прописанная политика выбора процедуры закупок</li> <li>• Четкие критерии допуска к конкурсу</li> <li>• Подробно прописанные и опубликованные критерии выбора победителя торгов</li> <li>• Наличие полного комплекта конкурсной документации задолго до сроков проведения торгов</li> </ul>	<p>Для обеспечения максимальной определенности в сфере государственных закупок закупочным органам необходимо сохранять последовательность и относительную стабильность в процедурах финансового и инвестиционного планирования. Они должны быть четко установлены и не должны меняться произвольно. Также важна последовательность в принятии и санкционировании решений по планированию. В качестве гарантии против коррупции, планирование должно быть отделено от управления поставками. Также в процедурах следует учитывать возможность и других конфликтов интересов.</p> <p>Должен быть обоснован выбор процедуры закупки (кроме открытой процедуры). Проведение открытых торгов должно быть установленной по закону процедурой, отклонения от которой разрешаются только в строго определенных случаях.</p> <p>Для обеспечения прав и обязанностей обеих сторон критерии допуска к торгам и выбора победителя должны быть опубликованы в конкурсной документации. И, конечно, все эти критерии должны строго соблюдаться. Никто из участников торгов не должен пользоваться привилегиями или подлежать иным процедурам, чем остальные, какими бы привлекательными ни были их предложения. Критерии должны быть достаточно подробными и объективными, а их относительные веса приемлемыми. По возможности, они должны быть выражены в денежном эквиваленте.</p>

Учет местных условий	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реальные и обоснованные потребности</li> <li>• Наличие соответствующих рыночных данных</li> <li>• Постоянное взаимодействие между финансовым управлением и управлением закупками</li> <li>• Реалистичные целевые показатели по закупкам</li> <li>• Обоснованность хозяйственных потребностей и основных положений контракта</li> </ul>	<p>Для надлежащего учета экономической ситуации закупочным органам необходимо предоставить убедительное экономическое обоснование планируемых закупок, а процедуры планирования должны быть, насколько это возможно, контролируемыми и стандартизированными.</p> <p>Для проверки обоснованности процесса планирования, а также для повышения качества бюджета следует проводить либо разовые, либо более регулярные (в случае повторяющихся покупок) рыночные исследования для получения цен и технических характеристик/обновлений известных продуктов и продуктов, недавно появившихся на рынке, а также новых схем финансирования и поставки.</p> <p>Также, в целях надежности финансового управления, важно согласовывать процесс планирования закупок с процессом составления бюджета. Крупные проекты следует показывать отдельно в долгосрочных бюджетных сметах. Кроме того, обычно требуется обязательное утверждение финансирования перед началом процесса закупок, а также в отношении контрактов, платежи по которым будут осуществляться за рамками текущего финансового года.</p> <p>Надлежащая практика предполагает достаточно подробное планирование закупок, чтобы обеспечить правильное определение проекта, реалистичные сроки реализации и точную смету расходов; добиться надлежащей координации технического, финансового планирования и планирования закупок, а также завершить планирование закупок до начала процесса государственных закупок. Основные положения контракта (до формулировки технического задания) должны соответствовать экономическим потребностям при оптимальной степени гибкости, позволяя адаптироваться к меняющимся рыночным условиям и их преимуществам.</p> <p>Условия контракта должны соответствовать существующей на местном рынке правовой и хозяйственной практике. Закупочные органы не должны требовать условий поставки, не характерных для данной страны, или редко выдаваемых сертификатов.</p> <p>Критерии предварительного отбора участников и критерии размещения контракта должны преследовать конкретные цели экономической, социальной и экологической политики. Решение должно приниматься заказчиком после тщательного взвешивания иногда противоречащих друг другу целей, например, сокращения текущих расходов казны, минимизации долгосрочных затрат в течение всего полезного срока продукта, повышения уровня занятости среди уязвимых групп населения или содействия субрегиональному развитию.</p>

### Эффективность государственных закупок: предтендерный этап – общие тенденции в регионе операций ЕБРР

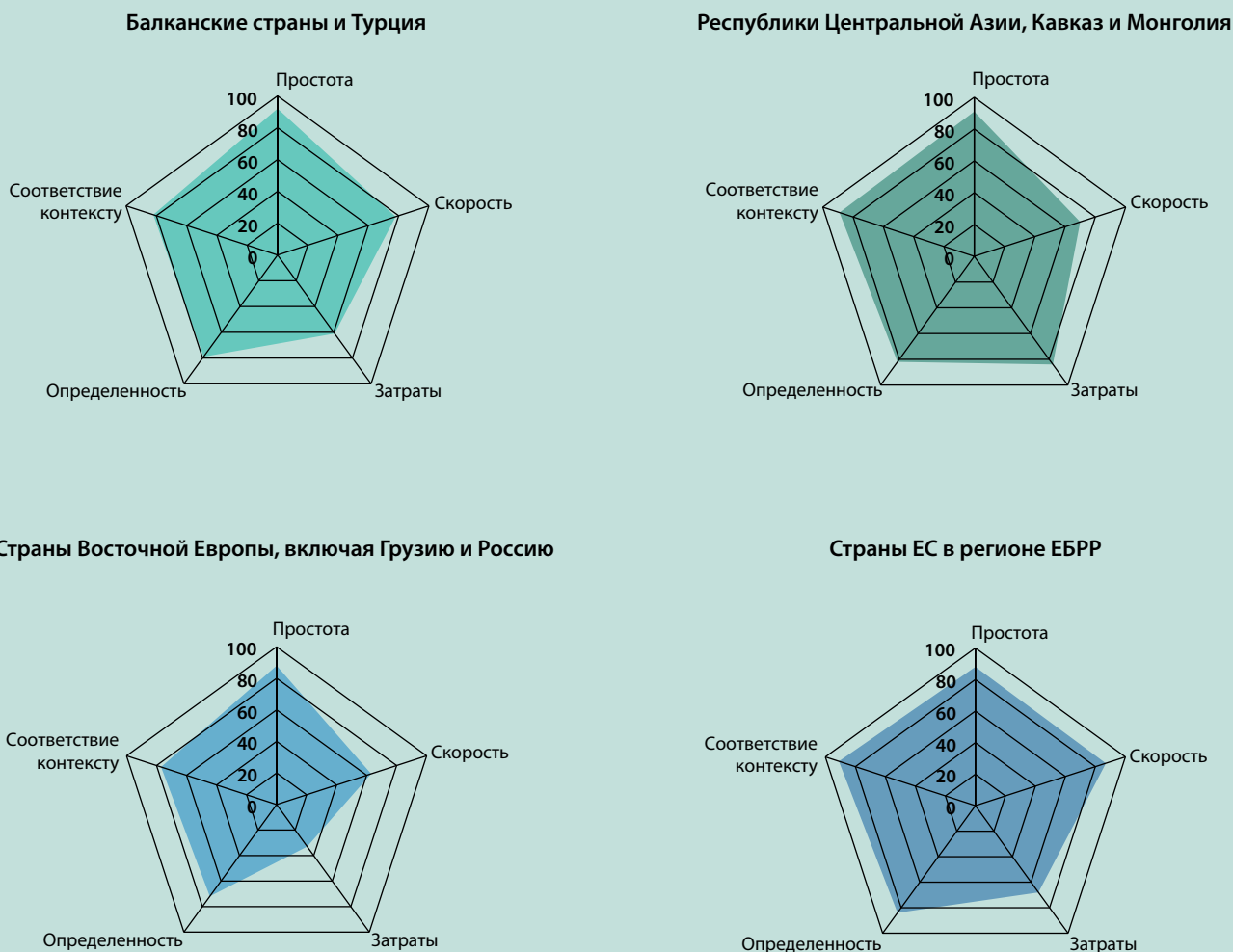
Как показывают результаты оценки, страны операций ЕБРР достигли примерно одинакового уровня эффективности. На самом деле, отличия в условиях регулирования предварительного этапа конкурса в субрегионах меньше, чем отличия в эффективности институциональных основ. Как и выше, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, отстают от всех остальных субрегионов главным образом по скорости

и затратности процедур. Кроме того, в этом субрегионе в силу недостаточности контроля и финансового управления снижены оценки за показатели соответствия контексту.

По этапу подготовки к торгам хорошие оценки получили балканские страны и Турция: они возглавляют рейтинг стран операций ЕБРР с показателем 82%. Государства Центральной Азии, Закавказья и Монголия, а также страны ЕС из региона ЕБРР занимают второе и третье места, соответственно, с 80% и 79%. Завершают рейтинг с показателем 70% страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию.

Диаграмма 3.5

Эффективность претендерного этапа в субрегионах ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведены отметки по пяти показателей правовой эффективности за качество претендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

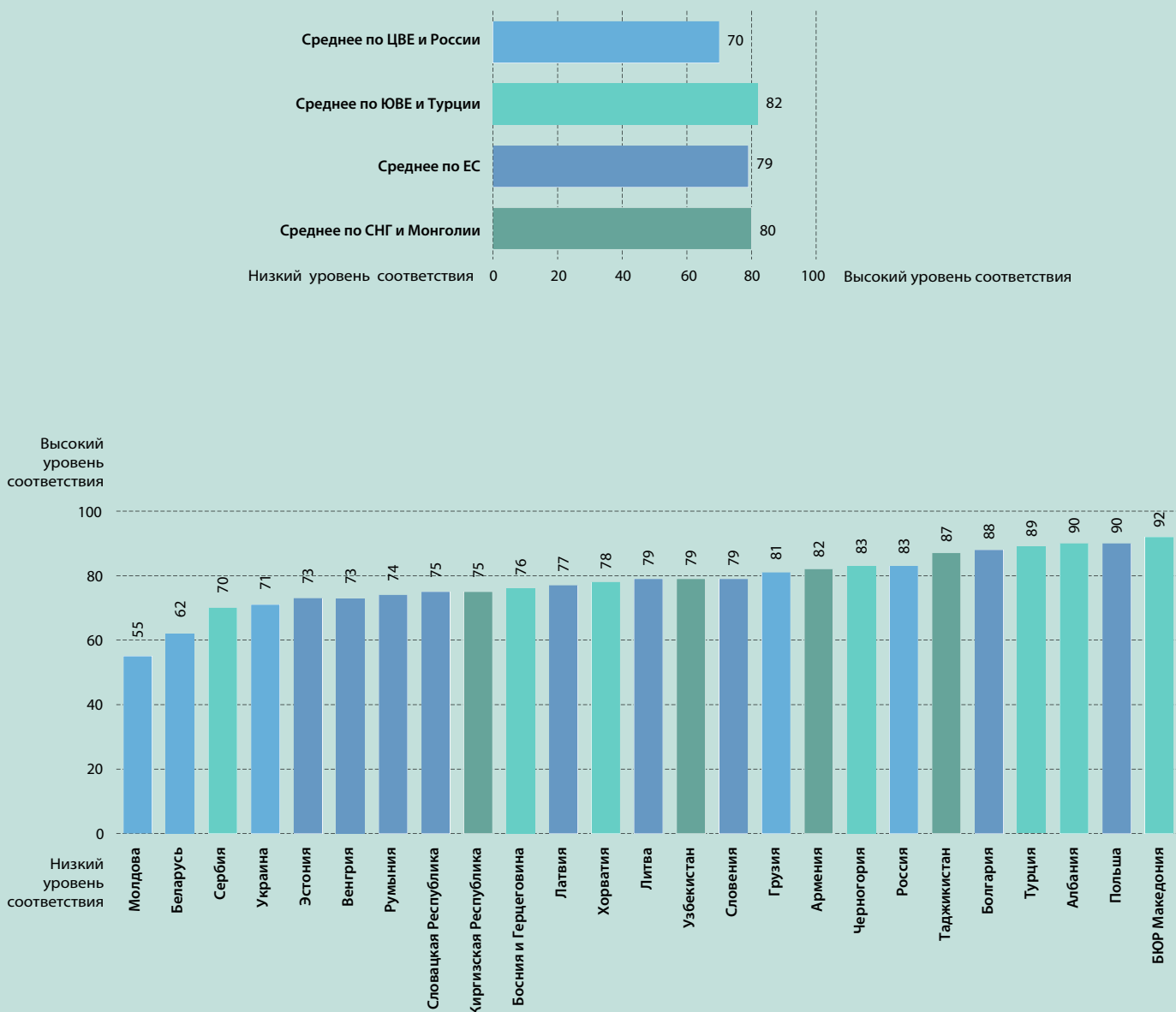
Страны в регионе положительно отличают широкое применение процедур предварительного отбора участников, позволяющие сэкономить время и затраты как закупочных органов, так и участников тендера, а также разработка более или менее полной конкурсной документации, что позволяет будущим участникам торгов понять требования заказчика, а также критерии допуска к конкурсу и критерии отбора.

Тем не менее, в большинстве из стран были выявлены следующие слабые стороны на этапе подготовки к торгам: отсутствие оценки

потребностей, в особенности экономического обоснования планируемых закупок, и отсутствие предварительного исследования рынка с целью получения информации об имеющихся технологиях и ценах. Участники обследования также сообщали о недостатках в координации между отраслевыми отделами, отделами по государственной закупке и казначейством. Недостаточная согласованность между закупками и общим финансовым планированием иногда ведет к задержкам в проведении закупок или даже к отмене некоторых торгов.

Диаграмма 3.6

Результаты оценки - претендерный этап в странах операций ЕБРР и средние результаты субрегионов



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество претендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведены отметки за качество претендерного этапа в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся процесса государственных закупок. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.



Для повышения стандартов прозрачности закупочные органы в регионе ЕБРР должны больше внимания уделять обоснованию выбора конкретной процедуры; также рекомендуется предоставлять, по возможности, конкурсную документацию бесплатно, чтобы снизить финансовую нагрузку на участников торгов и способствовать конкуренции, особенно среди малых и средних предприятий.

### Этап проведения тендера

Этап проведения тендера, во многих отношениях главный этап государственных закупок, всегда, при любом законодательном режиме, является самым регулируемым этапом процесса. Многие аспекты,

рассмотренные под рубрикой «Институциональные основы», а также для этапа подготовки к торгам и этапа по завершении торгов, регулируются только общими положениями, а также рядом специфических для конкретной организации правил и инструкций. Это отличает их от этапа проведения торгов, которому посвящены отдельные законодательные акты в сфере государственных закупок, международные соглашения и рекомендуемая практика. Поэтому неудивительно, что на этом этапе отличия в правовой эффективности среди стран и субрегионов невелики.

На главном этапе проведения государственных закупок, с момента публикации уведомлений до завершения оценки результатов торгов, рекомендуемая практика закупок включает в себя:

#### Врезка 3.4

#### Лучшие практики в пяти ключевых показателях эффективности

Простота	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реализация схем «единого окна»</li> <li>• Введение удаленной работы конкурсной комиссии</li> <li>• Введение комплексных электронных решений для проведения закупок</li> </ul>	<p>Чтобы упростить доступ к конкурсной документации закупочным органам следует оповещать о размещаемом контракте, используя единую точку доступа – в национальной официальной газете с объявлениями о конкурсах или на веб-сайте. Извещения о контракте должны оставаться доступными для широкой аудитории по крайней мере до истечения срока подачи конкурсных заявок.</p> <p>Работе конкурсной комиссии могут существенно помочь описание методологии, подготовка, инструкции, типовые документы и программное обеспечение.</p> <p>Электронные закупки – это инструмент, позволяющий упростить общение между участниками торгов и закупочными органами, а также процедуру подачи конкурсных заявок, и поэтому они рекомендуются там, где есть для этого условия на местах. Благодаря этому участники торгов смогут получить мгновенное подтверждение о получении их вопроса или конкурсной заявки</p>
Скорость	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разумные сроки подачи конкурсных заявок</li> <li>• Конкретные сроки для получения разъяснения</li> <li>• Конкретные внутренние сроки для проведения оценки</li> </ul>	<p>Настоятельно рекомендуется предусмотреть достаточно времени на подготовку конкурсной заявки. Для ускорения взаимодействия между закупочным органом и участниками торгов следует особо рекомендовать пользоваться электронными каналами связи, если это позволяют местные условия.</p> <p>Следует разрешить обращаться за разъяснениями, на которые должны даваться незамедлительные ответы в письменной форме (и безусловно направляться всем известным участникам торгов).</p>
Затраты	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бесплатное уведомление о контракте, доступное в электронной форме</li> <li>• Бесплатная тендерная документация, доступная в электронной форме</li> <li>• Электронная подача документов для предварительного отбора участников</li> <li>• Уведомление о результатах торгов и отчеты о закупках, доступные в электронной форме и бесплатно</li> </ul>	<p>Разрешение электронной подачи конкурсных заявок поможет сократить типографские и почтовые расходы. Разрешение подачи сертификатов и сопроводительной документации в электронном виде, а также хранение представленных документов или их получение непосредственно из соответствующих органов (например, налоговые справки), сокращает административную нагрузку на участников торгов.</p> <p>Объявление о контрактах и конкурсную документацию рекомендуется делать доступными бесплатно для всех заинтересованных участников конкурса. Аналогичным образом, должно быть опубликовано и предоставлено бесплатно для общественности и уведомление о результатах торгов.</p>

Определенность	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Четкие правила относительно открытия торгов</li> <li>• Достаточные меры обеспечения конфиденциальности</li> <li>• Последовательное применение критериев отбора ко всем полученным заявкам</li> <li>• Достаточность юридического и хозяйственного опыта и квалификации среди членов конкурсной комиссии</li> <li>• Информация о закупках в письменном виде и в реальном времени, доступная в электронном виде для всех сторон</li> </ul>	<p>Передовая практика в целях прозрачности предусматривает публичное открытие торгов сразу по истечении срока подачи заявок, при этом следует предусмотреть достаточно времени для получения конкурсных заявок, направляемых по почте (в случае бумажных процедур государственных закупок)</p> <p>Конкурсные заявки, доставленные или полученные по почте после крайнего срока подачи, должны отклоняться.</p> <p>Все участники торгов должны иметь возможность присутствовать при вскрытии заявок. При этом должны быть оглашены устно или размещены в интернете – при проведении электронных торгов – название участника торгов и предлагаемая цена (кроме случаев, когда финансовое предложение оформляется в виде отдельного документа, который открывается после оценки технического предложения и административных разделов конкурсной заявки). Такая процедура необходима для обеспечения беспристрастности и предотвращения коррупции.</p> <p>Должны быть приняты соответствующие меры для сохранности данных и конфиденциальности конкурсных заявок и предложений в период между подачей предложений на рассмотрение и вскрытием конкурсных заявок. Чрезвычайно важно, чтобы в случае использования бумажных процедур листы и конверты были подписаны, а при электронных закупках обеспечивалось использование шифрования и защита данных.</p> <p>Как говорилось выше, конкурсные заявки должны оцениваться строго по обязательным критериям, четко прописанным в конкурсной документации. В конкурсных заявках должно быть все необходимое для того, чтобы закупочный орган мог судить о возможности более позднего исполнения контракта (принимая во внимание ситуацию на местном рынке и его традиции (условия должны быть сформулированы перед началом конкурса и сообщены всем)). Рекомендуется требовать разъяснений в случаях заниженных цен, и закупочные органы должны иметь право отклонить чрезмерно заниженные предложения, если заявители не смогут предоставить удовлетворительные объяснения.</p> <p>Закупочные органы должны стремиться к тому, чтобы все вместе члены конкурсной комиссии обладали необходимыми знаниями и квалификацией для справедливой оценки заявок. Для этого обычно требуются, в различной степени, общие процедурные, финансовые и специализированные технические знания. В зависимости от сложности (и размера) конкурса можно пригласить внешних экспертов.</p> <p>Следует вести письменный протокол процедур закупок, который, за исключением конфиденциальной информации, должен быть доступен для участников торгов или более широкой аудитории по требованию. В целом, должны быть предусмотрены соответствующие меры защиты данных, представляющих собой коммерческую тайну, и другой конфиденциальной информации.</p> <p>Основная информация по результатам торгов должна быть опубликована и сохраняться в открытом доступе в интернете после завершения оценки конкурсных заявок или после прекращения процедуры закупки без заключения контракта.</p>
Учет местных условий	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предварительная информация о возможности государственных закупок</li> <li>• Контрактные уведомления, опубликованные в электронном виде на языках международной торговли</li> <li>• Полный комплект конкурсной документации, доступной на языках международной торговли</li> </ul>	<p>Публикация уведомлений о предстоящих закупках (например, «предварительное информационное уведомление») помогает малым и средним предприятиям, особенно с ограниченными возможностями, подготовиться к конкурсу. Предварительная информация является полезным инструментом стимулирования участия малых и средних предприятий.</p> <p>Рекомендуется рассмотреть возможность публиковать конкурсную документацию не только на национальном языке, но и – вместо него или наряду с ним – на языке, обычно используемом в международной торговле в данном регионе, в целях содействия трансграничному участию в торгах. (Заметим, что для стран ЕС в регионе ЕБРР существуют правила об обязательной публикации уведомлений о торгах стоимостью выше установленного уровня на центральном веб-сайте ЕС по государственным закупкам. При этом нет никаких предписаний относительно языка конкурсной документации).</p>

**Эффективность государственных закупок: этап проведения тендера – общие тенденции в регионе ЕБРР**

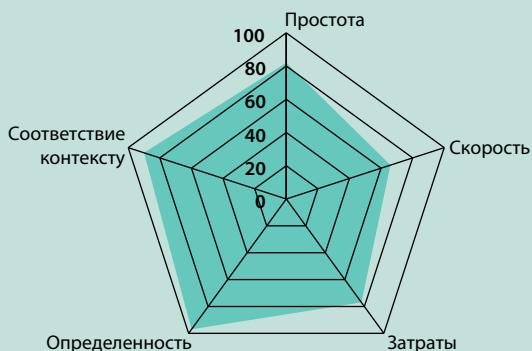
Этап проведения торгов – наиболее тщательно регулируемый этап государственных закупок. Результаты оценки подтверждают, что этап проведения торгов, в целом, хорошо отрегулирован в странах операции ЕБРР, и различия между субрегионами в эффективности регулирования на этапе проведения торгов меньше, чем на других этапах.

Существенно, что страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, не отстают в плане скорости процедур. Здесь результат лучше, чем при регулировании других этапов закупок в этом субрегионе, но есть возможности для улучшения по показателям затрат и соответствия контексту. Оценка результатов стран Центральной Азии показывает очень схожие результаты, с относительно неплохими показателями простоты и скорости, но эти государства отстают от других стран операций ЕБРР по показателям затрат и соответствия контексту.

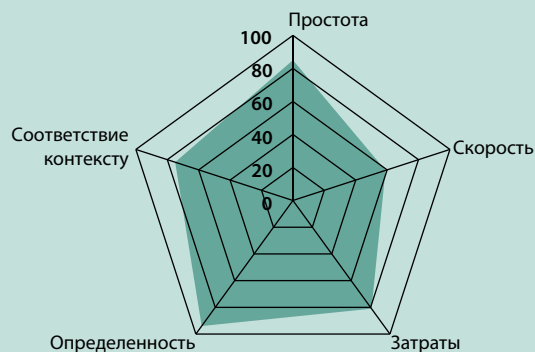
Диаграмма 3.7

**Эффективность этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР**

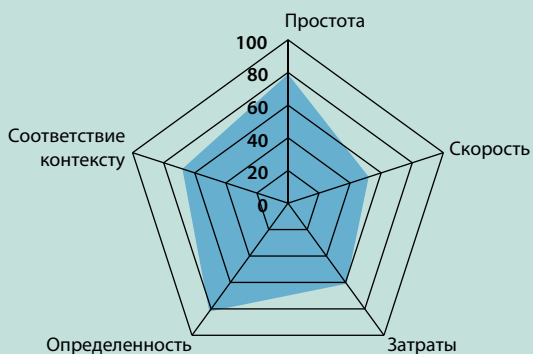
**Балканские страны и Турция**



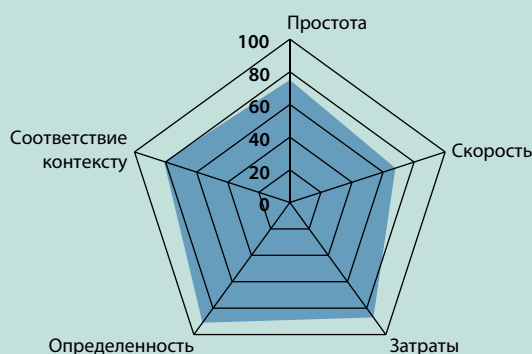
**Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия**



**Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию**



**Страны ЕС в регионе ЕБРР**

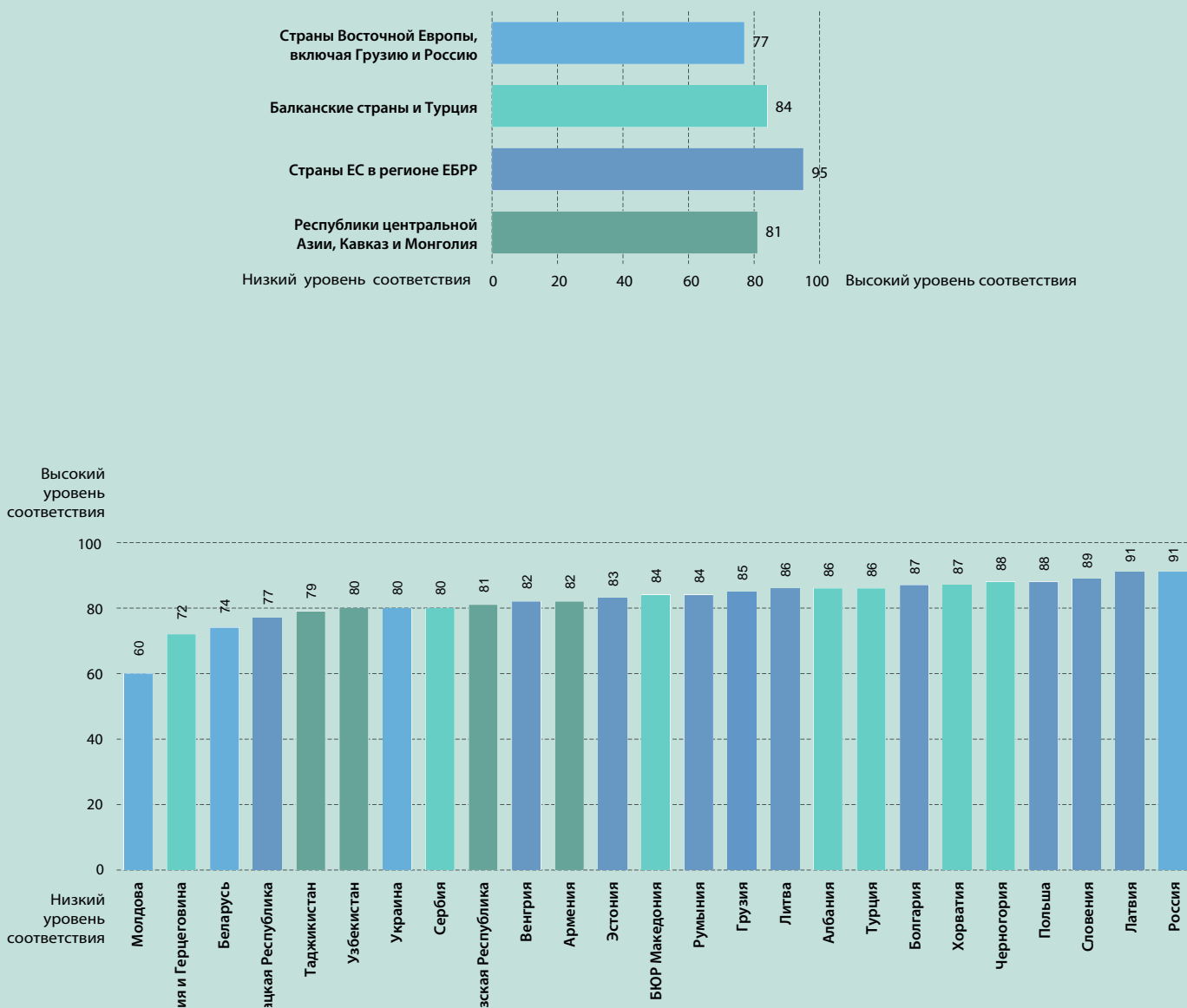


Примечание. На диаграмме приведена средняя величина отметок за качество предтендерного этапа по пяти показателям правовой эффективности в субрегионах ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

Диаграмма 3.8

## Результаты оценки - этап проведения тендера в странах операций ЕБРР и средние результаты субрегионов



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество этапа проведения тендера в странах операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

На этапе проведения тендера различия в результатах в регионе ЕБРР и стран в нем относительно невелики. Общий уровень правовой эффективности в регионе является средневысоким (от 77% до 85%), и возглавляют этот рейтинг страны ЕС в регионе ЕБРР, а также балканские страны и Турция.

Почти все обследованные страны продемонстрировали относительно неплохие результаты благодаря четкому оповещению о критериях допуска к конкурсу участников и их заявок. Законодательство и практика закупок обычно предусматривают достаточно времени для подготовки и подачи заявок, а также возможности взаимодействия с закупочным органом тем или иным способом (например, по электронной почте, в рамках вопросов и ответов). Такая возможность полезна для уточнения требований или любых иных разделов конкурсной документации.

Неиспользование языков международной торговли в дополнение к официальному языку страны является общим недостатком для всех стран региона ЕБРР. Публикация документации или разрешение подачи конкурсных заявок на языке, обычно используемом для торговых опе-

раций, позволит расширить конкуренцию, открыв доступ для более широкого круга участников.

Значительных улучшений можно добиться за счет повышения прозрачности и эффективности процесса оценки: участники из стран операций ЕБРР сообщают, что заранее определенные критерии допуска и отбора не всегда четко соблюдаются, и результаты оценки конкурсных заявок не всегда надлежащим образом сообщаются участникам.

### Посттендерный этап

В зависимости от национальной политики государственных закупок, этап после завершения конкурса на проведение государственных закупок может регулироваться непосредственно специальными законами о государственных закупках или определяться общим законодательством, регулирующим государственные финансы, а также внутренними правилами и инструкциями закупочных органов.

Рекомендуемая практика закупок, которую можно выделить в этой области, состоит из следующего:

#### Врезка 3.5

#### Лучшие практики в пяти ключевых показателях эффективности

##### Простота

- Используются стандартные информационно-компьютерные бизнес-решения, применяемые для проведения контроля и проверки процесса государственных закупок
- Стандартные инструменты контроля за государственными контрактами

Для максимального упрощения процедур, требуются описания процессов, типовая документация и надлежащие инструкции по управлению контрактами, контролю и аудиту. Эти вспомогательные инструменты имеют наибольшую эффективность и действенность, если они интегрированы с ИКТ решениями, т.е. встроены в компьютерные программы управления рабочим процессом отраслевых подразделений или, как минимум, являются частью самостоятельной системы государственных закупок.

##### Скорость

- Исполнение государственных контрактов в соответствии с первоначальным графиком
- Управление сроками и затратами в государственных контрактах
- Специальный персонал по закупкам или сотрудники, занимающиеся контрактами

Получение товаров и услуг вовремя для закупочных органов часто оказывается менее важной задачей, чем исполнение бюджета. Соответственно, задержки в регионе ЕБРР не редкость. Обеспечение своевременного выполнения контракта должно быть четкой и хорошо озвученной целью закупочного органа, чтобы стимулировать соблюдения условий контракта поставщиками.

Персонал закупочного органа должен быть надлежащим образом подготовлен и уметь оперативно проверять исполнение и распорядиться об оплате.

<b>Стоимость</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Управление сроками и затратами по государственным контрактам</li> <li>Общее управление выполнением контрактов</li> </ul>	<p>Если управление контрактами в организации организовано надлежащим образом, контракты исполняются по первоначально утвержденной цене. Это также зависит от традиций и положения поставщика на рынке. Закупочным органам следует всегда отслеживать ход выполнения контракта, соблюдение технических спецификаций и качества исполнения, а изменения в условиях договора утверждать только после получения достаточных обоснований.</p> <p>Введение санкций за просроченную поставку или невыполнение положений контракта, а также применение этих санкций на практике поможет компенсировать часть убытков.</p>
<b>Определенность</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Обязательное администрирование контрактами</li> <li>Контроль за платежами и поставками</li> </ul>	<p>Рекомендуемая практика в этой сфере предусматривает деятельность по администрированию государственными контрактами, ведение учета и беспристрастность, а также соответствующие процедуры по контролю за поставками товаров и услуг для проверки, помимо прочего, количества, качества и соблюдения сроков.</p> <p>Также необходимо контролировать произведение оплаты поставщику и возможным субподрядчикам. Все изменения или отказ от требования соблюдения условий по контракту должны подлежать соответствующим процедурам контроля и утверждения.</p>
<b>Учет местных условий</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Обязательные регулярные проверки работы с государственными контрактами</li> </ul>	<p>В целях обеспечения подотчетности и содействия институциональному обучению необходимы регулярные оценки и проверки закупок, а также периодические отчеты о деятельности органов государственных закупок.</p>

### Эффективность государственных закупок: этап по завершении торгов – общие тенденции в регионе ЕБРР

В оценке 2010 года отзывы о практике по завершении торгов, пожалуй, самые резкие. Как показывают результаты, на этом этапе во всех странах региона ЕБРР прямое нормативное влияние со стороны законодательства в сфере государственных закупок весьма ограничено. Обследование практики закупок на местах подтверждает, что из-за отсутствия комплексного регулирования общая эффективность на этапе по завершении торгов зависит преимущественно от уровня общих стандартов управления в государственных органах.

Так как качество государственного управления в странах ЕС из региона ЕБРР является как минимум удовлетворительным, эти страны демонстрируют неплохие результаты с точки зрения эффективности этапа по завершении торгов. Как

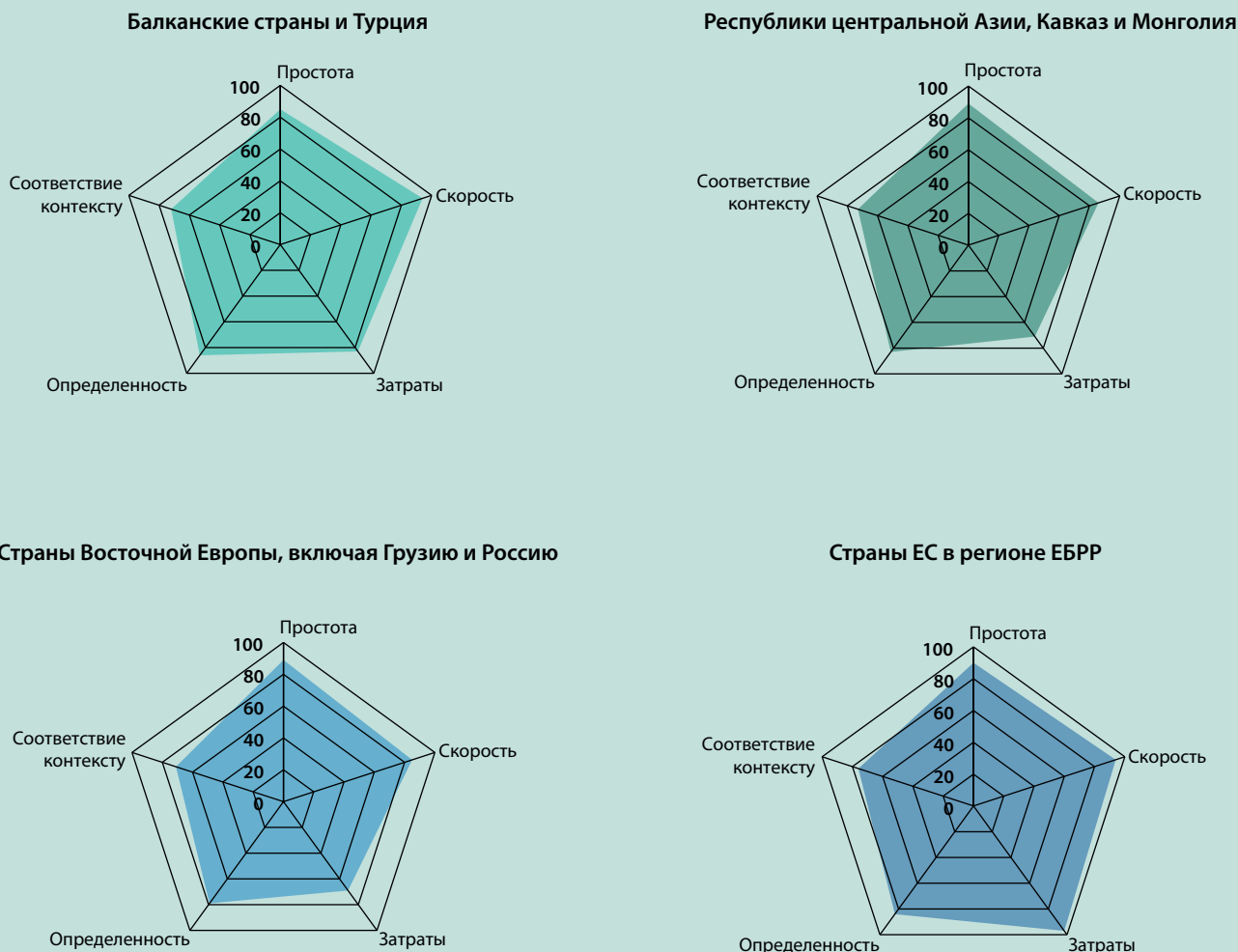
показывает обследование, то же можно сказать и о странах Центральной Азии, по всей видимости, благодаря их централизованной системе управления, в том числе при управлении закупками.

И в этом случае самое большое отставание в эффективности отмечается в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Этой группе стран особенно не хватает эффективности по показателям определенности и скорости.

По этапу по завершении торгов страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия, благодаря централизованному способу закупок, показали наилучший результат по показателям правовой эффективности – 90%. Страны ЕС в регионе ЕБРР, балканские страны, включая Турцию, занимают второе место по показателям эффективности: соответственно, 85% и 83%. Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, замыкают рейтинг: средний балл за эффективность составляет только 73%.

Диаграмма 3.9

## Эффективность посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа по пяти показателям правовой эффективности в субрегионах ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

Общие тенденции в странах операций ЕБРР с точки зрения управления контрактами имеют положительную направленность: администрирование контрактами в сфере государственных закупок, как и внутренний контроль, удовлетворительное. Однако уровень соответствия требованиям средний, и по-прежнему существуют некоторые проблемы с выполнением государственных контрактов в срок и в рамках бюджета: потребуются дополнительные договорные гарантии, помимо контроля за выполнением контрактов, а также

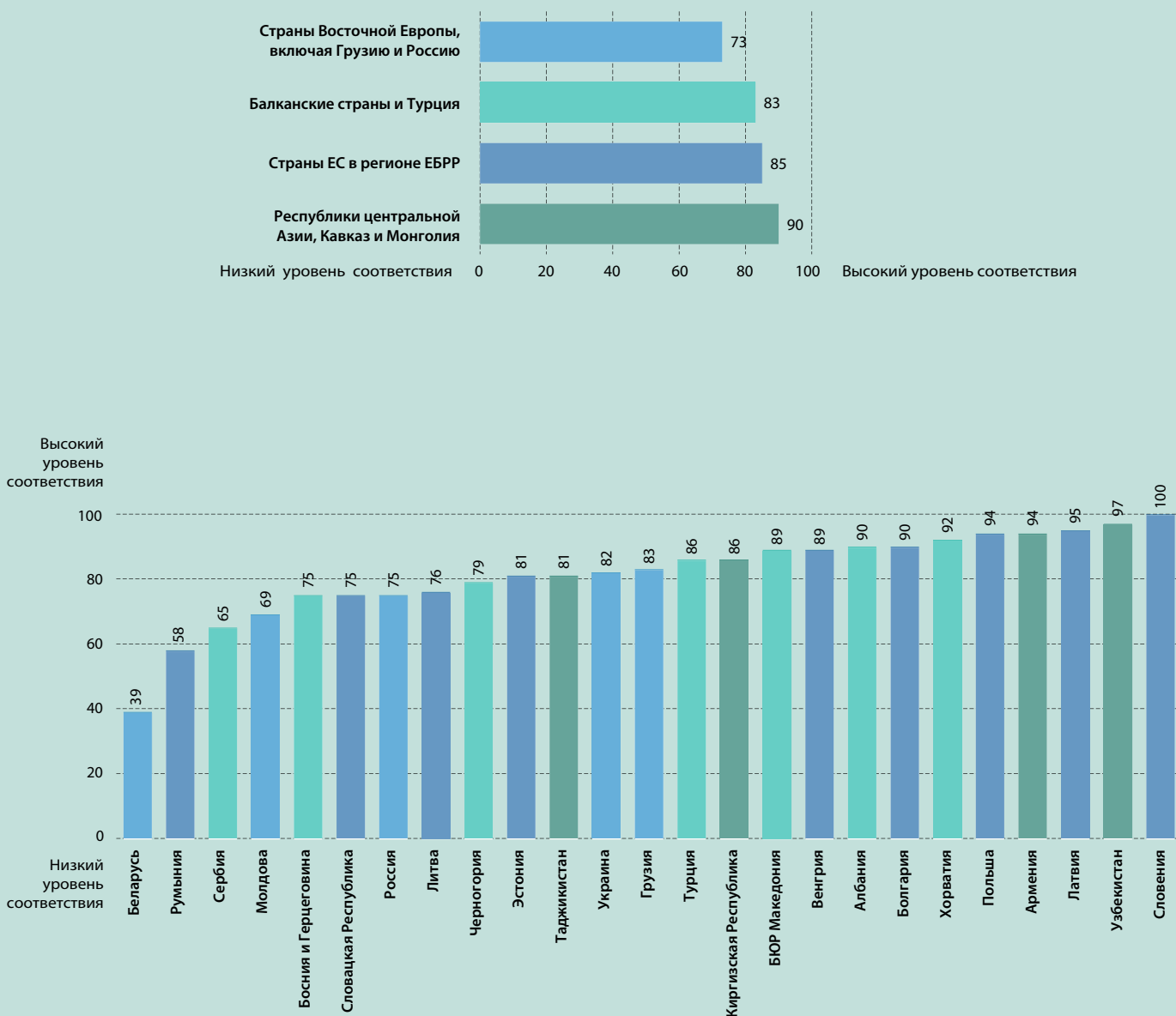
жесткие требования к их соблюдению, вместе с непрерывным совершенствованием общей практики хозяйствования в этих странах.

Обеспечение целостности этой процедуры потребует дальнейшего усиления процедур проверки и утверждения поправок и продления государственных контрактов. В настоящее время недостаток контроля и четких процедур пересмотра контрактов во многих странах оставляет пространство для коррупции.



Диаграмма 3.10

Результаты оценки - посттендерный этап в странах операций ЕБРР и средние результаты субрегионов



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа в странах операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.





## 3.4

## Балканские страны и Турция

## Институциональные основы

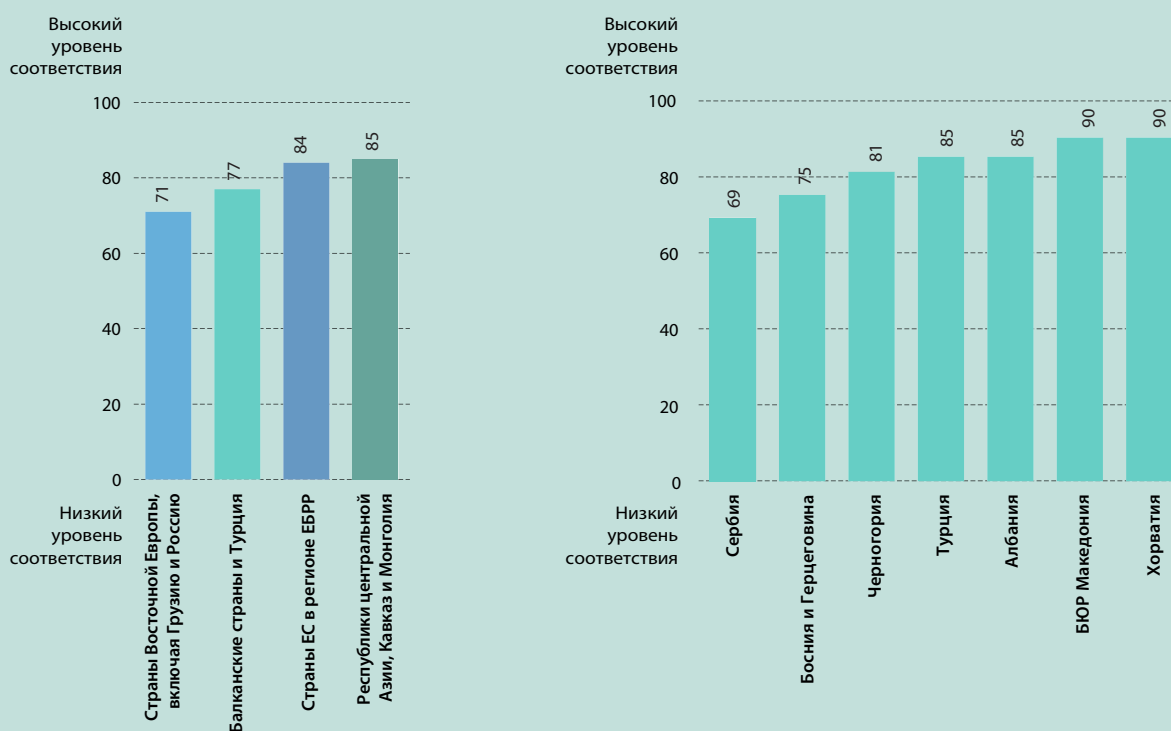
Средняя оценка балканских стран и Турции (77%) позволяет этому субрегиону занять третье место в рейтинге четырех субрегионов ЕБРР. Этот показатель лучше, чем у стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, но хуже, чем у стран ЕС из региона ЕБРР и стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии.

В целом, судя по ответам на вопросы анкеты, страны этого региона опережают другие су-

брегионы благодаря ясной и всеобъемлющей законодательной базе и надлежащей правовой среде в сфере государственных закупок, включая наличие необходимых стандартных форм, в том числе форм контрактных уведомлений и отчетов о закупках. Кроме того, балканские страны и Турция не отстают от стран с наилучшими показателями в том, что касается четкого распределения ролей в сфере закупок среди организаций, отвечающих за закупки, и наличия инструкций по составлению конкурсной документации.

Диаграмма 3.11

Институциональные основы – отметки балканских стран и Турции и среднее по субрегионам



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество институциональных основ в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество институциональных основ балканских стран и Турции. Уровень отметок для субрегионов и балканских стран и Турции рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

Области, в которых этот субрегион больше всего отстает, касаются руководства и контроля: отсутствие или неудовлетворительное качество кодексов этики, справочников и подготовки закупочного персонала, оценки рисков, а также механизмов контроля и проверок.

### Эффективность процесса государственных закупок - Средняя общая отметка

Рейтинг возглавляет Турция с оценкой 93%. Это единственная страна в субрегионе, которой не пришлось пережить крупные преобразования или осуществлять переход к рыночной экономике, тогда как большинство ее соседей только недавно обрели государственность. Турция демонстрирует уверенные результаты по всем базовым нормативным и организационным аспектам государственных закупок, помимо прочего, в определении ролей, распределении функций в области государственных закупок, укомплектовании персоналом, инструкциях и тренинге, а также стандартных формах. Только две области определены как слабые: уровень заработной платы для сотрудников по закупкам не считается достаточным при сравнении с вознаграждением аналогичных технических специалистов. Во-вторых, в закупочных органах, в целом, не приняты кодексы этики в сфере закупок.

За Турцией с небольшим отставанием следует БЮР Македония с оценкой в 89%. Среди главных преимуществ закупочных органов в Македонии, в отличие от Турции, адекватный уровень заработной платы и соответствующее уважение к должности сотрудников по закупкам внутри организации. Также к сильным сторонам относятся необходимая оценка рисков, механизмы мониторинга и контроля, что отличает Македонию от остальных стран региона.

Далее в рейтинге следуют Черногория, Босния и Герцеговина, Хорватия и Албания (с показателями от 76% до 82%). Эти страны отличают неплохие результаты в наличии стандартных форм и типовой документации, а также в самых базовых нормативных аспектах государственных закупок, но они отстают в ряде сфер, направленных на укрепление способности организации противостоять коррупции: это адекватный уровень заработной платы и уважение к сотрудникам, а также принятие кодекса этики.

По результатам обследования местной практики Сербия оказалась на последнем месте с низкой оценкой уровня соответствия стандартам всего в 52%, неожиданно значительно отстав от всех других стран региона, даже при том что Сербия принадлежит к числу немногих стран с хорошо развитым государственным управлением. Сербия отстает в большинстве нормативных и организационных аспектов системы государственных закупок, особенно в том, что касается в целом наличия персонала, а также уровня их вознаграждения, статуса и подготовки. В закупочных органах нет кодекса этики и соответствующих внутренних правил относительно того, как вести процесс и принимать решения, а также инструкций и стандартных форм.

### Предтендерный этап

В отношении правовой эффективности этого предварительного этапа торгов балканские страны и Турция лидируют в рейтинге с общим уровнем соответствия стандартам в 82%, хотя очень близко за ними следуют страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия, а также страны ЕС из региона ЕБРР. Диаграмма 3.12 представляет качество предтендерного этапа в балканских странах и Турции и среднее по субрегионам ЕБРР по результатам оценки.

Субрегион, в целом, отличается неплохой сбалансированностью, без очевидных слабых мест на этапе подготовки торгов. Две основные сильные стороны субрегиона – это надлежащая прозрачность в выборе процедуры закупок и относительная прозрачность, объективность и эффективность процедур предварительного отбора участников.

Более того, балканские страны и Турция в среднем достаточно эффективны в оценке потребностей закупочного органа, согласовании с бюджетными процессами, разработке основных положений контракта, определении критериев выбора победителя конкурса, установлении необходимости залога участия в конкурсе, обеспечении простоты доступа через интернет к конкурсной документации, обычно бесплатно, а также в наличии стандартных форм.

Области, в которых этот субрегион больше всего отстает, касаются руководства и контроля: отсутствие или неудовлетворительное качество кодексов этики, справочников и подготовки закупочного персонала, оценки

рисков, а также механизмов контроля и проверок.

Рейтинг в области предтендерного этапа возглавляет БЮР Македония с оценкой 92%. За БЮР Македонией следуют Турция и Албания, которые получили 90 и 89 процентов соответственно. Следующие страны в рейтинге, Черногория, Хорватия, Босния и Герцеговина и Сербия (с баллами от 70 до 83 процентов), относительно сильны в предоставлении стандартных форм и шаблонов, и в основных нормативных аспектах законодательства о государственных закупках, но отстают в процессе планирования закупок и в соответствии закупочного процесса с инвестиционными решениями. Обзор местной практики госзакупок поставил Сербию на последнем месте, достигнув среднего уровня соответствия - 70 процентов. Сербские подрядчики, как сообщалось, не имеют процедуры планирования закупок, финансовые разрешительные про-

цедуры, а также стандартные инструменты для оценки рисков закупок. Кроме того, изданные заранее уведомления и планы закупок не являются обязательными для большинства подрядчиков.

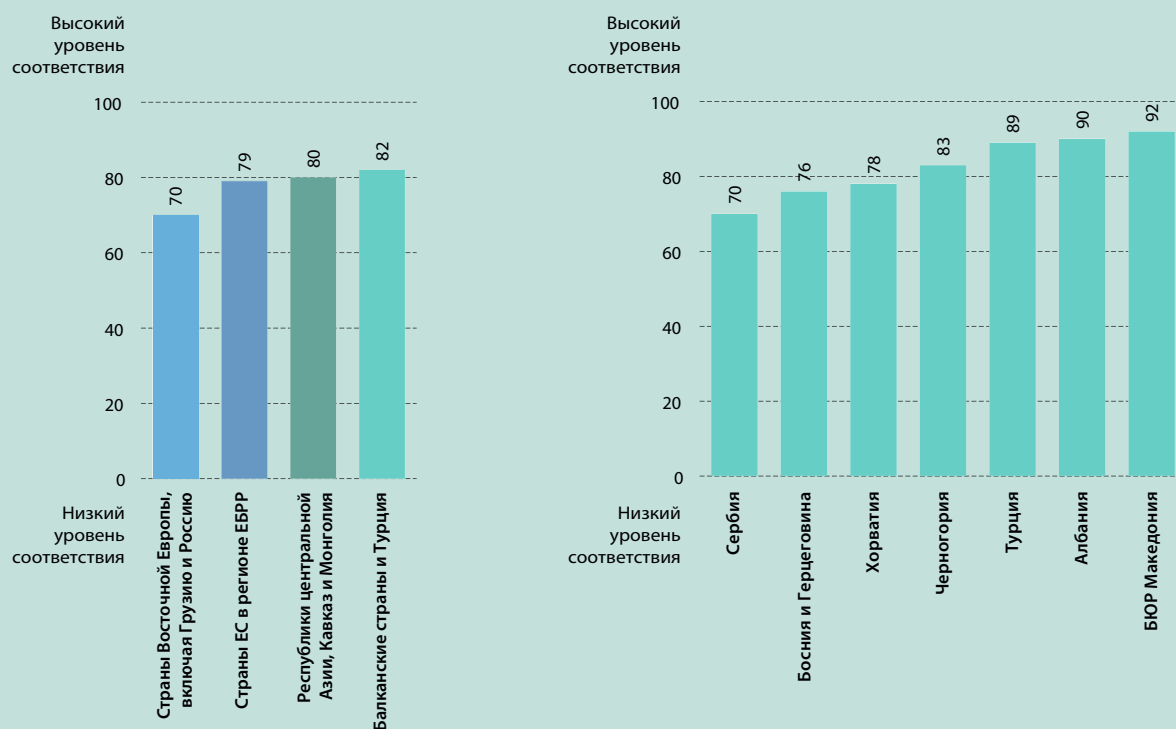
### Этап проведения тендера

Аналогично результатам стран ЕС в регионе ЕБРР, сильные стороны стран ЕБРР на юго-востоке Европы заключаются в управлении этапом подготовки к торгам, в объективности критериев допуска участников и эффективном проведении процесса оценки результатов торгов. Диаграмма 3.13 представляет качество тендерного этапа в балканских странах и Турции и среднее по субрегионам ЕБРР по результатам оценки.

У участников торгов, как правило, достаточно времени на составление конкурсной

Диаграмма 3.12

### Предтендерный этап – отметки балканских стран и Турции и среднее по субрегионам



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В первой диаграмме приведены отметки за качество предтендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество предтендерного этапа балканских стран и Турции. Уровень отметок для субрегионов и балканских стран и Турции рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

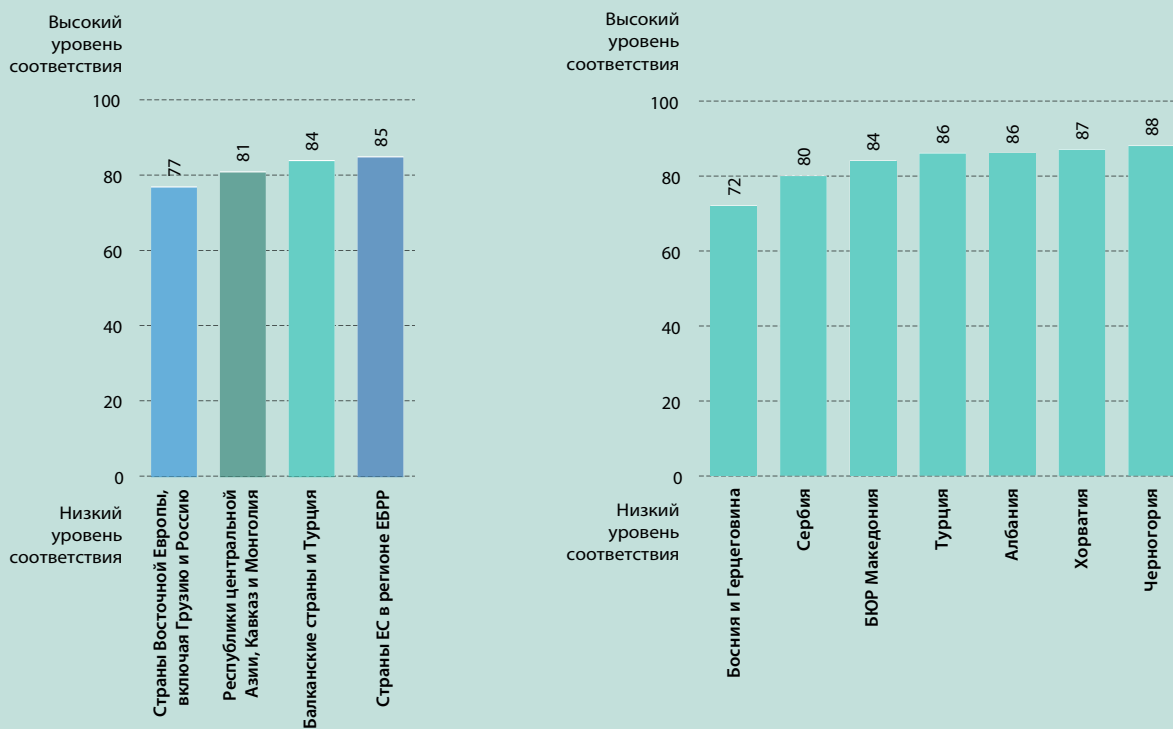
заявки и обычно есть возможность связаться с закупочным органом и уточнить требования. При этом используются обычно интернет или электронная почта, что способствует быстрому и беспрепятственному взаимодействию. Нормативная база предполагает, что критерии допуска участников должны быть понятно изложены в конкурсной документации и при оценке конкурсных заявок применяться достаточно строго, объективно и справедливо. Законодательные основы позволяют закупочному органу уточнять информацию по заявкам с неестественно заниженными ценами и, в конечном счете, отклонять их. Закупочные органы обычно хорошо подготовлены для проведения оценки; создаются конкурсные комиссии, в состав которых входят внутренние и внешние специалисты с надлежащим опытом; ведется письменный протокол проведения процедуры оценки. Как и в странах ЕС в регионе ЕБРР, обычно не принято публиковать

конкурсную документацию на иных языках, кроме официального языка страны. Это может отрицательно сказываться на уровне конкуренции, а значит, и на соотношении цены и качества, особенно в небольших государствах Западных Балкан.

При пострановом сравнении обследование практически не выявило отличий между пятью ведущими странами субрегиона, а именно Черногорией, Хорватией, Албанией, Турцией и БЮР Македонией. У этих стран операций ЕБРР практически одинаковый и неплохой результат – от 81 до 90%. Так, например, Хорватия занимает первое место в рейтинге и выделяется качеством взаимодействия между закупочным органом и участниками торгов на этапе подготовки и при оценке результатов торгов, а также в обеспечении доступа к протоколам с оценкой конкурсных заявок. Это же положительно отличает и другие страны данной группы.

Диаграмма 3.13

Этап проведения тендера – отметки балканских стран и Турции и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В первой диаграмме приведены отметки за качество этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество этапа проведения тендера балканских стран и Турции. Уровень отметок для субрегионов и балканских стран и Турции рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

По результатам обследования немного отстает Босния и Герцеговина со средним результатом в 75% соответствия критериям правовой эффективности. В отличие от Черногории, требуются некоторые улучшения в области взаимодействия с участниками торгов на всех этапах, в том числе до подачи заявок, а также усиление конкурсных комиссий, члены которых должны иметь необходимую квалификацию и опыт.

Сербия – единственная страна, которой не удалось показать хороший уровень соответствия критериям правовой эффективности торгов, с показателем всего лишь в 69%. Самый существенный недостаток касается отсутствия легкого доступа к информации. Также остается невыполненной задача публикации уведомлений о контрактах в электронном виде на центральном веб-сайте и обеспечения бесплатного доступа к ним вплоть до истечения срока подачи заявок.

### Посттендерный этап

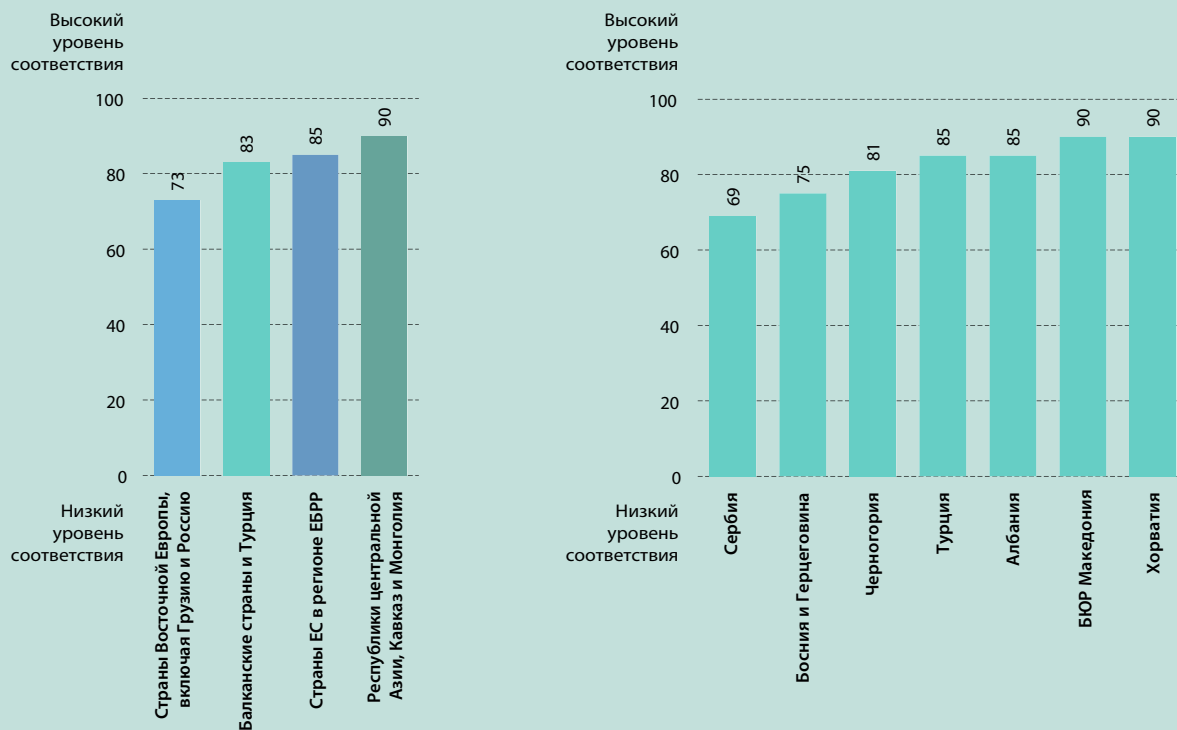
Балканские страны и Турция вышли на уровень в 83% в оценке этапа по завершении торгов. Это близко к среднему значению для стран ЕС в регионе ЕБРР по уровню правовой эффективности и соответствует третьему результату среди четырех исследованных субрегионов ЕБРР.

Субрегион неплохо показал себя в работе с договорами, а также в проверке качества работы закупочных органов. Среди наиболее часто встречающихся проблем участники обследования назвали нарушение поставщиками сроков и бюджетной сметы. Представляется, что закупочным органам не хватает надлежащих средств или стимулов для контроля за соблюдением и обеспечения выполнения сроков доставки, предусмотренных в государственных контрактах.

По странам наилучшего результата в уровне правовой эффективности на этапе по завершении

Диаграмма 3.14

#### Посттендерный этап – отметки балканских стран и Турции и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В первой диаграмме приведены отметки за качество посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа балканских стран и Турции. Уровень отметок для субрегионов и балканских стран и Турции рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.



торгов добились Хорватия и БЮР Македония, получив оценку в 90%. В случае Хорватии при обследовании местной практики выше всего по сравнению со всеми странами региона был оценен процесс работы с договорами. В частности, особо можно выделить обязательное администрирование договоров и требование получения разрешения на внесение изменений в государственные контракты. Закупочные органы Македонии показали особенно убедительные результаты в области достаточности мер контроля, проверки и оценки.

Албания, Турция и Черногория, следующие в группе субрегиона балканских стран и Турции, получили оценки соответствия стандартам от 81% до 85%. Сильные стороны этих трех стран заключаются, помимо прочего, в ведении учета по работе с договорами и в надлежащем контроле за платежами подрядчикам. Однако, в отличие от Хорватии, отсутствует требование следить за изменениями в условиях договоров или предварительно рассматривать и утверждать их.

Самые низкие оценки в субрегионе балканских стран и Турции получили Босния и Герцеговина и Сербия: соответственно, 75% и 69% соответствия стандартам. Основные недостатки в Боснии связаны с отсутствием соответствующих процедур контроля за выполнением договоров, а также предварительного утверждения изменений в государственных контрактах. Такая практика государственных закупок в Боснии мало отличается от большинства балканских стран и Турции. В Сербии постоянные проблемы вызывает исполнение договоров. Участники обследования посчитали распространенным недостатком в своей стране проблемы со своевременностью поставок и соответствием заложенной смете. Кроме того, отмечаются проблемы с проведением оценки и проверкой деятельности в сфере государственных закупок. Судя по всему, они вообще не проводятся сербскими закупочными органами.

## 3.5

## Страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия

## Институциональные основы

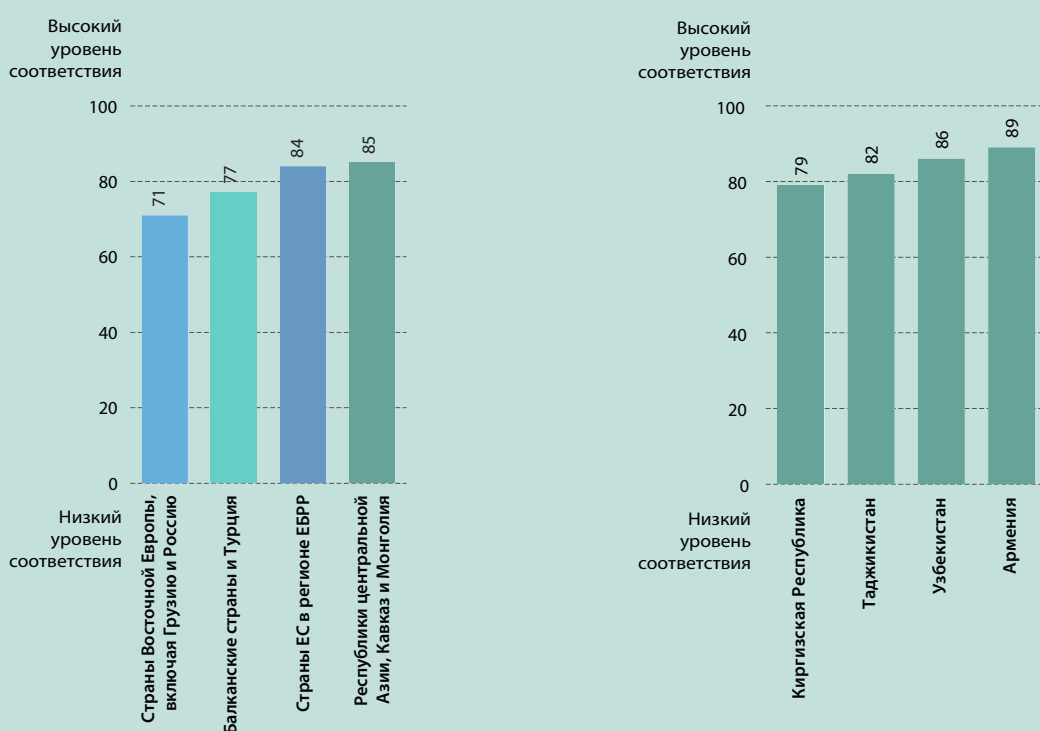
По результатам оценки правовой эффективности институциональных основ, субрегион, в который входят страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия, лидирует среди остальных субрегионов операций ЕБРР со средним показателем 85%. Такой результат может быть отчасти связан с разницей во мнениях участников обследования в изученных странах в отношении того, какой уровень соответствия требуется или является приемлемым. Сотрудники органов государственных закупок в странах ЕС в регионе ЕБРР или в балканских странах и Турции могут оказаться более

требовательными в своих оценках, тогда как их коллеги в странах Центральной Азии, Закавказья и Монголии настроены более оптимистично ввиду существенных изменений, происшедших за последние годы в целом в области регулирования сектором государственных закупок.

Необходимо также отметить, что по целому ряду стран этого региона ЕБРР (Азербайджан, Казахстан, Монголия и Туркменистан) не было получено информации о местной практике в области госзакупок. Эти страны не учитываются при расчете среднего результата, и это также могло исказить оценку институциональной эффективности в этом субрегионе.

Диаграмма 3.15

Институциональные основы – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество институциональных основ в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество институциональных основ республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Уровень отметок для субрегионов и республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

В числе сильных стороны субрегиона: адекватное раскрытие информации о правилах ведения закупок, которые способствуют прозрачности; четкое распределение ролей в процессе закупок; соответствующие механизмы контроля, а также наличие стандартных форм, что повышает эффективность работы как закупочного органа, так и участников торгов. Остается один недостаток: неудовлетворительное обеспечение внутренними инструкциями, которые были бы полезны сотрудникам при составлении конкурсной документации.

Все страны демонстрируют неплохое соответствие требованиям стандартам правовой эффективности. Среди стран субрегиона самый лучший результат у Армении – 89%. Армения получила наивысшие оценки по большинству аспектов регулирования и организации органов государственных закупок: распределение четко прописанных внутренних ролей среди соответствующих отделов и сотрудников; наличие необходимого персонала; инструкции по процедурам и руководства по составлению конкурсной документации; принятие кодекса этики и уважение в организации статуса сотрудников сферы государственных закупок. В Армении также имеются необходимые стандартные формы уведомлений о контрактах и обеспечения участия в торгах, проводится оценка рисков, а также контроль и проверки.

Следующие за Арменией позиции в рейтинге занимают Узбекистан и Таджикистан: соответственно, 86% и 82%. Эти две страны из Центральной Азии демонстрируют сходные результаты по ряду аспектов, касающихся институциональных основ государственных закупок, с некоторыми недостатками в области контроля за изменениями в контрактах после завершения процесса закупки, а также внедрения механизмов оценки рисков.

Киргизская Республика занимает в рейтинге четвертое место, но ее оценка в 79% указывает на неплохой уровень соответствия стандартам. Значительных отставаний в наличии стандартной конкурсной документации выявлено не было; основные недостатки относятся к области, призванной укреплять устойчивость организации к коррупции. В частности, уровень оплаты труда не всегда соответствует уровню вознаграждения сопоставимых технических специалистов в государственном и частном секторе; кроме того, практически отсутствуют или не исполняются надлежащим образом кодексы этики. Недостатки есть и в регулировании внутренних процессов закупки, подготовке персонала по закупкам и опубликовании принятых решений по закупкам.

### Предтендерный этап

В целом, неплохие результаты стран этого субрегиона (80%) ставят их на второе место, и только 2% отделяют их от балканских стран и Турции, которые продемонстрировали наилучшие результаты среди стран региона ЕБРР.

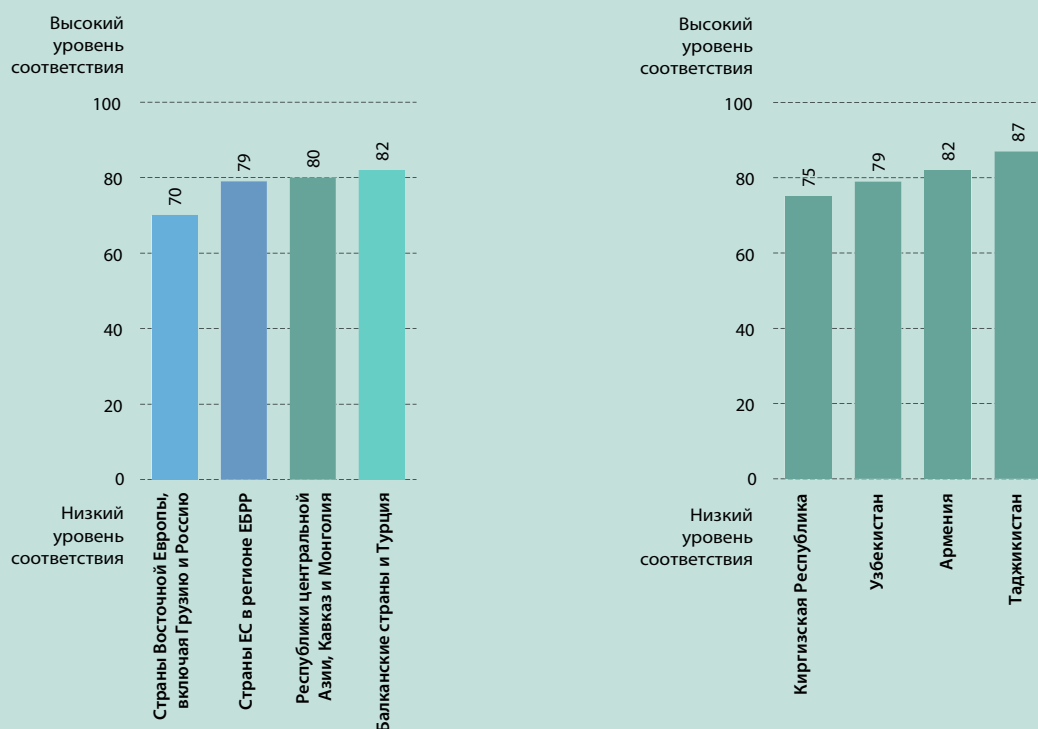
К областям, в которых страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия функционируют наиболее эффективно по сравнению с другими субрегионами, относятся следующие: надлежащие механизмы отбора участников торгов; объективные и прозрачные критерии определения победителя конкурса; строгое соблюдение требований залога, а также конкурсная документация, включая стандартные формы уведомлений о договорах и договоров. Закупочные органы в этом регионе предпочитают максимально использовать стандартную документацию, но не всегда предлагают конкурсную документацию бесплатно. Среди проблемных областей: отсутствие координации между закупочными и бюджетными процедурами и особенно отсутствие обязательного финансового разрешения для начала процесса. Более того, отсутствует требование объяснить выбор процедуры закупки, что снижает прозрачность и помогает скрыть предпочтение того или иного участника.

Среди стран первым в рейтинге стал Таджикистан с уровнем соответствия стандартам в 87%. Участники обследования отметили, что закупочные органы в Таджикистане демонстрируют неплохие результаты в планировании закупок, координации их с формированием бюджета, установлении объективных критериев выбора победителя, тщательном выборе процедуры и пояснении своего выбора, а также в работе с залогом. С другой стороны, конкурсная документация в Таджикистане не всегда отличается полнотой, т.е. не содержит всей необходимой информации для подачи заявки. Документация не полностью описывает обязательства закупочного органа и участника торгов, поэтому требуется дополнительная переписка. Кроме того, конкурсная документация не всегда предоставляется бесплатно.

За Таджикистаном в рейтинге следуют Армения и Узбекистан, которые получили, соответственно, 82% и 79%. Обе страны неплохо показали себя в объективном и прозрачном установлении критериев выбора победителя конкурса и применении залога для участия в торгах с целью исключения нечестного поведения и снижения рисков для государственного бюджета. Кроме того, Армения продемонстри-

Диаграмма 3.16

## Предтендерный этап – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество предтендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество предтендерного этапа республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Уровень отметок для субрегионов и республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

ронала преимущества в том, как используются процедуры предварительного отбора участников конкурса и в оценке потребностей закупочного органа. Закупочные органы в Армении строго исполняют положения закона, требующие экономического обоснования закупок, и способны согласовывать решения по закупкам с общим процессом принятия инвестиционных решений в организации. Результаты оценки также подтвердили, что планирование закупок следует стандартным формам, с использованием программного обеспечения.

Последней в рейтинге среди стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии, с точки зрения правовой эффективности, идет Киргизская Республика с 75%, что лишь немногим меньше, чем в Узбекистане. В Киргизской Республике основные отставания в местной практике касаются выбора способа закупки. Во-первых, открытый конкурс не прописан однозначно как основная процедура. Во-вторых, отсут-

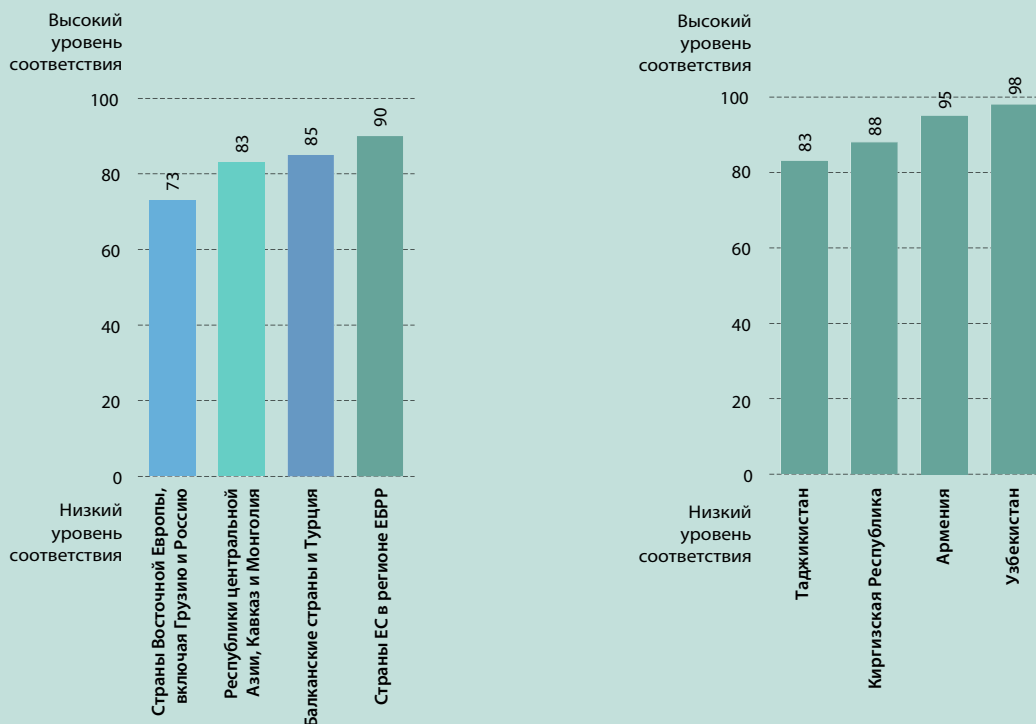
ствует ясность относительно условий, при которых для более сложных договоров может быть задействован процесс переговоров. Помимо этого, в совершенствовании, по мнению участников опроса, нуждается применение механизмов и процедур планирования повторяющихся государственных закупок и обследований рынка.

### Этап проведения тендера

Общей особенностью стран этой группы является то, что в сфере государственных закупок они придерживаются типового закона ЮНСИ-ТРАЛ в редакции 1994 года, и отличия между четырьмя странами, по которым имеются результаты обследования, незначительны. Все они находятся примерно на одной и той же уровне правовой эффективности, с аналогичными сильными сторонами и недостатками. Средняя оценка субрегиона (81%) позволяет ему занять

Диаграмма 3.17

## Этап проведения тендера – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество этапа проведения тендера республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Уровень отметок для субрегионов и республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

третье место сразу после стран ЕС в регионе ЕБРР и балканских стран и Турции.

На основании обследования местной практики в области закупок основные сильные стороны стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии заключаются в относительно быстром и эффективном уведомлении участников на подготовительном этапе и в ясном подходе к критериям отбора участников торгов. Оценки, полученные Арменией, Киргизской Республикой, Узбекистаном и Таджикистаном за правовую эффективность на этапе проведения торгов, аналогичны. Анализ по странам не выявил никаких существенных отличий между ними, хотя можно отметить некоторые конкретные недостатки. Киргизским закупочным органам необходимо совершенствовать уведомление о планируемых закупках с использованием электронных средств. Армении и Таджикистану следует и дальше повышать прозрачность процедур государственных за-

купок, предоставляя участникам конкурса доступ к протоколам и публикуя в электронном виде объявления о заключении всех договоров. В Узбекистане больше всего проблем с уведомлением о возможностях участвовать в госзакупках, обязательным хранением учетных документов по всем процедурам госзакупок и ознакомлением с ними всех заинтересованных сторон.

### Посттендерный этап

Страны Центральной Азии, Закавказья и Монголия получили очень хорошие оценки, с показателем соответствия стандартам в 91%. Однако и в этом случае необходимо учитывать отсутствие данных по ряду стран и возможность отличий во мнениях среди местных участников в изученных странах относительно того, какой уровень соответствия стандартам требуется или является приемлемым.

Общие результаты в регионе значительно превышают показатели трех других субрегионов ЕБРР по двум направлениям: администрирование контрактов, а также контроль и проверки. Проводится тщательный контроль за выполнением контракта и платежами, а также регулярные проверки и отчеты о закупочной деятельности. Регион получил хорошую оценку, но не выделяется в том, что касается исполнения контрактов.

Различия в оценках стран относительно невелики по сравнению с другими регионами. Согласно результатам обследования лидирует в регионе Узбекистан с 98% правовой эффективности. Однако в практике Узбекистана сохраняются проблемы с выполнением контрактов в рамках первоначально утвержденной сметы.

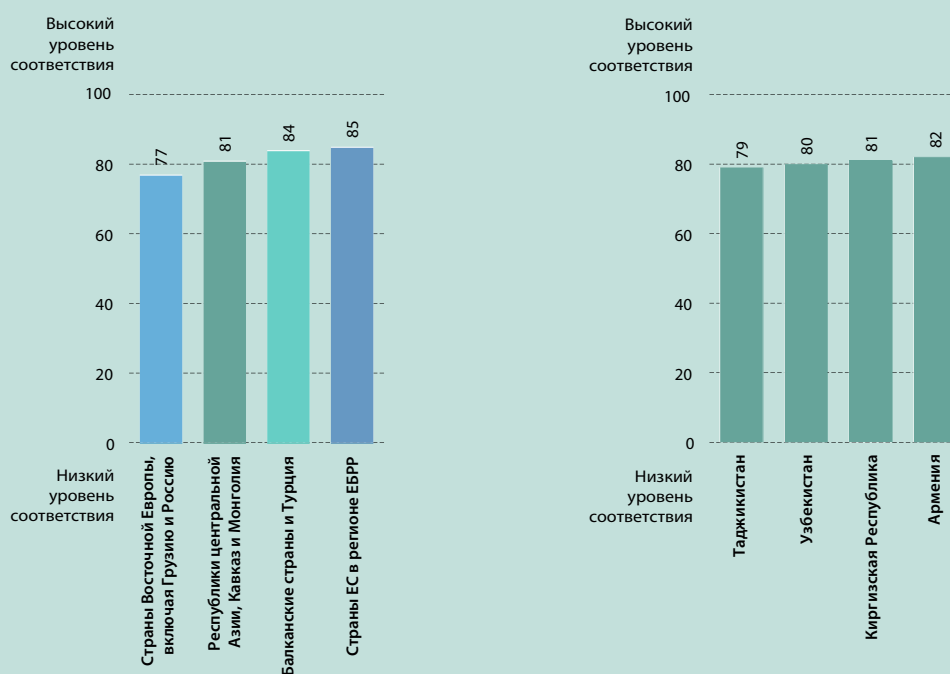
Далее идет Армения с 95%. Основным выявленным недостатком является то, что закупочные

органы не всегда подвергаются оценке или регулярным проверкам. Киргизская Республика достигла 88% соответствия стандартам. В отличие от Армении, здесь наиболее успешными областями являются исполнение контрактов, контроль и проверки, и хуже всего обстоят дела с администрированием контрактов (например, контроль за выполнением контрактов считается областью, нуждающейся в дальнейшем совершенствовании).

Наконец, Таджикистан получил оценку в 83%, которую следует считать хорошим результатом. Согласно обследованию, у Таджикистана есть определенные недостатки в исполнении государственных заказов, что означает на практике, что контракты не всегда выполняются в срок и в соответствии со сметой. Также местные закупочные органы не ведут необходимого учета в том, что касается администрирования контрактов.

Диаграмма 3.18

Посттендерный этап – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Уровень отметок для субрегионов и республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

## 3.6

## Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию

## Институциональные основы

Результаты восточноевропейских стран, включая Грузию и Россию, (71% соответствия стандартам) в области эффективности институциональных основ, в целом удовлетворительны (средний уровень соответствия), но отстают от показателей трех других субрегионов ЕБРР.

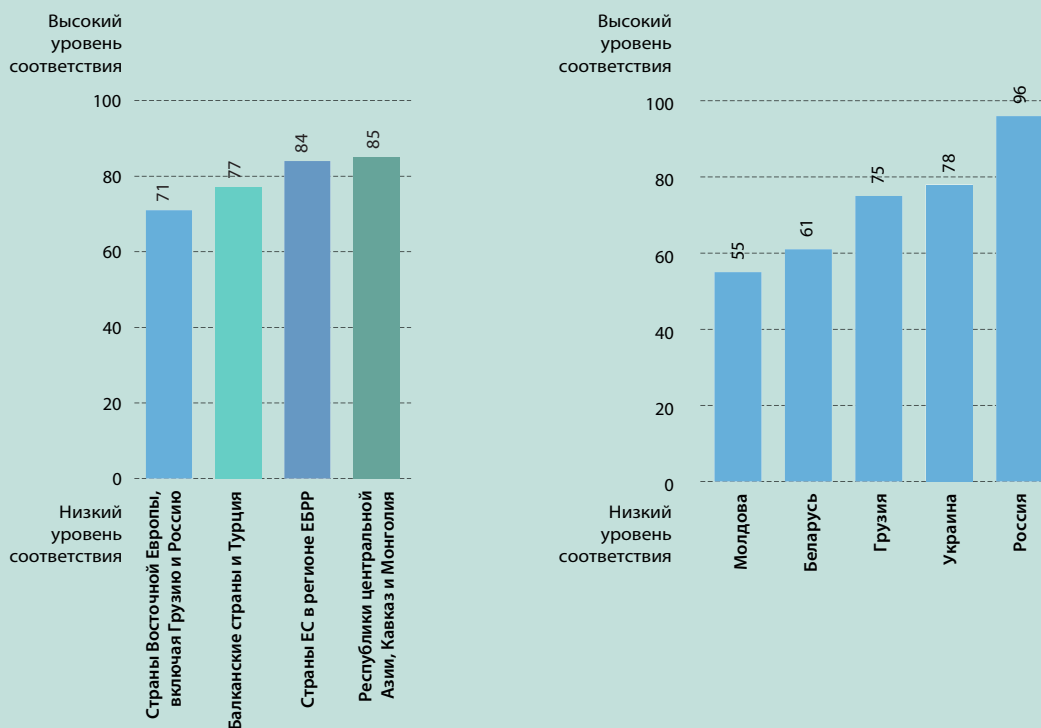
У данного региона неплохие результаты в том, что касается наличия инструкций и обучения персонала. Основные недостатки связаны с законодательной базой, которая не считается понятной и всеобъемлющей и не способствует

эффективному достижению целей в области государственных закупок. Также существует целый ряд таких недостатков, как общая нехватка стандартных форм конкурсных заявок, кодексов этики или соответствующего регулирования внутренних закупочных процедур.

Различия между восточноевропейскими странами, включая Грузию и Россию, чрезвычайно существенные. В области институциональных основ наивысшего показателя среди стран этого региона (96%) достигла Россия. Интересно, что единственная область, которая не получила положительной оценки, была ясность и полнота

Диаграмма 3.19

Институциональные основы – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество институциональных основ в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество институциональных основ стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Уровень отметок для субрегионов и стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.



законодательной базы. По всем другим аспектам регулирования Россия демонстрирует хорошие результаты.

Показатели Грузии и Украины ниже: соответственно, 75% и 78% соответствия стандартам. Отставания в этих странах связаны преимущественно с тем, как осуществляется функция государственных закупок внутри организации закупочного органа: это касается недостатков в надлежащем регулировании внутренних закупочных процедур, осуществлении руководства, наличии четких инструкций и организации регулярного обучения персонала.

Среди отстающих стран в этом регионе Беларусь, получившая оценку в 61%, и Молдова, набравшая только 55% соответствия стандартам. При изучении особенностей местной практики в Беларуси были выявлены недостатки во внутреннем регулировании процесса закупок, отсутствие обязательной оценки рисков закупок

и недостаточный контроль за изменениями в контрактах после завершения закупочной процедуры.

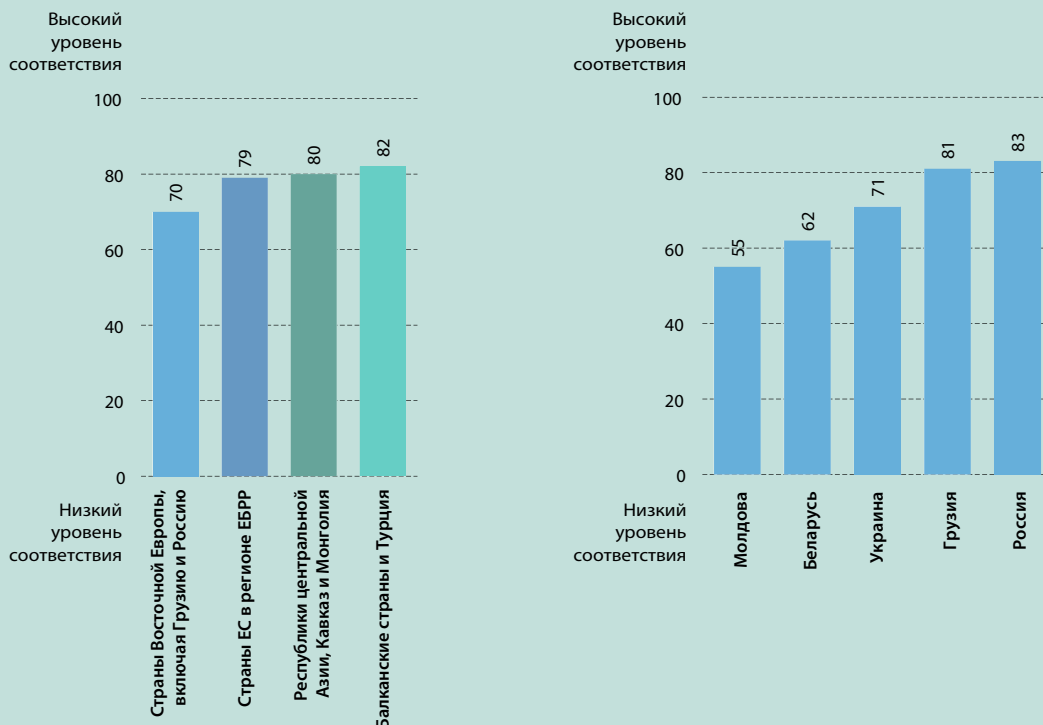
Молдова, страна с самой низкой оценкой за организацию работы по закупкам, особенно отстает в уведомлении о проводимых закупках, стандартной конкурсной документации и отчетности по закупкам, а также подготовке персонала, занимающегося закупками. Кроме того, как выясняется, раскрытие внутренних правил проведения закупок и принятия решений для закупочных органов в Молдове не всегда является обязательным. Они редко занимаются рассмотрением дел о конфликтах интересов, и их персонал не следует кодексам этики.

### Предтендерный этап

С точки зрения правовой эффективности, страны Восточной Европы, включая Грузию

Диаграмма 3.20

#### Предтендерный этап – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество предтендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество предтендерного этапа стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Уровень отметок для субрегионов и стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

и Россию, занимают четвертое место в рейтинге по подготовительному этапу конкурса, с явным отрывом от остальных субрегионов.

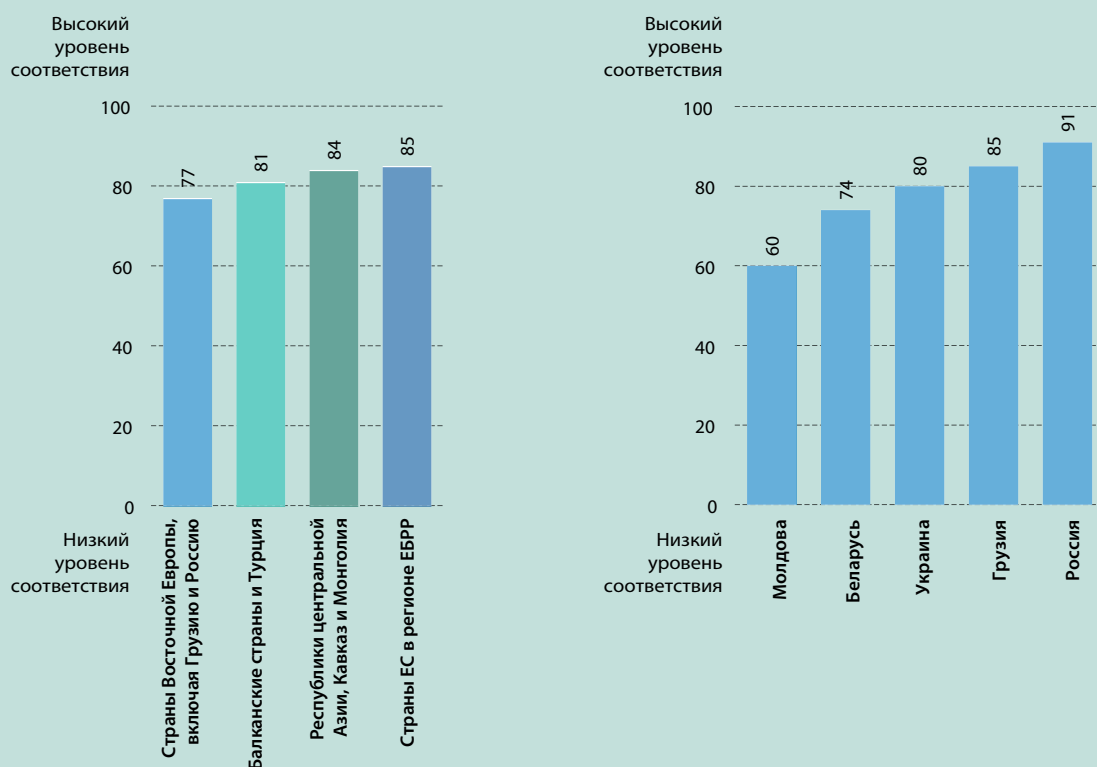
Основными областями, в которых средние показатели значительно ниже таковых по остальным странам, являются следующие: оценка потребностей в закупках; согласование процесса планирования с процедурой составления бюджета организации; необходимые методы технического и финансового планирования для определения основных положений контракта; механизмы предварительного отбора участников конкурса и применение залога для участия в конкурсе. С другой стороны, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, в целом не имеют значительных отставаний в том, что касается установления разумных критериев опреде-

ления победителей конкурса, выбора и обоснования процедуры, а также использования стандартных форм заявки.

Как и в оценке институциональных основ, с показателем в 83% Россия заняла наивысшую позицию в рейтинге; за ней следует Грузия (81% соответствия стандартам). Сильные стороны России связаны с процессом формирования бюджета, установлением критериев выбора победителя, а также применением требований к залогом для участия в конкурсе. В частности, закупочные органы в России неплохо осуществляют координацию планирования закупок с процессом бюджетирования и определение крупных проектов для составления долгосрочных бюджетов. Обязательным является получение финансового разрешения для начала процесса закупок

Диаграмма 3.21

Этап проведения тендера – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество этапа проведения тендера стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Уровень отметок для субрегионов и стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

и для контрактов, оплата по которым приходится на следующий финансовый год. Закупочные органы имеют право потребовать обеспечения участия в конкурсе. Критерии выбора победителя торгов надлежащим образом детализированы и достаточно объективны.

Закупочные органы в Грузии не менее успешны в координации планирования закупок с процессом бюджетирования и в определении критериев выбора победителей. Заинтересованные стороны в процессе закупок обеспечены в достаточном количестве стандартными формами и демонстрируют умение разрабатывать основные положения контрактов и применять методы технического и финансового планирования.

Украина вышла на средний уровень соответствия стандартам в 71%. По результатам обследования, относительное отставание Украины связано с согласованием планирования закупок с бюджетированием, разработкой основных положений контракта, применением и организацией предварительного отбора участников, а также недостаточно широким использованием залога.

Замыкают рейтинг Беларусь и Молдова, соответственно, с показателями 62 и 65%. В обеих странах очевидны проблемы с оценкой и экономическим обоснованием потребностей в закупках, проведением исследований рынка, а также техническим и финансовым планированием закупок. Кроме того, закупочные органы в Беларуси не всегда справляются с согласованием планирования закупок и формирования бюджета, тогда как молдавские закупочные органы отстают от своих коллег в установлении разумных и объективных критериев определения победителя конкурса.

### Этап проведения тендера

Несмотря на то, что этап проведения тендера является наиболее жестко регулируемым из всех этапов в процессе государственных закупок, результаты исследования выявили резкие отличия между отдельными странами региона. Отчасти это может быть обусловлено отсутствием единого инструмента, аналогичного типовому закону ЮНСИТРАЛ 1994 г. или Директиве ЕС по государственным закупкам, который мог бы помочь гармонизировать подходы и распространить передовой опыт.

В целом у субрегиона неплохие результаты. Однако показатель в 77% все же отодвигает страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, на последнее место среди четырех субрегионов ЕБРР.

Показатели стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, в среднем не хуже других субрегионов в том, что касается необходимых механизмов уведомления. Обязательным является требование публиковать сообщения о контрактах в официальном национальном издании и/или на центральном веб-сайте закупок, и объявления о контрактах обычно доступны всем бесплатно до истечения срока подачи заявок. Также обычно используются стандартная конкурсная документация и формы. Основные недостатки были выявлены в организации и проведении процесса оценки заявок. В большинстве этих стран участники сообщали о недостатке надлежащих мер, обеспечивающих защиту конфиденциальной информации о хозяйствующих субъектах, предоставленной в процессе подачи конкурсных заявок. Также отмечается, что процедура оценки может откладываться и не всегда завершается в течение первоначально установленного срока проведения конкурса, что, разумеется, может приводить к правовой неопределенности и дополнительным расходам для участников.

Как уже упоминалось выше, в процессе оценки наметились очень явные различия между странами этого субрегиона. Правовая эффективность нормативной базы и практики государственных закупок на этапе проведения конкурса является самой высокой в России (91%), благодаря эффективности процесса уведомления о закупках. Закупочные органы в России имеют центральный веб-сайт по закупкам, стандартные формы и, как правило, обязаны заранее публиковать уведомления о закупках. Объявления о контрактах доступны для хозяйствующих субъектов бесплатно до истечения срока подачи заявок. Также Россия является одной из немногих стран, в которых предпринимаются усилия в некоторых случаях публиковать конкурсную документацию на иностранных языках, чтобы привлечь участников конкурса из-за рубежа.

Грузия и Украина занимают второе и третье места в рейтинге, соответственно, с показателями 85% и 80%. У Грузии имеет неплохой

Грузия и Украина занимают второе и третье места в рейтинге, соответственно, с показателями 85% и 80%. У Грузии имеет неплохой

показатель по уведомлению о планируемых закупках, проверке приемлемости потенциальных участников и организации процесса оценки результатов торгов.

Согласно результатам обследования, Беларусь отстает в рейтинге с оценкой 74% соответствия стандартам. Причина такого результата кроется, прежде всего, в недостатках в организации процедуры оценки результатов конкурса. Участники процесса государственных закупок отмечают, что оценка результатов торгов нередко выходит за пределы первоначально установленного срока и что участники торгов сталкиваются с трудностями в обращении и получении протоколов и решений по закупкам. Нередко неудовлетворительными оказываются меры по защите конфиденциальной деловой информации.

Молдова набрала только 60%, что является низким уровнем соответствия стандартам. Основные отставания выявлены в механизмах уведомления о планируемых закупках, подаче конкурсных заявок и их оценке.

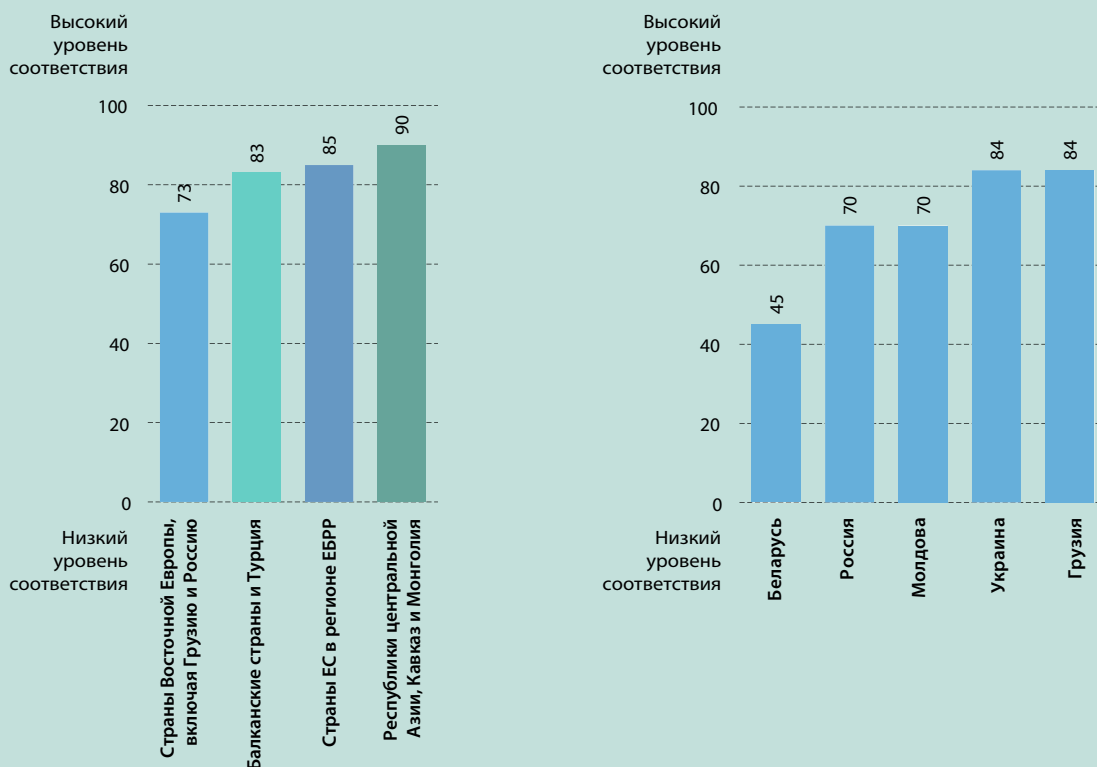
### Посттендерный этап

На этапе по завершении торгов страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, достигли всего лишь среднего уровня правовой эффективности. Оценка в 74% соответствия стандартам является самой низкой среди субрегионов ЕБРР.

По сравнению с другими субрегионами ЕБРР, основной недостаток региона заключается

Диаграмма 3.22

### Посттендерный этап – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Уровень отметок для субрегионов и стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

в том, что нормативная база уделяет особое внимание проверке, но не предусматривает инструментов для администрирования контрактов, которые можно было бы использовать для улучшения практики закупок на местах. Из ответов на вопросы обследования следует, что закупочные органы в большинстве стран, за небольшим исключением, обычно не имеют действующих систем контроля за государственными контрактами, а проверка закупок не проводится регулярно. Кроме того, от закупочных органов не требуется готовить регулярные отчеты о своей деятельности в сфере закупок.

У Грузии и Украины лучшие показатели в регионе стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Обе страны достигли уровня в 84% соответствия стандартам, благодаря более высоким оценкам по исполнению контрактов, оценке закупок и их проверкам.

На следующем месте со средним уровнем соответствия находятся Россия и Молдова, набравшие в среднем по 70%. Россия, которая находилась на первом месте в рейтинге правовой эффективности институциональной базы, предварительного этапа и этап проведения торгов, на этом этапе демонстрирует менее уверенные результаты. У нее относительно неплохие результаты в администрировании контрактов, но часто возникают проблемы в исполнении контрактов в срок и в рамках сметы. Она также явно испытывает нехватку в жестких механизмах оценки и регулярного контроля государственных закупок. С другой стороны, в показателях Молдовы самое большое отставание связано с договорной работой закупочных органов и в целом со справедливостью по отношению к поставщикам.

Замыкает рейтинг с большим отрывом Беларусь. По словам местных участников опроса, существуют значительные отставания в разработке и применении процедур контроля за поставками закупленной продукции или услуг, а также оплаты поставщикам. Оценка и проверка закупок не проводятся или проводятся на недостаточном уровне. Кроме того, согласно опросам, государственные контракты нередко не завершаются в установленные сроки

## 3.7

## Страны ЕС в регионе ЕБРР

## Институциональные основы

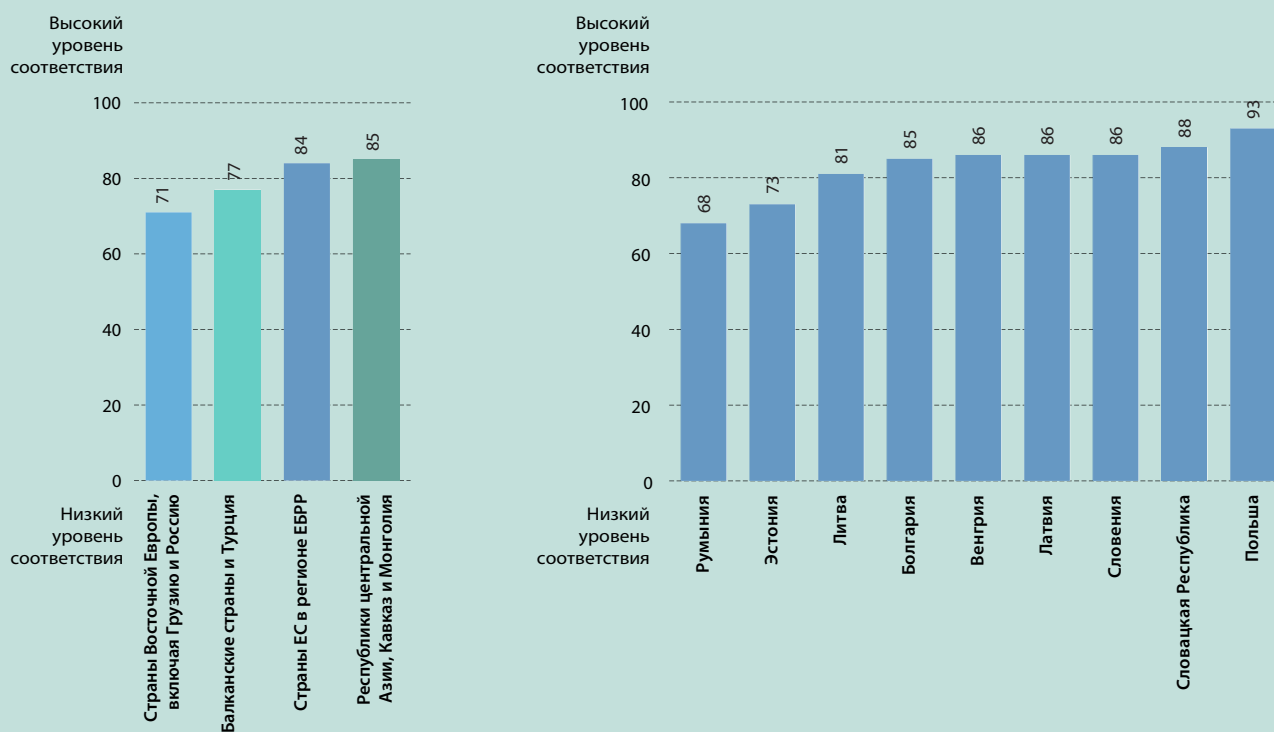
Общие результаты стран ЕС в регионе ЕБРР в отношении институциональных основ значительно выше средних оценок по балканским странам и Турции, а также странам Восточной Европы, включая Грузию и Россию, но сопоставимы с оценкой стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии.

Страны ЕС в регионе ЕБРР по сравнению с другими субрегионами действуют более эффективно в том, что касается общей структуры органов государственных закупок. Внутренние

процедуры закупок и принятия решений достаточно расписаны органами закупок в странах ЕС в регионе ЕБРР; внутри организации установлены конкретные функции в процессе закупок, и они надлежащим образом укомплектованы персоналом. В них обычно действуют необходимые руководства по закупкам и четкие инструкции для персонала по закупкам, а также имеются внутренние инструкции по составлению конкурсной документации. Обычно осуществляются внутренний контроль и проверки. Проблемные области многих стран этого субрегиона включают в себя следующее: уровень оплаты сотрудников, оценка риска закупок, от-

Диаграмма 3.23

## Институциональные основы – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество институциональных основ в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество институциональных основ стран-членов ЕС региона операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран-членов ЕС региона операций ЕБРР рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

существование кодексов этики и внутренних правил в отношении расторжения договоров.

На уровне отдельных стран лучшую оценку получила практика Польши: 93% соответствия стандартам. Местные закупочные органы отмечают прозрачность, комплексность и действенность правовой базы. Особенно неплохие результаты в осуществлении внутренней политики и правил, распределении внутренних ролей в области закупок, введении внутренних инструкций и руководств по процессу закупок. В Польше, в отличие от многих других стран операций ЕБРР, сотрудники по закупкам пользуются заслуженным уважением, и регулярно обеспечивается развитие потенциала в области закупок.

Словацкая Республика, Словения, Латвия и Венгрия, а также Болгария, занимают средние позиции в рейтинге с результатами от 85% до 88%. Все страны одинаково хорошо показали себя

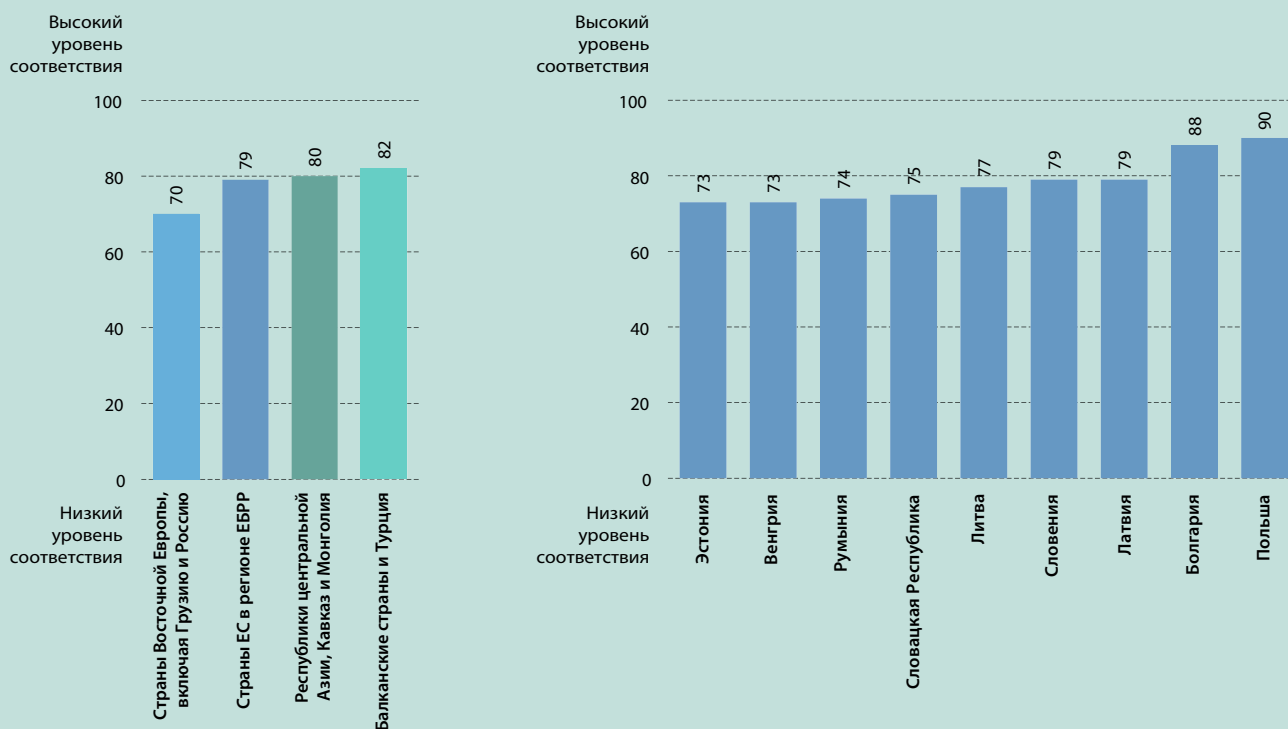
в регулировании процесса закупок, распределении ролей, кадровых назначениях и работе с персоналом. Литва немного отстает от этих стран, и последними в рейтинге идут Эстония, которая, тем не менее, отличается четким отлаженным механизмом государственного администрирования, и недавно принятая в ЕС Румыния.

Основные отставания, объясняющие относительно низкий показатель Эстонии, связаны с наличием стандартных форм заявок и некоторыми аспектами организационной структуры, особенно с четким распределением функций и наличием персонала, а также оценкой рисков. Отмечается также, что механизмы контроля и проверки в области закупок не всегда соответствуют стандартам.

В Румынии были выявлены аналогичные отставания и помимо этого вскрыты недостатки в процессах контроля за закупками и государственными контрактами.

Диаграмма 3.24

#### Предтендерный этап – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество предтендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество предтендерного этапа стран-членов ЕС региона операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран-членов ЕС региона операций ЕБРР рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.



### Предтендерный этап

Страны ЕС в регионе ЕБРР показали несколько худшие результаты по показателям правовой эффективности на подготовительном этапе торгов по государственным закупкам, чем в среднем по показателям институциональных основ.

Средний уровень соответствия стандартам составляет 79%, что более или менее равно показателям балканских стран и Турции, а также стран Центральной Азии, Закавказья и Монголии.

В большинстве странах-членах ЕС региона работы ЕБРР закупочные органы неплохо себя показали в согласовании процесса планирования закупок с процессом составления бюджета. В этом субрегионе нормой является получение финансового разрешения перед началом процедуры закупки. Местные закупочные органы отличаются прозрачностью и объективностью действий при подготовке конкурсной документации, это также справедливо в отношении критериев выбора победителя. Для минимизации рисков для контрактов с высокой стоимостью обычно требуется залог. Величина залога и его условия вполне разумные.

Страны ЕС в регионе ЕБРР по сравнению с другими странами операций ЕБРР отстают в двух конкретных областях. Первая – это оценка потребностей закупочных органов, а именно, недостаточное внимание обоснованию запланированных закупок и регулированию процедуры планирования.

Вторая область касается предварительного отбора участников конкурса: не все страны ЕС в регионе ЕБРР регулярно используют эту возможность, несмотря на то, что она могла бы значительно повысить эффективность процесса закупок. Участники из нескольких стран также отмечали, что данные и сведения, предоставляемые участниками торгов во время предварительной процедуры отбора участников, не всегда соответствующим образом проверяются.

В ходе обследования правовой эффективности предварительного этапа торгов Польша снова оказалась в рейтинге первой с уровнем соответствия стандартам в 90%; за ней следует Болгария с 88 процентами. Среди стран операций ЕБРР польские закупочные органы возглавляют рейтинг в проведении оценки потребностей, согласовании процесса закупок с процессом разработки бюджета, в детальном планировании закупок, а также в выборе и обосновании методов закупок. Отставания сохраняются в ме-

ханизмах предварительного отбора, а также стандартизации конкурсной документации.

Последнее объясняется очевидным отсутствием стандартной конкурсной документации и форм контрактов, из-за чего требуются ненужные дополнительные усилия и со стороны закупочного органа, и со стороны участников торгов. Закупочным органам постоянно приходится составлять заново конкурсную документацию и контракты, часто точно не зная, будут ли условия соответствовать требованиям рационального финансового управления и текущими ожиданиями на рынке. С другой стороны, участникам торгов каждый раз, когда они собираются подавать заявку, необходимо изучить и интерпретировать конкурсную документацию, а также условия контракта.

Закупочные органы в Болгарии до сих пор полностью не объединили процессы планирования закупок с составлением бюджета. Также сообщалось о нехватке стандартной конкурсной документации и форм контрактов. Кроме того, конкурсная документация чаще всего не предоставляется бесплатно участникам торгов, снижая тем самым эффективность процесса закупок.

Остальные страны ЕС в регионе ЕБРР – Литва, Словения, Латвия, Словацкая Республика и Румыния – находятся в середине рейтинга с показателями от 74% до 79%. Венгрия и Эстония замыкают группу с оценкой 73% соответствия стандартам.

Специфические препятствия достижению большей эффективности в Венгрии имеют отношение к ограниченному использованию процессов предварительного отбора. Это такие меры, как усиление внимания к финансовой информации, предоставляемой участниками торгов, проверка заявки, а также практически отсутствие схем сертификации с целью ускорения процесса и снижения административного бремени. Недостатки венгерской системы госзакупок также связаны с отсутствием стандартной конкурсной документации и форм во избежание дублирования усилий и снижения правовых рисков из-за противоречий в составленной конкурсной документации и условиях контрактов.

Эстония отстает главным образом в обоснованности методологической базы технического и финансового планирования и использовании критериев выявления победителя конкурса. На прозрачность закупок негативно влияют определенные недостатки в правилах и практике в отношении особенностей выбора метода закупок и обоснования этого выбора. Величина залога и условия его использования вполне разумны.

## Этап проведения тендера

Этап проведения торгов определяется главным образом законодательством в области государственных закупок, которое, в свою очередь, зависит от Директив ЕС по государственным закупкам, международных соглашений и передовой практики.

Результаты обследования практики закупок на местах показывают, что страны ЕС в регионе ЕБРР получили лучшие оценки (в среднем 85% соответствия стандартам) по всем ключевым показателям, явно опережая страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, и имея примерно одинаковый уровень соответствия с балканскими странами и Турцией, а также странами Центральной Азии, Закавказья и Монголией.

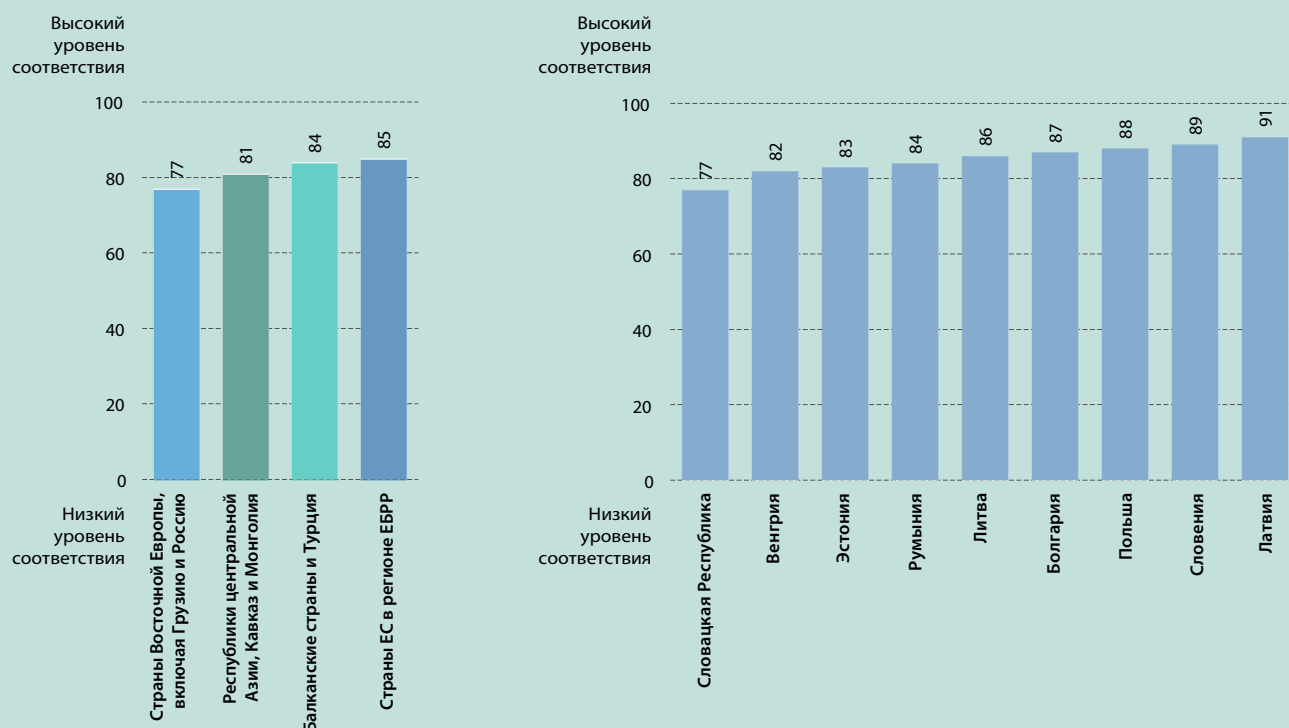
Относительные преимущества стран ЕС в регионе ЕБРР заключаются в эффективном управлении подготовкой заявок и связанными

с закупками сообщениями; в честном и объективном применении критериев предварительного отбора, а также в регулировании и организации процесса оценки результатов конкурса.

Европейские закупочные органы предоставляют достаточно времени для подготовки заявок. Часто на подготовительном этапе торгов используется информирование с использованием электронных средств для обеспечения недорогого и своевременного взаимодействия с участниками конкурса. Закупочные органы обычно предоставляют возможность направлять просьбы о разъяснениях и оперативно отвечают на них. Законодательная база также обеспечивает высокую степень объективности и справедливости при оценке конкурсных заявок на основании критериев отбора, четко расписанных в объявлении о проведении торгов. Другим ключевым преимуществом являются особенности процесса оценки заявок, которые включают в себя, помимо прочего, надлежащим

Диаграмма 3.25

### Этап проведения тендера – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество этапа проведения тендера в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество этапа проведения тендера стран-членов ЕС региона операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран-членов ЕС региона операций ЕБРР рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

образом укомплектованный состав конкурсных комиссий и подробные протоколы в письменном виде.

Закупочные органы стран ЕС из региона ЕБРР соответствуют большинству стандартов по подаче заявок и их оценке. Однако конкурсные заявки даже для больших контрактов обычно не публикуются на иных языках, кроме официального языка страны, что может создавать барьеры для конкуренции, особенно в небольших странах.

Благодаря наличию прочной и комплексной нормативной базы все страны ЕС в регионе ЕБРР достигли высокого уровня соответствия критериям правовой эффективности и имеют общие сильные и слабые стороны. Наилучшие показатели в этой группе у Латвии, которая получила 91%, благодаря открытому и прозрачному подходу к обеспечению доступа к протоколам оценки конкурсных заявок. Это та область, в которой Латвия опережает большинство стран ЕС в регионе ЕБРР. Протоколы, как правило, предоставляются по требованию, а информация о результатах публикуется в электронном виде и доступна бесплатно.

Далее идут Словения и Польша с близкими оценками (88% и 89% соответствия) и одинаковыми достижениями, охватывающими деятельность по подготовке конкурсных заявок и их направлению, а также проверке правомочности участников торгов. Кроме того, в Словении особо отмечается уведомление о возможностях участвовать в торгах: в частности, существуют требование публиковать заранее уведомления о проводимых закупках в большем ряде случаев, а контрактные уведомления доступны в электронном виде через единую точку доступа.

Следующие в рейтинге – Болгария, Литва и Румыния. Отличия между этими тремя странами незначительны – не только в средней оценке соответствия стандартам, но и в качестве регулирования и практики. Все пять стран на этапе проведения торгов обеспечивают эффективную связь с участниками. Кроме того, для них характерны надежные, объективные и справедливые механизмы проверки правомочности участников тендера.

Единственной страной ЕС в регионе ЕБРР, отстающей в правовой эффективности этапа проведения торгов, является Словацкая Республика. Ее средний уровень соответствия с оценкой в 77% указывает на относительно удовлетворительные результаты. Тем не менее, обнаружены отставания в следующих областях: ограничен-

ность возможностей для электронного общения с закупочными органами и недостаточное количество времени, которое предоставляется для уточнения конкурсных заявок при внесении изменений в конкурсную документацию.

### Посттендерный этап

Большинство стадий этапа по завершении торгов, т.е. работа с контрактами, исполнение контракта и сертификация его выполнения, оплата, проверки и оценка, не гармонизируются директивами ЕС по государственным закупкам. В результате из-за отсутствия гармонизации между странами ЕС в регионе ЕБРР на этапе по завершении торгов присутствуют существенно более значительные отличия. Общие результаты стран ЕС в регионе ЕБРР относительно неплохие: показатель в 85% и высокий уровень соответствия стандартам позволяет региону занять второе место в рейтинге обследования.

Закупочные органы в странах ЕС в регионе ЕБРР в сравнении с другими субрегионами ЕБРР, в целом, соблюдают принципы справедливости и равноправия. Также у них лучше результаты по ведению учета. Большим преимуществом стран ЕС в регионе ЕБРР является проведение оценки/проверки закупок: закупочные органы стран ЕС в регионе ЕБРР регулярно проходят проверки в отличие от других стран, которые этот инструмент не используют.

Страны ЕС в регионе ЕБРР получили не такую высокую оценку за осуществление контроля за государственными контрактами: как утверждают участники обследования, в большинстве стран при внесении изменений в условия контракта процедура проверки и утверждения не является обязательной. Это можно считать нарушением принципа прозрачности, что может привести к коррупции, например, когда поставщики пытаются изменить условия, трудные для исполнения.

В заключении можно сказать, что рейтинг стран ЕС в регионе ЕБРР для этапа по завершении торгов аналогичен рейтингу по предыдущим этапам, но степень отличия стран между собой существенно выше.

Правовая эффективность на этапе по завершении торгов выше всего в Словении и Латвии с оценками, соответственно, 98% и 96%. Словения особенно выделяется в области администрирования контрактов: в то время как большинство стран ЕС в регионе ЕБРР не имеют

обязательной процедуры проверки и утверждения изменений в условиях контракта о закупках, в целом это обязательно в Словении. То же самое можно сказать про Латвию, в которой чрезвычайно тщательно проводятся проверки и печатаются периодические отчеты о закупках.

Венгрия, Болгария и Польша заняли следующие три места в рейтинге, показав высокий уровень соответствия (89-90%). Венгрия, как и Латвия, выделяется регулярным проведением проверок и составлением отчетов о закупках. Одним из особенных преимуществ Болгарии является то, что государственные контракты, как правило, выполняются в соответствии с первоначально утвержденной ценой контракта. Польша показала себя относительно неплохо в администрировании контрактов, включая соответствующее ведение учета по закупкам.

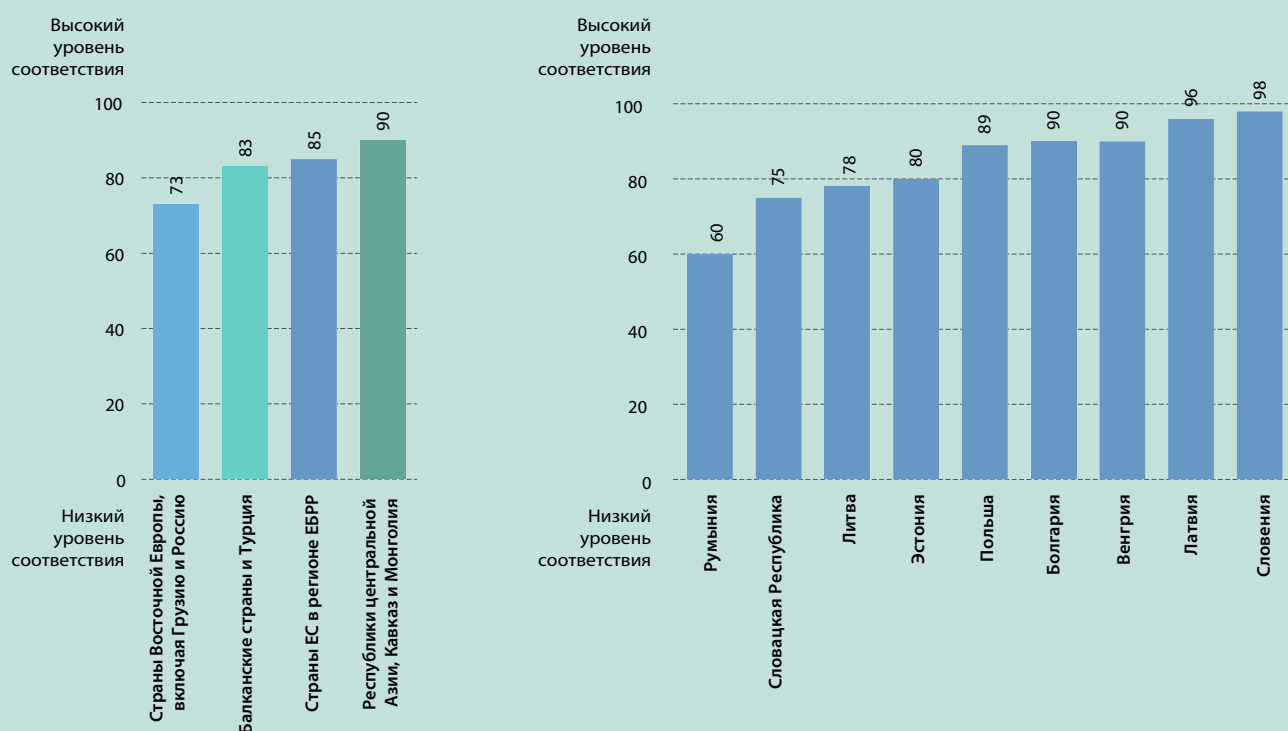
По результатам оценки Эстония, Литва и Словацкая Республика немного отстают с показателями

от 75% до 80%. Это объясняется отставаниями в регулировании администрирования контрактов, что приводит к отсутствию соответствующих процедур контроля за поставками продукции и оказанием услуг с целью проверки количества и качества, а также несоблюдению графика исполнения контракта и конечных сроков. В этих странах есть понимание проблем в том, чтобы добиваться выполнения государственных контрактов в срок и в соответствии с бюджетом.

Румыния набрала 60%, что соответствует средне-низкому уровню соблюдения стандартов. Основные отставания в Румынии подобны недостаткам в других перечисленных выше странах. Они отмечаются, прежде всего, в контроле за выполнением контрактов и, соответственно, часто в несвоевременном исполнении или превышении бюджета. К этому добавляются проблемы финансового управления, в особенности, надлежащий контроль за проведением платежей.

Диаграмма 3.26

Посттендерный этап – стран ЕС в регионе ЕБРР и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. На схеме представлены две диаграммы. В верхней диаграмме приведены отметки за качество посттендерного этапа в субрегионах ЕБРР. Во второй диаграмме приведена средняя величина отметок за качество посттендерного этапа стран-членов ЕС региона операций ЕБРР. Уровень отметок для субрегионов и стран-членов ЕС региона операций ЕБРР рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат по каждому показателю стандартов правовой эффективности.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.





## 3.8

### Рекомендации

Общая рекомендация заключается в том, чтобы применять передовой опыт в области государственных закупок, представленный в первом разделе этой главы.

Законодателям и участникам в странах с переходной экономикой необходимо привести свои нормативно-правовые базы в соответствие с передовым опытом в области государственных закупок, который основан на таких ведущих международных стандартах в области закупок, как Директивы ЕС по государственным закупкам, СГЗ ВТО, типовой закон ЮНСИТРАЛ, а также на опыте международных финансовых институтов.

В таблицах, представленных ниже, отражены наиболее важные вопросы и рекомендации по осуществлению корректирующих реформ по крайней мере в некоторых странах.

Проблемные области сгруппированы по этапам закупок, и звездочками указаны те области, в которых в результате обследования среди местных специалистов выявлены существенные отставания (\* – умеренные отставания, \*\* – серьезные отставания).

Рекомендации предназначены не для всего региона ЕБРР, а конкретным странам, поскольку страны в каждом субрегионе ЕБРР существенно отличаются друг от друга по показателям правовой эффективности.

Конкретные рекомендации по политике в области закупок, адресованные региону, хотя и опираются на общие международные стандарты, не смогут охватить все разнообразие и приведут к бесполезным обобщениям.

По этой причине приоритетные области реформы были указаны для каждой страны операций ЕБРР в отдельности и они должны рассматриваться как контрольный список для национальных законодательных органов и заинтересованных сторон.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

	Страны ЕС в регионе ЕБРР										Балканские страны и Турция										Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию					Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия			
	БОГ	ЭСТ	ВЕН	ЛИТ	ЛАТ	ПОЛ	РУМ	СЛО	СЛА	АЛБ	БОС	ХОР	МАД	ЧРН	СРБ	ТУЦ	БЕИ	ГРУ	МОЛ	РОФ	УКР	АРМ	КИР	ТАД	УЗБ				
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА																													
Ясные, всеобъемлющие законодательства	*		*																	**	*		*						
Сотрудники занимающиеся ГЗ пользуются уважением			*							**	*				*		**				*		*						
Адекватный уровень зарплат	**		*		*	*					**	*		*	*		*	**	**	**	*		*	**	**				
Этический кодекс	**	*						*			*		*	*	**	**	**	*	**	*	*		**	**	**				
Обязательное опубликование внутренних правил и решений	*									**								*				*							
ПРОЦЕДУРЫ И ШАБЛОНЫ																													
Регулируется процесс закупок и принятия решений															**		**	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Распределены функции ГЗ и укомплектованы кадрами надлежащим образом	*					*									**		**		*	*	*	**	*	*	*	*			
Обязательна оценка рисков при осуществлении процесса закупок	*		*		*	**				*	*			*	**		**	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Руководства и инструкции для сотрудников														*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Программы обучения для сотрудников								**	*		*	*	*	*	**		*	*	**	*	*	*	*	*	*	*			
Постоянный мониторинг изменений в процедуре							**			*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Постоянный мониторинг изменений в контакте	*					*				**	*	*	*	*	*		**	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Внутренний контроль и аудит процесса ГЗ		*									*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Внутренние стандартные образцы протоколов		*	*									*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Внутренние стандартные образцы для участия в торгах	*	*	*		*	*				*	*	*	*	*	*		**	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
Внутренние правила регулирующие расторжения договора	*	*	*		**	*			**	*	*	*	*	*	*		**	*	*	*	*	*	*	*	*	*			

В таблице представлены приоритетные области государственных закупок, где корректирующие программы реформ рекомендуются. Структура таблицы начинается с институциональной базы госзакупок и следует этапом процесса государственных закупок. Страны операций ЕБРР в таблице сгруппированы по субрегионам. Выявленные проблемы обозначаются звездочками, где:

\*= Выступает за умеренные проблемы и некоторые возможности для совершенствования \*\*= Выступает за серьезные проблемы

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.







## ЭТАП ПРОВЕДЕНИЯ ТЕНДЕРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

	Страны ЕС в регионе ЕБРР										Балканские страны и Турция								Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию					Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия			
	БОГ	ЭСТ	ВЕН	ЛИТ	ЛАТ	ПОЛ	РУМ	СЛО	СЛА	АЛБ	БОС	ХОР	МАД	ЧРН	СРБ	ТУЦ	БЕИ	ГРУ	МОЛ	РОФ	УКР	АРМ	КИР	ТАД	УЗБ		
Тендерные документы на безвозмездной основе	**		*											**	*			**	*	**	*	**	**	*	**		
Тендерные документы размещаются на веб-сайте			*											*				*	**	**	*	*	*		**		
Обязательные стандартные тендерные документы для закупки товаров, работ и услуг			*	*	*		*	**			*			**			**		**			*	*		**		
Обязательные стандартные контракты	*	*	**	**	**	**	**	**	**		**			*	**		**		**			*	*				
<b>ОБЪЯВЛЕНИЯ О ЗАКУПКАХ</b>																											
Обязательное опубликование предварительного уведомления о закупках						*					*			*		*		*				*	*				
Опубликование в электронных средствах массовой информации без-платно											**	**				*		**		*	*	*	*				
На едином сайте доступ к уведомлениям о тендерах				*		*	*	*	*		*			*								*	*				
Составляются ли тендерные документы на языке обычно используемом в сфере международной торговли	**	**	**	**	**	**	**	**	*	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	
<b>ПОДГОТОВКА ТЕНДЕРА</b>																											
Доступные электронные методы связи	*																*					*	*		*		
Предоставлено ли достаточно времени для и изменения тендерных заявок, в случае модификации тендерных документов	*						*	*	*	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	
<b>ПОДАЧА И ВСКРЫТИЕ ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК</b>																											

В таблице представлены приоритетные области процесса реформы нормативно-правовой базы государственных закупок, где корректирующие программы реформ рекомендуются. Структура таблицы начинается с институциональной базы госзакупок и следует этапом процесса государственных закупок. Страны операций ЕБРР в таблице сгруппированы по субрегионам. Выявленные проблемы обозначаются звездочками, где:

\* = **Выступает за умеренные проблемы и некоторые возможности для совершенствования** \*\* = **Выступает за серьезные проблемы**

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

	Страны ЕС в регионе ЕБРР										Балканские страны и Турция								Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию					Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия			
	БОГ	ЭСТ	ВЕН	ЛИТ	ЛАТ	ПОЛ	РУМ	СЛО	СЛА	АЛБ	БОС	ХОР	МАД	ЧРН	СРБ	ТУЦ	БЕИ	ГРУ	МОЛ	РОФ	УКР	АРМ	КИР	ТАД	УЗБ		
Тендерные заявки вскрываются прилюдно сразу после последнего срока подачи заявок	**							*		**						*											
Участникам торгов или их представителям разрешается присутствовать на вскрытии тендерных заявок									*									**									
Объявляются названия участников торгов и цены тендерных заявок или размещаются они в режиме «онлайн»		*						*		**			**	*				**			*	**	*		**		
Отклоняются тендерные заявки, полученные после истечения срока подачи предложений	**	*	*	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**		
<b>ОЦЕНКА ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК – СООТВЕТСТВИЕ ЗАЯВОК</b>																											
Определяется ли соответствие тендера только на основании требований тендерных документов									*												*						
<b>ОЦЕНКА ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК – СООТВЕТСТВИЕ ЗАЯВОК</b>																											
Ограничение вносить изменения в предложения после представления конкурсных заявок	*	*			*			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Возможность отклонения необоснованно низких цен									*									*									
<b>ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК</b>																											
Оценка тендерных заявок в первоначальные сроки																	**										
Письменная отчетность в режиме реального времени	*			*														**						*	**		
Отчеты о госзакупках доступные после	*	**							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	**	*	*	*	**	
Публикация отчетов в электронной форме	*	*	**			**	*	**	*	**	*	*	*	*	*	**	*	**	**	**	*	**	**	**	*	**	

В таблице представлены приоритетные области процесса реформы нормативно-правовой базы государственных закупок, где корректирующие программы реформ рекомендуются. Структура таблицы начинается с институциональной базы госзакупок и следует этапом процесса государственных закупок. Страны операций ЕБРР в таблице сгруппированы по субрегионам. Выявленные проблемы обозначаются звездочками, где:

\* = Выступает за умеренные проблемы и некоторые возможности для совершенствования \*\* = Выступает за серьезные проблемы

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.

## ПОСТТЕНДЕРНЫЙ ЭТАП ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМ

	Страны ЕС в регионе ЕВРР										Балканские страны и Турция							Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию					Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия				
	БОГ	ЭСТ	ВЕН	ЛИТ	ЛАТ	ПОЛ	РУМ	СЛО	СЛА	АЛБ	БОС	ХОР	МАД	ЧРН	СРБ	ТУЦ	БЕИ	ГРУ	МОЛ	РОФ	УКР	АРМ	КИР	ТАД	УЗБ		
Существуют надлежащие меры для защиты конфиденциальной информации								*									**			**	**						
Оценочные комиссии обладающие соответствующими знаниями															*								*				
<b>УПРАВЛЕНИЕ КОНТРАКТАМИ</b>																											
Обязательное управление контрактами в сфере гос. контрактов	*	*	*	*											*				*		*						
Изменения или временные отмены условий договора предметом рассмотрения и утверждения	**	*	*	*			*			**		**	**		**												
Процедуры контроля доставки товаров и услуг (количество, качества и исполнения сроков)						*	*						*				**						*				
Мониторинг платежей поставщикам и подрядчикам						*	*										**				*						
Является ли управление контрактами справедливым						*	*							*			**		**		**						
<b>КАЧЕСТВО ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА</b>																											
Выполнение контрактов в пределах первоначально утвержденной цены				*			*								**					**							
Выполнение контрактов в пределах первоначально утвержденной цены							**		*					*			**		**		**			*			
<b>ОЦЕНКА ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК</b>																											
Регулярный аудит закупок													*				**			**		*					
Подготовка периодических отчетов по закупкам						**			**										**		**						

В таблице представлены наиболее важные вопросы процесса государственных закупок и где корректирующие программы реформ рекомендуются. Структура таблицы следует этапом процесса государственных закупок от предтендерной до посттендерной фазы. Страны в таблице структурированы по субрегионам. Выявленные проблемы обозначаются звездочками, где:

\*= **Выступает за умеренную пробелы и некоторые возможности для совершенствования** \*\*= **выступает за серьезные пробелы**

Источник: проведенная ЕВРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.





---

# Глава 4

---

## ЭФФЕКТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ПРИМЕНЕНИЯ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ В СФЕРЕ ГЗ В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

---

- 4.1 Введение
- 4.2 Концепция правовой эффективности и ее применение в области регулирования вопросов применения средств правовой защиты в сфере ГЗ
  - Концепция правовой эффективности
  - Анализ показателей правовой эффективности применения средств правовой защиты в сфере ГЗ
  - Показатели эффективности эффективных средств правовой защиты Определение степени эффективности средств правовой защиты в сфере ГЗ в регионе операций ЕБРР
- 4.3 Балканские страны и Турция
  - Простота
  - Скорость
  - Стоимость проведения проверок
  - Фактор определенности
  - Учет местной специфики
  - Тенденции
  - Заключение
- 4.4 Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия
  - Простота
  - Скорость
  - Стоимость проведения проверок
  - Фактор определенности
  - Учет местной специфики
  - Тенденции
  - Заключение
- 4.5 Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию
  - Простота
  - Скорость
  - Стоимость проведения проверок
  - Фактор определенности
  - Учет местной специфики
  - Тенденции
  - Заключение
- 4.6 Страны ЕС в регионе ЕБРР
  - Простота
  - Скорость
  - Стоимость проведения проверок
  - Фактор определенности
  - Учет местной специфики
  - Тенденции
  - Заключение
- 4.7 Рекомендации
  - Меры регулирования
  - Наращивание потенциала в области госзакупок



## 4.1

### Введение

Для обеспечения действенности правил в сфере ГЗ их нужно правильно и эффективно применять. В целях упрощения, уточнения и модернизации материально-правовых норм регулирования ГЗ в последние годы правительствами всех стран региона операций ЕБРР в этой сфере было введено в правовой оборот несколько сводов правил и норм. Они были заимствованы преимущественно из режимов регулирования, сформированных такими международными организациями, как Европейский союз (ЕС), Всемирная торговая организация (ВТО), Организация Объединенных Наций (ООН), а также такими международными финансовыми организациями, как Всемирный банк (ВБ).

В большинстве стран операций ЕБРР в сфере ГЗ уже действуют новые правила их осуществления. Вместе с тем для полного и корректного применения этих правил необходим механизм, обеспечивающий соблюдение государственными ведомствами и органами, заключающими контракты (договоры), подробно прописанных положений режима правового регулирования сферы ГЗ. Таким образом, обеспечение соблюдения материально-правовых норм является следующей областью осуществления ГЗ, которая в странах операций ЕБРР требует внимания и совершенствования. Этот вид нормоприменения обычно реализуется путем внедрения специальных процессуальных норм и правовых инструментов, из которых в рамках системы ГЗ формируются так называемые «процедуры правовой защиты» и которые обеспечивает необходимый вектор применения положений правил об осуществлении ГЗ. Проведение возможных проверок в порядке надзора служит одновременно правовым инструментом для устранения нарушений материально-правовых норм и сдерживающим фактором для желающих преступить закон, что, таким образом, способствует соблюдению норм\*.

В режиме регулирования сферы ГЗ понятие «средства правовой защиты» означает правовые меры, применение которых позволяет исправить предполагаемые недостатки или нарушения в процессе осуществления ГЗ. Процедуры правовой защиты важны, поскольку они обеспечивают реализацию закупочного процесса по графику и плану, составленным ведомством

заказчиком (закупающей организацией). В то же время они позволяют разрешать возникающие споры, выявлять и по мере необходимости устранять возможные нарушения (из-за действий или бездействия ведомства-заказчика) материально-правовых норм. Процедуры правовой защиты направлены на соблюдение принципа честности в функционировании системы ГЗ в контексте проводимых торгов (тендеров), что означает их нацеленность на устранение последствий любых нарушений, допущенных в ходе осуществления этой процедуры и перед заключением договора (контракта). К средствам правовой защиты относятся, например, решение суда (в том числе административного) об отмене несправедливого требования на торгах, технической спецификации или пункта договора, что позволяет потерпевшему хозяйствующему субъекту участвовать в торгах на справедливых условиях. Более того, применение средств правовой защиты обычно гарантирует отмену незаконных действий и решений, включая решения о присуждении победы на торгах, а это наилучший выход из создавшегося положения. Тем не менее оба эти варианта действий применяются, в принципе, только до заключения договора, и этот фактор времени снижает эффективность правовой защиты.

В большинстве юрисдикций к средствам правовой защиты, которые могут быть назначены к применению соответствующими проверяющими (контрольными) органами, обычно относятся следующие:

- I) отмена того или иного конкретного решения о ГЗ, включая решение об определении победителя торгов;
- II) принятие временных мер;
- III) аннулирование заключенного договора (в некоторых юрисдикциях);
- IV) в исключительных случаях, возмещение убытков\*\*.

В сфере ГЗ возмещение убытков можно квалифицировать как средство обеспечения правовой защиты. Вместе с тем решение о возмещении убытков не ведет к исправлению недостатков

\* SIGMA документ № 41, «Системы проверок и правовой защиты в сфере государственных закупок в Европейском союзе», GOV/SIGMA (2007)5, см. по адресу: <http://www.sigmaxweb.org>

\*\* Возможно только в рамках правовой базы директив ЕС, регулирующих сферу ГЗ.

процесса осуществления ГЗ, поскольку в этом случае с допущенными при определении победителя торгов нарушениями суд просто мирится и оставляет их неустраненными, а также предлагает государственные деньги в качестве финансового возмещения. Тем не менее, компенсация может сыграть роль сдерживающего фактора для ведомств-заказчиков и их сотрудников, поэтому система правовой защиты должна предусматривать ее выплату в сочетании с применением других средств.

Процедуры правовой защиты – все еще новое понятие. Исторически сложилось так, что правительства предлагали выплату компенсации главным образом как средство разрешения споров в сфере ГЗ, ссылаясь на «государственный интерес» как на основание для отказа от применения других средств юридической защиты законных прав и интересов участников торгов. Сегодня процедуры правовой защиты становятся в сфере ГЗ важным нормативным стандартом. Вместе с тем правительства сталкиваются с необходимостью решения вопроса о том, когда и как нужно применять процедуры правовой защиты. При ответе на этот ключевой вопрос регулирующие органы должны учитывать скрытые расходы, которые может вызвать применение средств правовой защиты. Они замедляют закупочный процесс, повышают административную нагрузку и тем самым вызывают дополнительные прямые и косвенные расходы при совершении сделки. Таким образом, задача состоит в том, чтобы сбалансировать, с одной стороны, применение действенных средств, с получением экономического эффекта от скорейшего завершения процесса ГЗ, с другой\*.

Например, в любой системе правовой защиты, действующей в сфере ГЗ, необходимо предусмотреть возможность оспорить незаконно присужденные государственные контракты с применением для этого средств правовой защиты в то время, которое пока еще остается для исправления допущенных нарушений. Вместе с тем такой правовой инструментарий нужно разработать и использовать так, чтобы обеспечить осуществление общезакупочного процесса приемлемыми темпами. С другой стороны, компенсация должна оставаться альтернативным решением для тех случаев, когда принятие мер по исправлению положения оказывается нецелесообразным, поскольку они могут ущемить государственные интересы в неприемлемой мере.

В ходе проведенной ЕБРР оценки анализировались вопросы достижения баланса между

действенностью и эффективностью средств правовой защиты в регионе операций ЕБРР. С этой целью рассматривались как содержание регулирующих ГЗ специальных норм, т.е. «законы на бумаге», так и их применение на практике.

В настоящей главе представлены результаты этой работы. Глава состоит из 7 разделов: введение (5.1), презентация методики проведения оценки (5.2), SWOT-анализ эффективности функционирования систем правовой защиты в сфере ГЗ в странах операций ЕБРР для каждой группы стран в регионе операций ЕБРР:

- балканские страны и Турция;
- республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия;
- страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию;
- страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР (5.3 – 5.6);

а также набор рекомендаций по повышению эффективности средств правовой защиты в сфере ГЗ в странах региона операций ЕБРР.

\* Журнал «Право на этапе перехода», осенний выпуск 2010 в электронной форме, «Проводимая ЕБРР в 2010 году оценка функционирования режимов правового регулирования государственных закупок: обзор работы национальных систем правовой защиты в странах с переходной экономикой».

## 4.2

# Концепция правовой эффективности и ее применение в области регулирования вопросов применения средств правовой защиты в сфере ГЗ

### Концепция правовой эффективности

В регионе операций ЕБРР в настоящее время в сфере ГЗ действует несколько международно-правовых документов. Для введения в правовой оборот новых стандартов согласно разработанному ЕБРР Основным принципам эффективности режима правового регулирования ГЗ\* специалисты, проводившие оценку, опирались на эти принципы и адаптировали их с учетом специфики обследуемых стран. Подробно прописанные эталонные показатели были взяты из всех главных международно-правовых документов, в том числе из уже действующих и некоторых, получивших статус «принятых законопроектов»\*\*.

В целях разработки эталонных показателей была использована «концепция правовой эффективности». (Первоначально она разрабатывалась для проведения по линии ЕБРР отдельной оценки хозяйственного законодательства\*\*\*). Концепция правовой эффективности определяется как «степень, в которой закон и способ его применения выполняют цель, поставленную перед ним при его создании, и приносит ту пользу, которую он должен принести».

Правовая эффективность оценивается по тем средствам, с помощью которых правовой режим позволяет заинтересованным сторонам: а) реализовать базовую функцию нормоприменения и б) действовать в интересах максимизации экономического эффекта.

При принятии этой общей основы в целях проведения анализа были установлены отдельные стандарты (эталонные) для оценки как выполнения основных функций, так и достижения эффективности (экономического эффекта).

### Анализ показателей правовой эффективности применения средств правовой защиты в сфере ГЗ

Эффективная система правовой защиты должна обеспечить потерпевшую сторону надежными

средствами возмещения понесенных убытков, лишения ведомств-заказчиков в первую очередь возможностей для нарушения установленных правил, а также укреплять доверие к процедурам осуществления ГЗ среди бизнес-структур и населения в целом.

Исходная посылка проведения оценки заключалась в том, что заложенные в эффективно действующий режим регулирования средства правовой защиты в сфере ГЗ должны обладать определенными базовыми параметрами как в плане структуры органов правовой защиты, так и в плане применяемых ими процедур. Для целей проведения оценки в качестве эталонов был взят ряд показателей выполнения «Базовой функции» (см. врезку 1), позволяющих измерить и оценить параметры качества и эффективности функционирования различных систем правовой защиты в сфере ГЗ в странах операций ЕБРР.

Эти показатели выполнения базовой функции закладывают прочный фундамент, на котором правительства стран могут выстроить структуры и процедуры применения средств правовой защиты, отвечающие как общим интересам эффективного расходования государственных средств, так и интересам частных заинтересованных сторон, участвующих в процессе осуществления ГЗ. Это может быть достигнуто путем создания эффективной базы применения средств правовой защиты в сфере ГЗ, что обеспечит поступательный характер применения способов выбора победителя торгов и одновременно с этим даст хозяйствующим субъектам возможность добиваться проведения проверки нарушений закона, допущенных в ходе этого процесса, и получения возмещения за понесенные им убытки.

Понятие эффективности функционирования системы проверок и правовой защиты уже разъяснялось в практике работы Европейского суда справедливости (см. например, дело C-92/00, пункт 67; дело C-390/98 «Банки против Управления угольной промышленности и Ми-

\* Разработанные ЕБРР Основные принципы эффективности режима правового регулирования государственных закупок см. по адресу: [http://www.ebrd.com/pages/sector/legal/%20procurement/core\\_principless.html](http://www.ebrd.com/pages/sector/legal/%20procurement/core_principless.html)

\*\* Законодательный пакет ЕС в сфере ГЗ [<http://eur-lex.europa.eu/el/index.htm>], Типовой закон ЮНСИТРАЛ по ГЗ в новой редакции 2010 года [<http://www.uncitral.org/>], ГПД ВТО в новой редакции 2007 года [<http://www.wto.org/>].

\*\*\* Ф. Дахан и Дж. Симпсон (2008 год), «Legal efficiency of secured transactions reform: bridging the gap between economic analysis and legal reasoning», под редакцией Ф. Дахан и Дж. Симпсона, Secured Transactions Reform and Access to Credit, стр. 122—140, издательство «Эдвард паблишинг», Челтенхэм, Великобритания.

нистра торговли и промышленности [2001 год] ECR I-6117, пункт 121; дело C-453/99 Courage and Crehan [2001 год] ECR I-6297, пункт 29). В более конкретном плане, как представляется, эффективная система правовой защиты в сфере ГЗ должна включать в себя органы оперативного контроля, правила работы контрольных органов, расходы, правила принесения протеста, предмет и сферу применения, возможность переносить сроки принятия отдельных решений по закупкам, в том числе решений о выборе победителя торгов, возмещении убытков и принятии временных мер. Более того, к аспектам эффективности их функционирования относятся вопросы доступа к пользованию этой системой и степени удовлетворенности ее работой (частотность проведения судебных заседаний, обжалование решений судов первой инстанции и т.д.) и, возможно, общая прозрачность или даже упрощенный порядок работы этой системы\*\*\*\*.

Чтобы режим правового регулирования сферы ГЗ обеспечивал получение от него максимального экономического эффекта, система правовой защиты в этой сфере должна работать эффективно: быть надежной для всех заинтересованных сторон, простой в применении, действовать оперативно и оказывать услуги по приемлемой цене. Кроме того, содержание правил и их применение на практике должны быть

ясными. Закон должен работать с учетом специфики производимой закупки и местных условий.

В целях обеспечения эффективного функционирования системы правовой защиты регулирующие и правоприменительные органы должны обеспечить условия для проведения максимально эффективной и оперативной проверки решений, принятых ведомствами-заказчиками.

Для измерения и оценки степени эффективности систем правовой защиты в странах операций ЕБРР в качестве эталонов эффективности процедуры правовой защиты были установлены пять показателей: простота, скорость, стоимость, определенность и учет специфики местных условий (см. врезку 2). Показатель определенности состоит из трех подпоказателей, а именно: последовательность или предсказуемость, беспристрастность и противодействие коррупции.

#### Показатели эффективности эффективных средств правовой защиты

Чтобы режим правового регулирования сферы ГЗ обеспечивал получение от него максимального экономического эффекта, система правовой защиты в этой сфере должна работать эффективно: быть надежной для всех заинтересованных сторон, простой

\*\*\*\* SIGMA, документ № 41, «Системы проверок и средств правовой защиты в сфере государственных закупок в Европейском союзе», GOV/SIGMA (2007)5, см. по адресу: <http://www.sigmaxweb.org>.

#### Врезка 4.1

##### Показатели выполнения базовой функции рационально выстроенным режимом регулирования средств правовой защиты в сфере ГЗ

Базовые параметры функционирования средств правовой защиты в сфере ГЗ, предусмотренные Типовым законом ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг издания 1994 года:

- право участника торгов своевременно и экономически эффективным способом добиваться пересмотра принятого решения;
- право участника торгов требовать не выплаты денежной компенсации, а принятия мер по исправлению допущенных нарушений;
- целенаправленно созданная система правовой защиты в сфере ГЗ;
- независимый административный/квазисудебный орган, уполномоченный принимать меры по исправлению допущенных нарушений;
- проведение проверок в порядке судебного надзора;
- при отсутствии процедур применения средств правовой защиты за участником торгов закрепляется право на получение компенсации;
- доступ к альтернативным механизмам урегулирования споров.

в применении, действовать оперативно и оказывать услуги по приемлемой цене. Кроме того, содержание правил и их применение на практике должны быть ясными. Закон должен работать с учетом специфики производимой закупки и местных условий.

В целях обеспечения эффективного функционирования системы правовой защиты регулирующие и правоприменительные органы должны обеспечить условия для проведения максимально эффективной и оперативной проверки решений, принятых ведомствами-заказчиками.

## Врезка 4.2

## Показатели эффективности режима регулирования средств правовой защиты в сфере ГЗ

Простота	Этот показатель достигается при установлении разумного баланса между легкостью применения режима и степенью сложности его структуры, которая обусловлена культурой правовых и предпринимательских отношений на местах.
Скорость	<p>Этот показатель отражает учет расходов, связанных с задержками в применении режима. Для большинства аспектов процесса судопроизводства, чем меньше времени он требует, тем эффективнее он действует.</p> <p>Тем не менее применительно к средствам правовой защиты в сфере ГЗ действует ряд исключений: потерпевший податель конкурсной заявки должен иметь достаточно времени для получения информации о незаконных действиях ведомства-заказчика, составления и подачи жалобы. Для этого, как считается, необходимо вводить мораторий, а для подачи жалоб установить сроки соответствующей длительности.</p>
Стоимость	<p>Этот показатель отражает факт несения расходов обеими сторонами: государственной организацией, осуществляющей закупки, и частнохозяйствующим субъектом, участвующим в этом процессе. Повышение расходов неизбежно негативно сказывается на экономическом эффекте от совершения сделки.</p> <p>Дополнительные расходы на совершение сделки вызываются и задержками в принятии решения организацией-заказчиком/контрольным органом, и необоснованной усложненностью процедур применения средств правовой защиты, и фактором неопределенности с реализацией процесса оценки.</p> <p>Некоторые расходы стороны – как минимум в определенной мере – могут регулировать сами. В сложных делах полученный экономический эффект может перекрыть расходы на услуги юрисконсультов, но расходы на юридические услуги, понесенные из-за дефектов в правовой базе, всегда снижают эффективность сделки, равно как и условно-постоянные издержки (например, при подаче жалоб, нотариальные и судебные издержки).</p>
Обеспечение определенности	<p>Этот показатель предсказуемости служит важным элементом любой рационально выстроенной правовой системы. Даже небольшая доля неопределенности правового характера может вызвать далеко идущие последствия. Подспорьем в обеспечении фактора определенности часто служит прозрачность: например, наличие беспрепятственного доступа к информации о предыдущих решениях органа правовой защиты в сфере ГЗ при условии последовательности в их принятии, позволяет потенциальным подателям жалоб оценить их обоснованность и свои шансы на выигрыш дела.</p> <p>У этого показателя системы правовой защиты в сфере ГЗ есть три ключевых компонента:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>последовательность или предсказуемость;</li> <li>беспристрастность;</li> <li>противодействие коррупции.</li> </ol>
Учет местных условий	<p>Этим показателем измеряется степень эффективности работы органа правовой защиты, насколько полно им учитывается экономическая, социальная и правовая специфика, в условиях которой он работает.</p> <p>Орган правовой защиты обязан: а) достичь конкретно поставленных главных целей соблюдения правил в сфере ГЗ (экономических, социальных и экологических); б) найти соответствующий баланс между достижением экономической цели контракта и выполнением требований государственного клиента к соблюдению принципа честности; в) учитывать характеристики осуществляемой закупки (ее экономическое обоснование); д) учитывать рыночную конъюнктуру на местах.</p>

Для измерения и оценки степени эффективности систем правовой защиты в странах операций ЕБРР в качестве эталонов эффективности процедуры правовой защиты были установлены пять показателей: простота, скорость, стоимость, определенность и учет специфики местных условий (см. врезку 2). Показатель определенности состоит из трех подпоказателей, а именно: последовательность или предсказуемость, беспристрастность и противодействие коррупции.

### Определение степени эффективности средств правовой защиты в сфере ГЗ в регионе операций ЕБРР

Оценка регулирования средств правовой защиты в сфере ГЗ проводилась как в плане выполнения их базовой функции, так и в плане выявления показателей эффективности их применения. Первым этапом ее проведения стала проверка состояния «законов на бумаге», регулирующих средства правовой защиты в сфере ГЗ, чтобы установить, насколько они соответ-

ствуют вышеназванным показателям или способствуют их достижению (см. диаграмму 1).

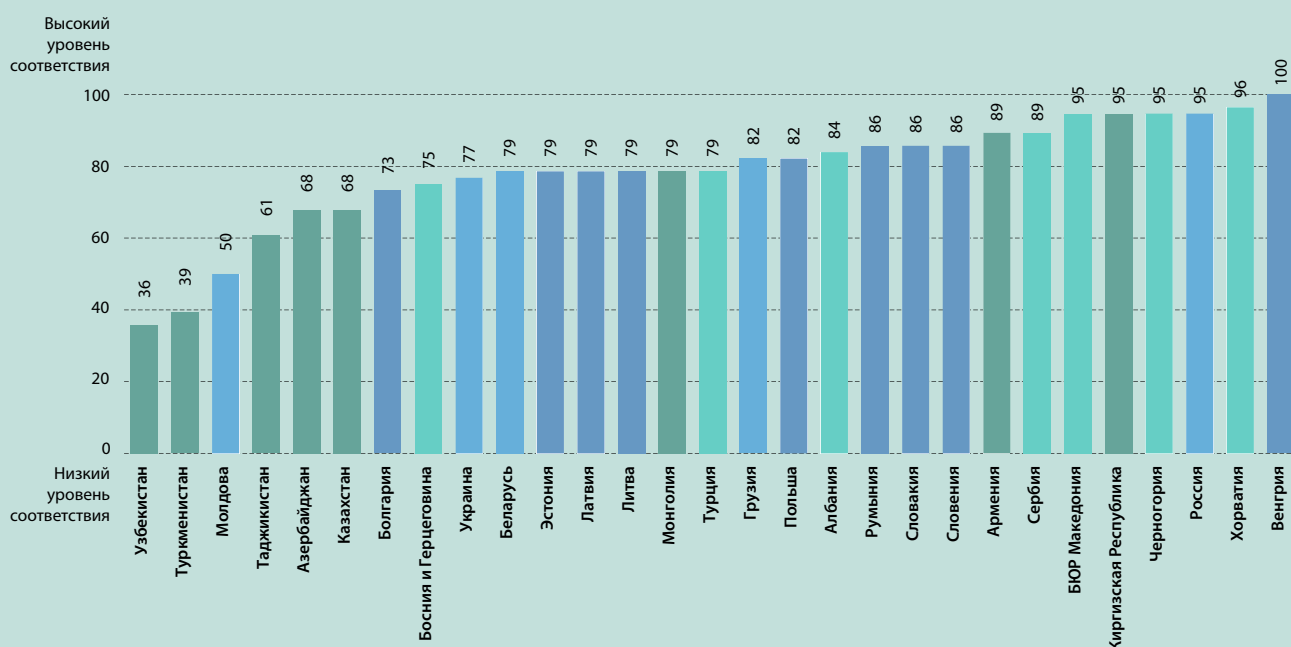
На втором этапе будет рассматриваться практика применения средств правовой защиты в сфере ГЗ. Одна из юридических фирм в каждой из стран оценивала ответы вопросник о системе правовой защиты в сфере ГЗ, действующей в стране. Вопросник дополнялся двумя гипотетическими примерами из практики для проверки ответов на вопросник на практическом опыте. Так как мнения о практике осуществления ГЗ в стране среди юристов могут во многом не совпадать друг с другом, в качестве «лакусовой бумаги» на вопросы по одной стране было предложено ответить сразу нескольким и разным по своему профилю юридическим фирмам. Проверка дала положительные результаты, так как полученные ответы содержали весьма сходные оценки положения дел.

Как свидетельствуют мнения, высказанные местными юрисконсультами, даже те страны региона операций ЕБРР, которые получили «высокие» и «очень высокие» отметки за качество их

\* По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану данных нет, Республики Центральной Азии, Кавказа и Монголии.

Диаграмма 4.1

#### Качество законодательства о средствах правовой защиты в сфере госзакупок в странах операций ЕБРР и среднее по субрегионам ЕБРР



Примечание. В диаграмме приведены отметки, выставленные за параметры базовой функции законодательства о средствах правовой защиты в сфере ГЗ для каждой из стран региона операций ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены как доли в процентах, где 100% отражает оптимальное качество параметров базовой функции законодательства о средствах правовой защиты в сфере ГЗ стран.

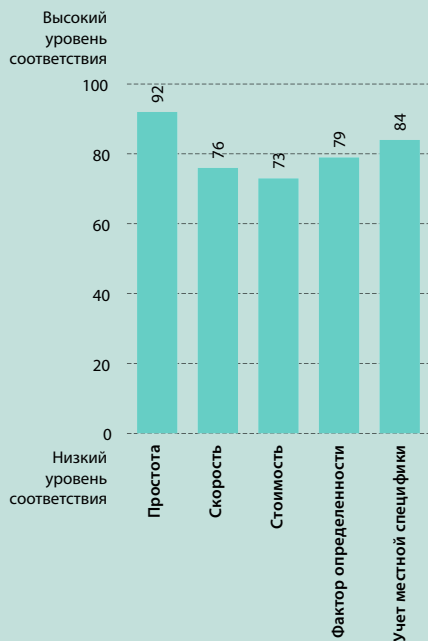
Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



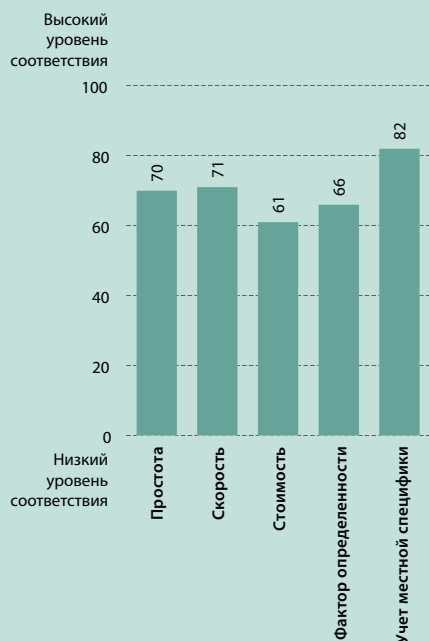
Диаграмма 4.2

Общие показатели средств правовой защиты в сфере госзакупок региональных групп стран по пяти основным показателям эффективности

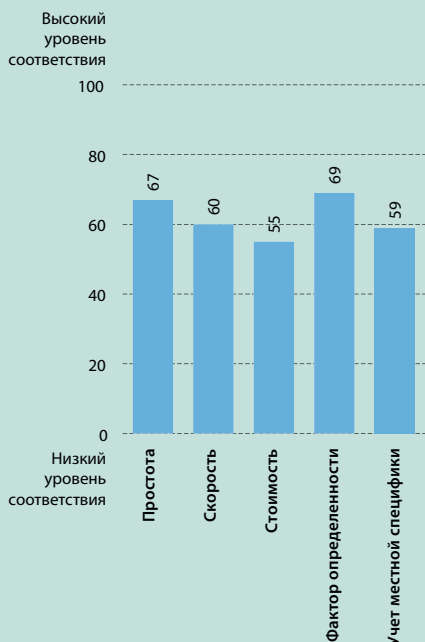
Балканские страны и Турция



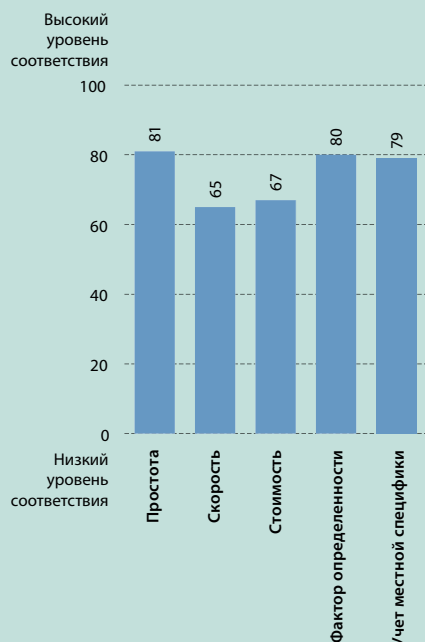
Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия



Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Страны ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. На двух диаграммах приведены отметки по пяти основным показателям эффективности средств правовой защиты в сфере госзакупок в каждом субрегионе. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены за каждый показатель эффективности в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 4.3

Результаты стран операций ЕБРР по пяти основным показателям эффективности и суммарные отметки за эффективность средств правовой защиты в сфере госзакупок

	Страна	Простота	Скорость	Стоимость	Фактор определенности	Учет местной специфики	Сумма
1	Азербайджан	–	–	–	–	–	–
2	Албания	97	84	80	80	90	83
3	Армения	71	69	85	74	90	76
4	Беларусь	69	71	35	71	15	61
5	Болгария	75	52	55	79	85	73
6	Босния и Герцеговина	100	79	95	77	60	79
7	БЮР Македония	94	71	75	77	85	78
8	Венгрия	81	64	80	86	80	81
9	Грузия	72	70	60	81	75	75
10	Казахстан	–	–	–	–	–	–
11	Киргизская Республика	91	75	63	62	78	68
12	Латвия	88	51	83	82	60	76
13	Литва	77	64	70	70	85	72
14	Молдова	63	45	53	54	50	53
15	Монголия	–	–	–	–	–	–
16	Польша	72	73	40	88	63	76
17	Румыния	69	61	55	73	65	68
18	Россия	50	46	80	75	50	66
19	Сербия	88	59	63	79	75	74
20	Словацкая Республика	88	77	60	79	83	78
21	Словения	88	71	65	81	95	80
22	Таджикистан	88	82	75	73	80	77
23	Туркменистан	–	–	–	–	–	–
24	Турция	100	86	100	77	100	85
25	Узбекистан	25	54	25	57	80	53
26	Украина	72	66	48	67	80	67
27	Хорватия	94	77	65	86	90	83
28	Черногория	78	84	48	76	85	75
29	Эстония	84	77	95	80	90	82

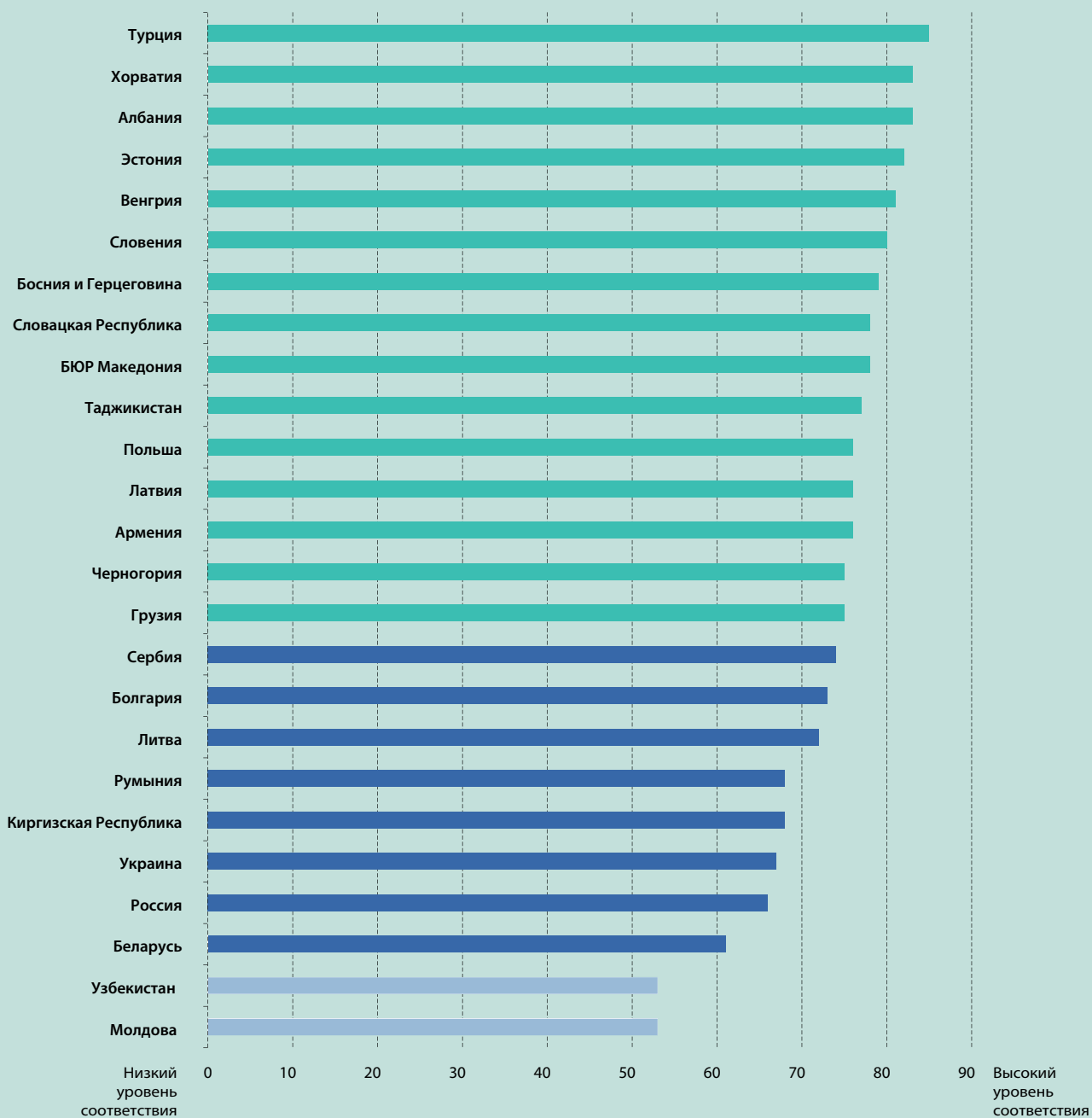
Примечание. На диаграмме приведены результаты каждой из стран операций ЕБРР по пяти показателям эффективности и суммарные отметки за эффективность средств правовой защиты в сфере госзакупок. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Результаты представлены в процентах, где 100% процентов отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

УРОВЕНЬ СООТВЕТСТВИЯ СТАНДАРТАМ	ОТМЕТКА
Очень высокий	90% ++
Высокий	76% – 89%
Средний	60% – 75%
Низкий	50% – 59%
Очень низкий	ниже 50%
Данные отсутствуют	-

Диаграмма 4.4

Общий счет показатели эффективности средств правовой защиты по государственным закупкам стран операций ЕБРР



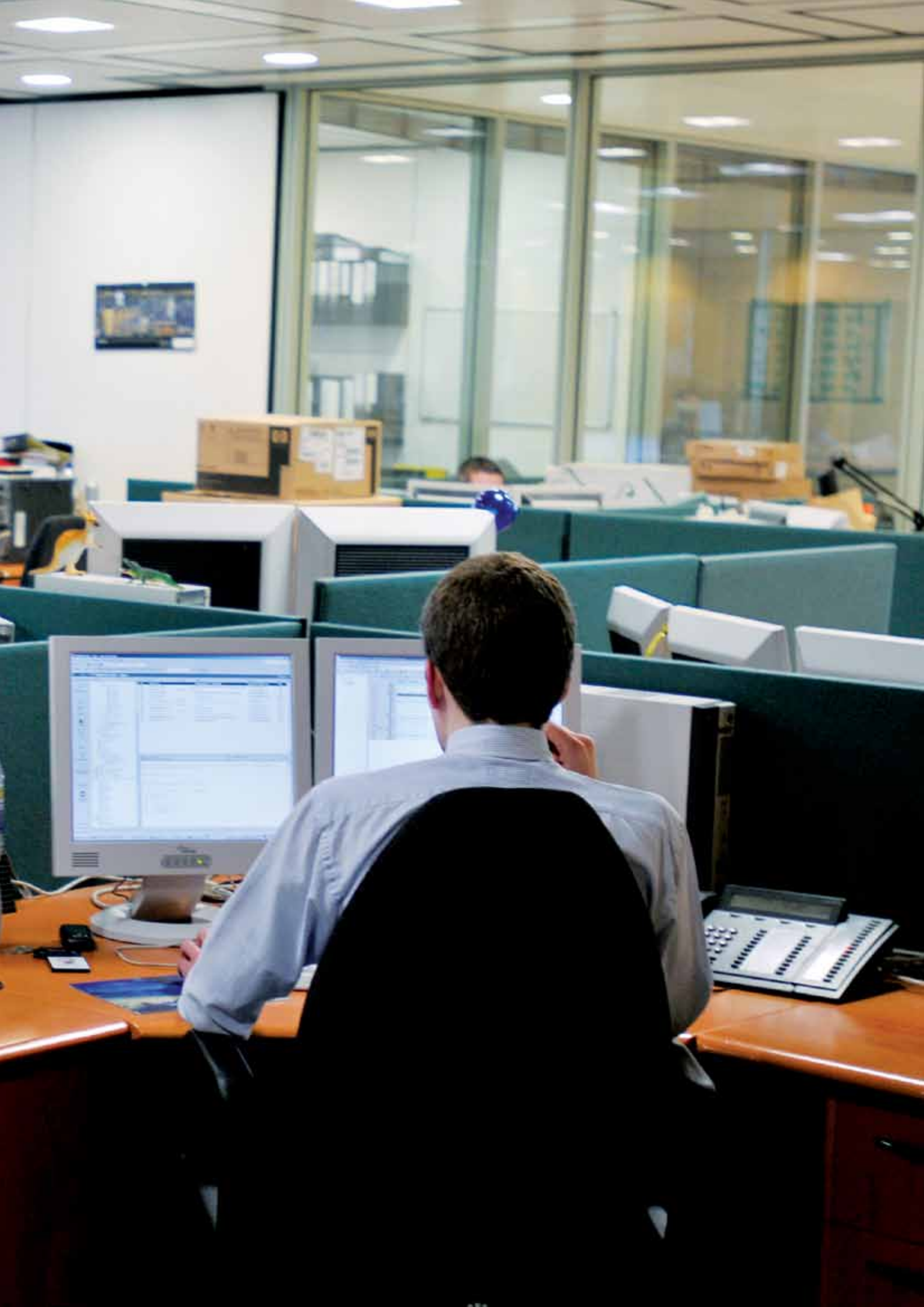
Примечание. На диаграмме приведены суммарные отметки по результатам проверки эффективности средств правовой защиты во всех странах операций ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наилучший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

законов о средствах правовой защиты в сфере ГЗ, не достигли тех же результатов в области применения этих законов.

Как показало проведенное обследование, строить предположения об эффективности определенных видов систем правовой защиты просто неразумно. Например, система правовой защиты, услуги которой стоят дорого, не обязательно гарантирует положительную адаптацию органа правовой защиты к экономическим, социальным и юридическим условиям, в которых он действует. Кроме того, в то время как проведение проверок в порядке судебного надзора, как считается, ведет к улучшению качества принимаемых решений и, в принципе, к усилению гарантий честности, судебные разбирательства, как правило, стоят дороже и ведутся значительно медленнее, чем проверки, осуществляемые в административном порядке.

Для определения эффективности национальной системы правовой защиты необходимо конкретно проанализировать отметки, выставленные ей в индивидуальном порядке. Ниже приведены результаты, полученные по отдельным странам операций ЕБРР и по субрегионам (балканские страны и Турция, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия, страны Восточной Европы и Россия, а также страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР ). Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты, и на два гипотетических примера из практики.



## 4.3

## Балканские страны и Турция

## Простота

Группа балканских стран и Турции впечатляет полученными ими очень высокими отметками (в среднем – 92%) за показатели простоты, причем эти отметки оказались, в целом, наивысшими в среднем баллами среди четырех субрегионов операций ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 81%; страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 57%; республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 70%). Эти отличные результаты частично объясняются тем, что весь этот регион в последние годы стал бенефициаром ряда проектов по созданию институциональных структур и оказанию технической помощи. Все страны региона смогли или были обязаны провести целый ряд значительных преобразований и масштабных реформ в функциониро-

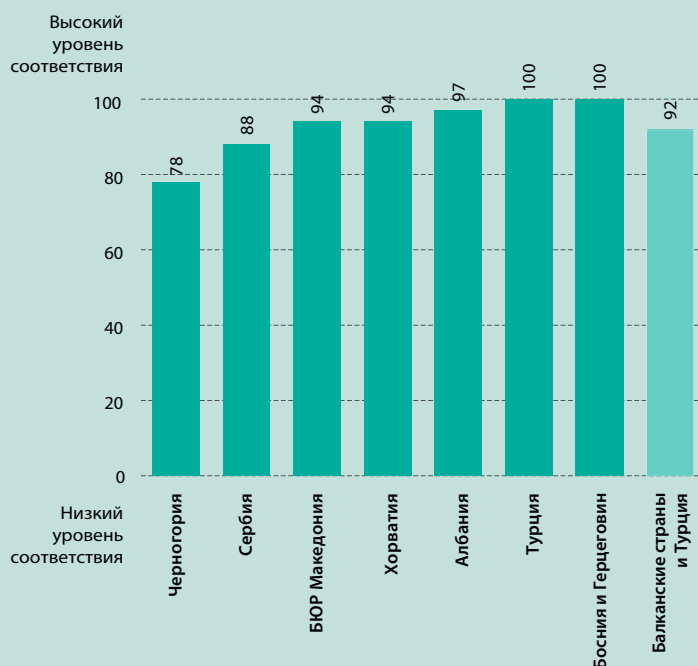
вании их систем правовой защиты, с тем чтобы выйти на соблюдение стандартов, разработанных международными организациями (ЕС, ООН, ВТО и др.).

Эти инвестиции окупились, поскольку две страны этого региона, а именно: Босния и Герцеговина (далее: БиГ) и Турция, в частности, набрали 100%, в то время как три страны (Албания, БЮР Македония и Хорватия) также удостоились очень высоких отметок – 97%, 94% и 94%, соответственно. Два последних места заняли Сербия (88%) и Черногория (78%), причем обе удостоились высоких отметок за показатели простоты.

Как видно из анализа данных, собранных в ходе обследования, необходимость гармонизации законов и практики в сфере ГЗ со стандартами

Диаграмма 4.5

## Простота применения средств правовой защиты – отметки балканских стран и Турции



Примечание. На диаграмме приведены отметки за простоту применения средств правовой защиты в балканских странах и Турции. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



директив ЕС по ГЗ привела к созданию в сфере ГЗ современных специализированных систем правовой защиты, которые работают на основе простых и удобных для пользователей правил. Некоторая непрописанность содержания законов отмечена в Черногории, а в Сербии нормативная база страны, как выяснилось, недостаточно детализирована.

Следует отметить, что субрегион балканских стран и Турции сделал выбор в пользу укрепления действующих в них систем правовой защиты путем создания независимых проверяющих (контрольных) органов. В некоторых из стран созданы специальные административные суды, как рекомендовано директивами ЕС ГЗ. На основании оценки видно, что этот выбор оказался хорошо просчитанным шагом и стал большим вкладом в процесс упрощения процедур проведения проверок.

### Скорость

Субрегион балканских стран и Турции также получил наивысшую отметку за показатель скорости – 76% по сравнению с другими субрегионами (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 65%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию – 60%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 71%).

Самый лучший результат по скорости был достигнут Турцией (уровень соответствия стандартам – 86%), за которой следуют Черногория и Албания (уровни соответствия стандартам – 84% у обоих). По этому показателю последняя не продемонстрировала таких же хороших результатов, каких она добилась по показателю простоты. Причиной этого стала длительность сроков, необходимых для получения решения по апелляции, поданной в административный суд (проверки в порядке надзора). Хотя согласно «закону на бумаге» судебное разбирательство должно завершаться в течение одного месяца, на практике оно ведется больше года. БИГ (79%) и Албания (77%) по-прежнему получают высокие отметки, но значительно ниже по показателю скорости в сравнении с их отметками за показатель простоты. В случае с БИГ причина заключается в длительности сроков разбирательства в административных судах. На шестом месте оказалась БЮР Македония – 71%, что является просто «средним» уровнем соответствия стандартам и объясняется тем, что органы правовой защиты, как правило, не укладываются в графики и сроки, предписанные за-

коном. И последнее, наихудший результат зафиксирован у Сербии, получивший низкий балл – всего лишь 59%.

На основании результатов, приведенных выше, темпы совершенствования процедур правовой защиты в субрегионе балканских стран и Турции, в определенной степени, замедляются тем фактором, что хотя «законы на бумаге» предусматривают оперативность действий, совершаемых органами правовой защиты, иногда они не отвечают данным требованиям. Таким образом, реальный разрыв в области эффективности наблюдается в уровне соответствия стандартам со стороны правоприменительных органов, и этот недостаток можно исправить принятием надлежащих административных мер.

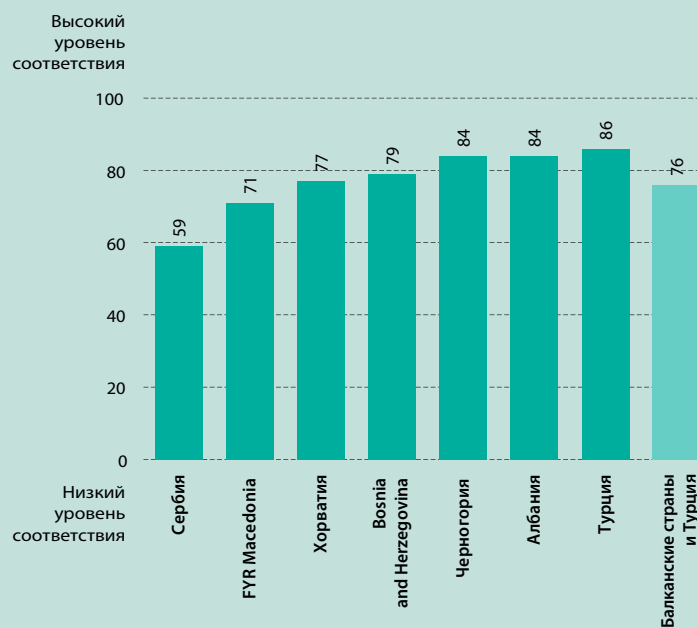
### Стоимость проведения проверок

Стоимость проведения проверок – этот тот эталонный стандарт, по которому субрегион балканских стран и Турции показал себя хуже всего («средний» уровень соответствия стандартам – 76%). Тем не менее этот уровень стал наивысшим результатом, достигнутым в регионе операций ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 67%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 55%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 62%).

Основная причина такого положения дел кроется в исключительно низких отметках, полученных Черногорией (48%), Сербией (63%) и Хорватией (65%) главным образом из-за стоимости проведения проверок, которую местные малые и средние предприятия не считают приемлемой. Такой же недостаток, но не на таком уровне, был выявлен и в БЮР Македония, которая набрала чуть больше – 75%. По показателю стоимости проверок Албания достигла «среднего» уровня соответствия стандартам (78%). Взимаемая с подателей жалоб плата рассчитывается как процент от расчетной договорной суммы; этот процент (0,5%) считается завышенным. И последнее, блестящих результатов по показателю стоимости проверок достигли в субрегионе две страны: Турция, набравшая 100%, и БИГ с 95%, которые вышли на «очень высокий» уровень соответствия стандартам благодаря установленной у них действительно низкой плате за услуги контрольных органов, по крайней мере, на начальной стадии процесса правовой защиты.

Диаграмма 4.6

### Скорость применения средств правовой защиты на практике – отметки балканских стран и Турции

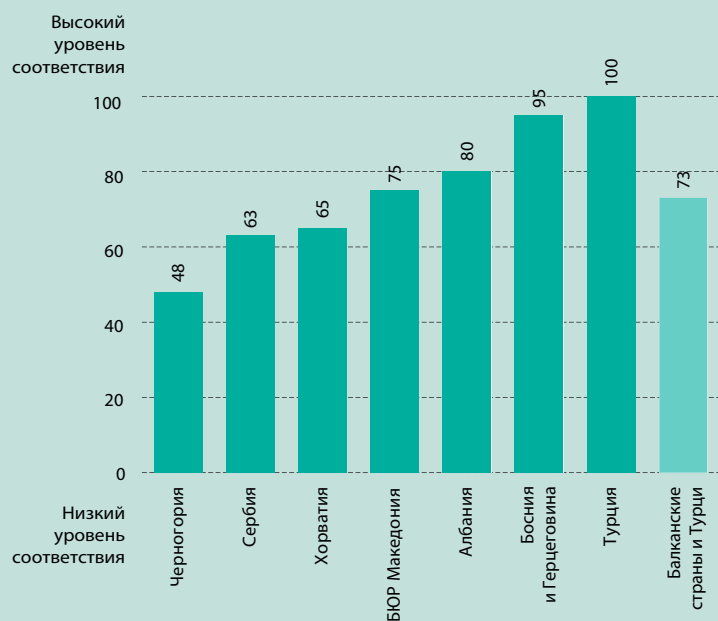


Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за скорость применения средств правовой защиты в балканских странах и Турции. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 4.7

### Стоимость средств правовой защиты на практике – отметки балканских стран и Турции



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за стоимость средств правовой защиты в балканских странах и Турции. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

В некоторых странах субрегиона балканских стран и Турции, безусловно, имеется немало резервов для совершенствования практики взимания платы за использование средств правовой защиты, но полученные общие результаты считаются адекватными, особенно при сравнении их с соответствующими отметками, выставленными другим странам региона операций ЕБРР.

### Фактор определенности

Субрегион балканских стран и Турции удостоился довольно неплохих отметок за показатель определенности: «средний» уровень соответствия стандартам составил 80%. Первое место по показателю определенности заняла Хорватия, получившая высокий балл (уровень соответствия стандартам – 86%). Худшие результаты показала Черногория – 78%, за которой следуют три страны региона с одинаковым результатом – 77% («высокий» уровень соответствия) – Босния, БЮР Македония и Турция. В этой оценке интересны результаты Турции, получившей 100% за показатели простоты, расходов и учета местной специфики и 86% за показатель скорости. Причина низких отметок Турции за показатели определенности, как представляется, кроется в уменьшении степени предсказуемости действующих в Турции процедур правовой защиты, а также в том обстоятельстве, что органы правовой защиты, согласно полученным ответам, корумпированы и лишены беспристрастности в своих действиях. Те же факторы определили и результаты в БЮР Македония.

В случае с Черногорией основная проблема заключается в непредсказуемости действий органов правовой защиты, которые время от времени выносят «неожиданные» решения. Тот же недостаток, как представляется, присущ и в БиГ, поскольку практика рассмотрения дел Органом надзора за закупками (НПЗ) характеризуется непоследовательностью, главным образом из-за отсутствия опыта у его сотрудников. Кроме того, в БиГ отмечен, в целом, высокий уровень восприятия коррупции в государственном секторе страны, и более того, надзорные органы (особенно ведомства-заказчики, которые работают с жалобами в качестве первой инстанции их рассмотрения) характеризуются респондентами как действующие предвзято при рассмотрении определенных дел. Почти одинаковые отметки – 80% и 79% – получили Албания и Сербия. В Албании органы правовой защиты не воспринимаются как коррумпированные, за исключением отдельных случаев.

Более того, по мнению местных юристов-практиков, органы правовой защиты действуют иногда – но не всегда – предсказуемо и беспристрастно. В Сербии отмечен определенный уровень восприятия коррупции, которое зиждется в основном на том, что контрольный орган не был создан в условиях прозрачности, предусмотренных законодательством в сфере ГЗ. Более того, его действия в настоящее время воспринимаются как непредсказуемые, так как не все из вынесенных им решений публикуются на веб-сайте этого органа.

В субрегионе балканских стран и Турции общая ситуация с показателем определенности выглядит стабильно средней по сравнению с впечатляющими результатами, достигнутыми им по показателям простоты, скорости и учета местной специфики. Безусловно, одной из основных причин получения ими низких баллов за этот эталонный стандарт является относительно недавнее создание новых структур правовой защиты, которым необходимо больше времени для достижения стадии зрелости, высокой квалификации и взаимодействия, что приведет к улучшению показателя определенности в этом регионе.

### Учет местной специфики

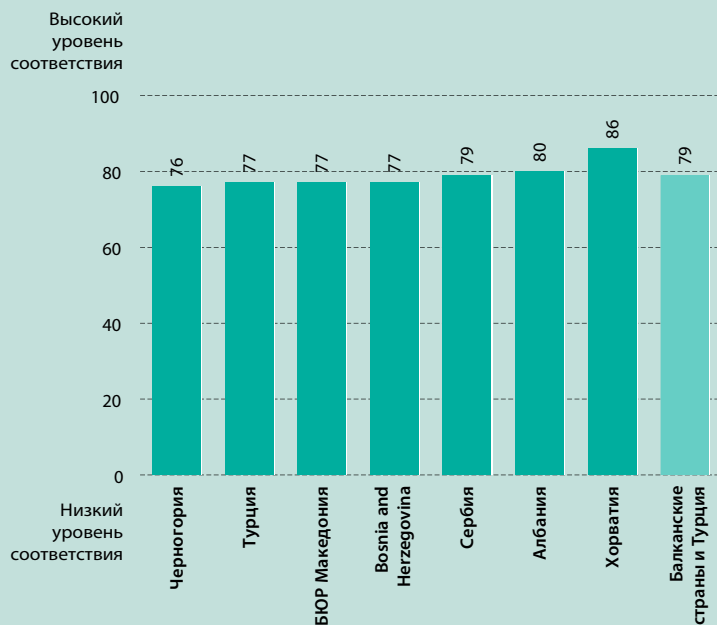
Субрегион балканских стран и Турции получил высокие отметки за показатель учета местной специфики (средний балл – 84%) и занял первое место в регионе операций ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 79%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 59%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 82%).

Чемпионом субрегиона опять стала Турция (100%), за которой с небольшим отставанием следуют Албания и Хорватия с одинаковой отметкой 90% или «очень высокий» уровень соответствия стандартам. Далее идут БЮР Македония и Черногория с баллом чуть ниже – 85%. Сербия получила просто высокую отметку, набрав 75%, что также вполне удовлетворительно. Единственной в этом субрегионе страной, показавшей плохой результат по этому показателю, стала БиГ со «средним» уровнем соответствия стандартам – 60%.

В целом, субрегион балканских стран и Турции добился довольно хороших результатов по показателю учета местной специфики, набрав в среднем 84%.

Диаграмма 4.8

### Фактор определенности средств правовой защиты на практике – отметки балканских стран и Турции

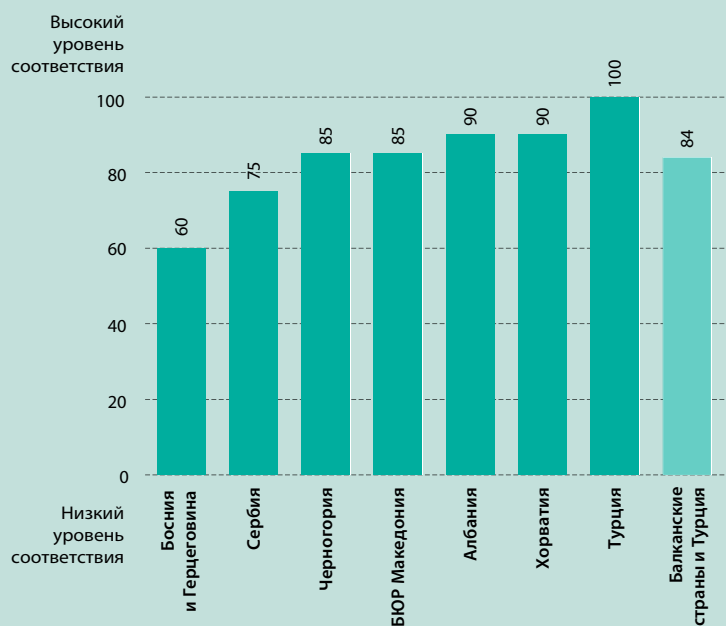


Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за Фактор определенности средств правовой защиты в балканских странах и Турции. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 4.9

### Учет местной специфики средств правовой защиты – отметки балканских стран и Турции



Примечание. На диаграмме приведены отметки за учет местной специфики в балканских странах и Турции. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## Тенденции

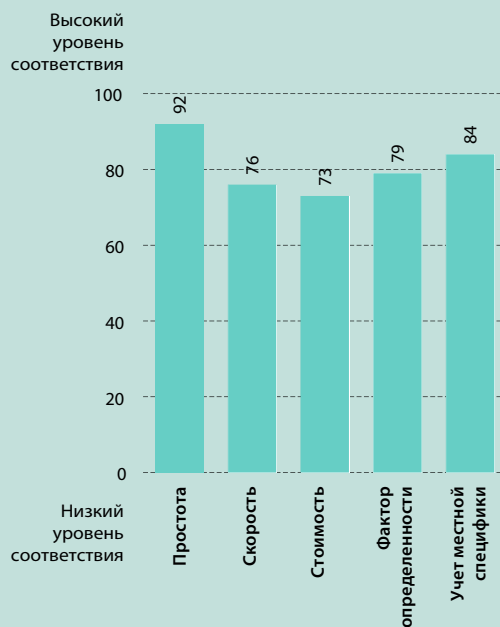
Во всех странах субрегиона балканских стран и Турции система правовой защиты в сфере ГЗ добилась вполне удовлетворительного общего результата (Албания – 83%, Би: – 79%, Хорватия – 83%, БЮР Македония – 78%, Черногория – 75%, Сербия – 74% and Турция – 85%). Примечательно, что общие результаты субрегиона балканских стран и Турции выше отметок, выставленных странам-членам ЕС в регионе операций ЕБРР по четырем из пяти показателей эффективности (простота, скорость, стоимость и учет местной специфики). Этот отличный результат был достигнут несмотря на тот факт, что правила и передовые нормы функционирования систем правовой защиты, действующие в субрегионе балканских стран и Турции, были разработаны и применялись вначале в зоне ЕС, и сейчас являются основным компонентом системы ГЗ ЕС. Страны субрегиона балканских стран и Турции зарекомендовали себя умелыми реформаторами, успешно создав системы правовой

защиты, которые характеризуется высокой степенью простоты, доступной стоимостью оказываемых услуг и приемлемой скоростью работы.

Турция обогнала другие страны, получив вызывающие зависть отметки (100%) по трем из пяти стандартов эффективности (простота, стоимость и учет местной специфики). Сербия, страна у которой, похоже, есть немало резервов для совершенствования, является единственной страной, не достигшей «высокого» уровня соответствия стандартам, главным образом из-за плохих результатов по показателям стоимости и скорости. Стоимость и скорость являются теми вопросами, которые субрегиону балканских стран и Турции не удалось решить столь же эффективно, как они это сделали по показателю простоты; тем не менее достигнутые ими общие результаты по-прежнему вполне приемлемы. Показатель определенности остается основной областью, над которой страны субрегиона будут работать и далее в ближайшие несколько лет.

Диаграмма 4.10

### Показатели эффективности балканских стран и Турции по пяти основным показателям эффективности



Примечание. На диаграмме приведены средние отметки по пяти основным показателям эффективности в балканских странах и Турции. Отметки составлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## Заключение

За последние десять лет страны этого субрегиона добились большого прогресса. В большей или меньшей степени они полностью реформировали свои системы ГЗ, чтобы привести их в соответствие с современными стандартами прозрачности и эффективности.

В силу необходимости реформированию подверглись также и процедуры правовой защиты, которые применяются для решения споров в сфере ГЗ. Безусловно, балканские страны и Турция воспользовались опытом и знаниями, которыми поделились с данным субрегионом страны-члены ЕС и другие международные заинтересованные стороны. Но без самоотверженных и неустанных усилий стран региона оказанная им техническая помощь, сама по себе, несомненно, оставила бы их только с устаревшей нормативно-правовой базой. Результаты теста на эффективность доказали обратное и показали путь вперед многим странам, в том числе и тем, которые не входят в регион операций ЕБРР.

Общей основой и ключевым фактором успеха этих семи стран региона операций является то, что они вложили средства в создание в сфере ГЗ специальных органов правовой защиты административного или квазисудебного характера, и эти средства обеспечивают им высокую норму прибыли. Тем не менее, в субрегионе балканских стран и Турции все еще присутствует фактор неопределенности, главным образом, из-за неизбывной убежденности людей в коррумпированности и недостаточной беспристрастности органов правовой защиты.

Еще одним ключевым фактором успеха субрегиона балканских стран и Турции является взятие ими на вооружение стратегической и тактической концепции, во многом опирающейся на административную составляющую системы правовой защиты. В сочетании с созданием независимых и специальных органов правовой защиты в сфере ГЗ и применением набора простых и удобных для пользователей норм правовой защиты вышеприведенный рецепт, как представляется, гарантирует получение положительного результата.

Вместе с тем упрощение не является панацеей. В работе системы правовой защиты субрегиона балканских стран и Турции все еще есть недостатки. Проблемы стоимости и скорости все еще требуют внимания, но проблема коррупции требует бдительности и принятия

различных нормативно-административных мер для искоренения. Повышение уровня последовательности в действиях системы, укрепление доверия пользователей, т.е. заинтересованных лиц из частного сектора, чьи интересы система также призвана защищать, может быть достигнуто по мере снижения угрозы коррупции.



## 4.4

## Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия

## Простота

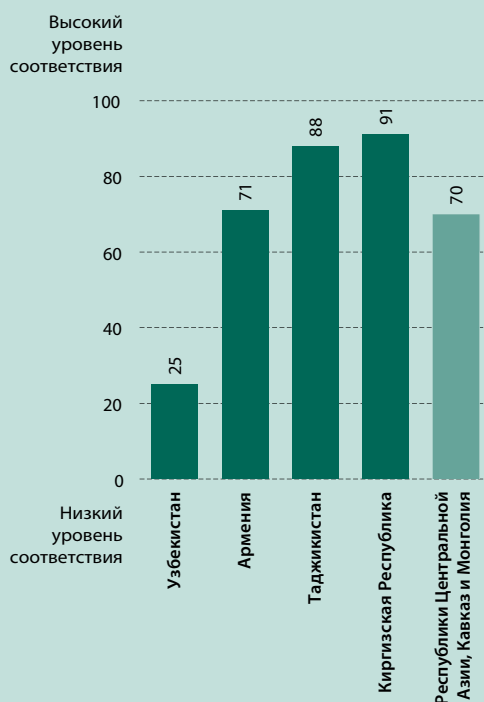
По показателю простоты субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии достиг только «среднего» уровня соответствия стандартам (в среднем – 70%), что ниже отметки, выставленной странам-членам в ЕС в регионе операций ЕБРР, а также балканским странам и Турции (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 81%, балканские страны и Турция – 92%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 67%). Это, безусловно, неудовлетворительный результат.

Лучший результат был продемонстрирован Киргизской Республикой – 91% («очень высокий» уровень), и Таджикистаном – 88% («вы-

сокий» уровень). В обеих странах системы правовой защиты оснащены административными и судебными средствами проведения проверок по возникающим в сфере ГЗ спорам, считаются простыми в применении. Армения достигла «среднего» уровня соответствия стандартам, набрав 70% («средний» уровень) прежде всего потому, что прописанные в законодательстве о ГЗ нормы правовой защиты содержат только самые общие положения без достаточной детализации процесса правовой защиты. Более того, требование о проведении публичных слушаний по жалобам в нем отсутствует, и такие слушания не проводятся регулярно. В том, что касается показателя простоты, то самой слабой страной в субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа

Диаграмма 4.11

## Простота применения средств правовой защиты – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии



Примечание. На диаграмме приведены отметки за простоту применения средств правовой защиты в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

и Монголии оказался Узбекистан, набравший всего лишь 25% («очень низкий» уровень). Это должно быть связано с общим нормативным разрывом, т.е. с отсутствием в Узбекистане специального свода правил в сфере ГЗ. Это означает, что осуществление ГЗ базируется на правилах общего договорного права, вследствие чего системы правовой защиты в стране нет, и любые споры, возникающие в сфере ГЗ, разрешаются путем применения положений хозяйственного права, причем главным образом в гражданских судах.

Как видно из анализа, страны субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии, где был введен свод специальных норм правовой защиты в сфере ГЗ (например, в Киргизской Республике и Таджикистане), по показателям простоты получили хорошие отметки. Там же, где компетенция органов регулирования в этих вопросах ограничена (Армения) или полностью отсутствует (Узбекистан), контрольная система в сфере ГЗ характеризуется меньшей степенью однозначности и большей степенью усложненности.

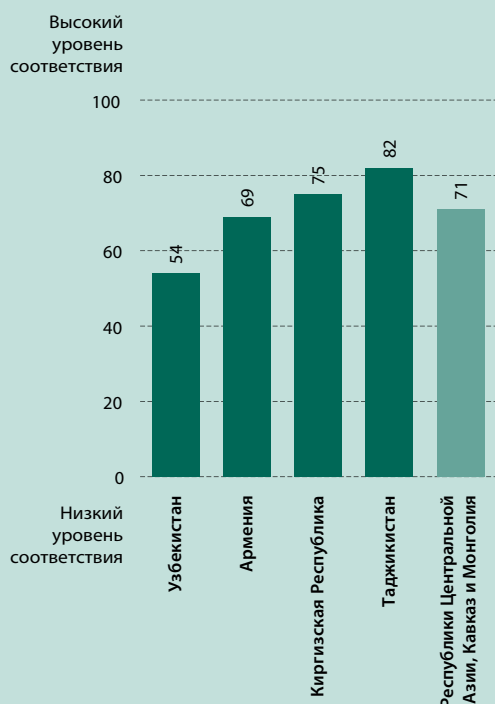
### Скорость

В оценке показателей скорости субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии занял второе место, набрав 71-процентный уровень соответствия стандартам, что лучше отметок его ближайших соседей и стран-членов ЕС в регионе операций ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 65%, балканские страны и Турция – 76%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 60%).

Самые лучшие результаты по показателю скорости в регионе у Таджикистана (82%), за которым следует Киргизской Республики (75%). Последняя не продемонстрировала таких же хороших результатов, каких она добилась по показателю простоты. Причиной этого стала длительность сроков, необходимых для получения решений по поданным жалобам. Армения оказалась на третьем месте, выйдя на 69-процентный уровень соответствия стандартам. Темпы проведения административных проверок в Армении респонденты считают «быстрыми», но для постороннего наблюдателя они просто допустимые. Как представляется, задержки с проведением проверок вызваны нехваткой времени на их проведение в по-

Диаграмма 4.12

#### Скорость применения средств правовой защиты на практике – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за скорость применения средств правовой защиты в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

рядке судебного надзора, а нехватка времени вызвана большой загруженностью административных судов, которые являются единственными в стране судебными органами, к компетенции которых отнесено рассмотрение жалоб в сфере ГЗ. Последним в субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии снова оказался Узбекистан, набравший низкий балл (уровень соответствия стандартам – 54%) за показатель скорости, потому что на получение судебного решения в Узбекистан может уйти от нескольких месяцев до календарного года.

На основе этих результатов можно сделать вывод, что процесс проведения проверок в субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии тормозится наличием дефектов различного характера, устранением которых должны заняться органы регулирования, чтобы обеспечить приемлемую для бизнес-сообщества скорость проведения проверок.

### Стоимость проведения проверок

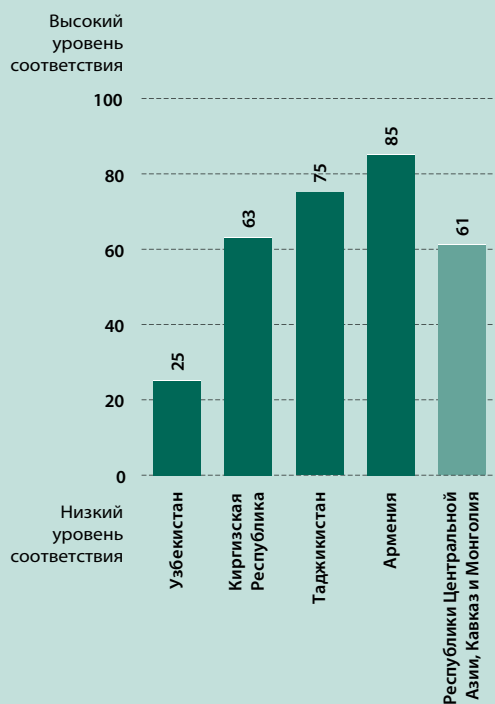
В субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии наиболее проблематичным аспек-

том системы правовой защиты в сфере ГЗ является стоимость использования средств правовой защиты. (Во многом это сходно с результатом оценки региона стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию). Средний балл субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии составил 62% – средний результат по оценочной матрице (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 67%, балканские страны и Турция – 73%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 55%).

Вместе с тем причиной получения такого результата вновь стала отметка, выставленная Узбекистану, который в регионе операций ЕБРР набрал самый низкий балл – всего лишь 25%. На первом месте по показателю стоимости проведения проверок находится Армения, поскольку за подачу административной жалобы плата не взимается, а стоимость судебной проверки охарактеризована как «номинальная». Другие страны субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии (Киргизская Республика и Таджикистан) не смогли достичь уровня соответствия стандартам выше «среднего», набрав 63% и 75%, соответственно, главным образом

Диаграмма 4.13

#### Стоимость средств правовой защиты на практике – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за стоимость средств правовой защиты в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

из-за платы за проведение проверок в сфере ГЗ, которая рассчитывается по заявленной в жалобе сумме (2%), в результате чего плата может оказаться слишком завышенной, что лишает подавателя жалобы возможности пользоваться услугами системы контроля.

Странам субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии, за исключением Армении, безусловно, следует пересмотреть установленную в директивных документах плату за использование средств правовой защиты, чтобы найти более приемлемый баланс, который облегчал бы доступ к системе и в то же время не позволял применять эти средства ненадлежащим образом.

### Фактор определенности

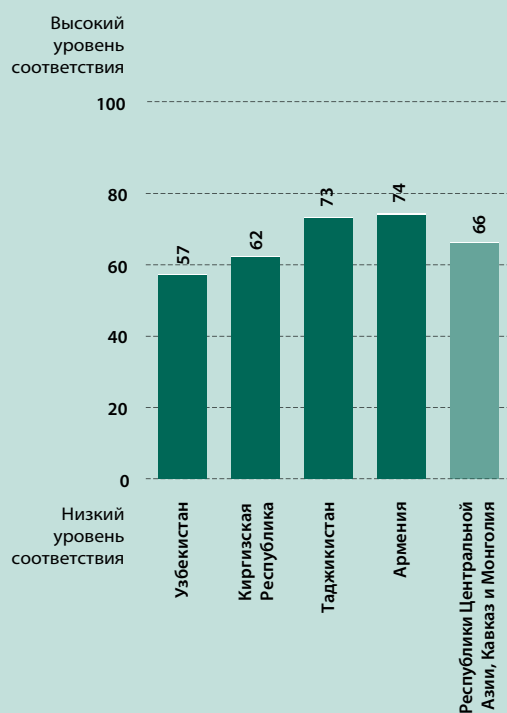
За показатель определенности субрегиону республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии выставлены самые низкие отметки (средний балл – 66%), что вызывает тревогу, ибо свидетельствует о наихудшей эффективности этого

субрегиона среди всех четырех субрегионов (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 80%, балканские страны и Турция – 79%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – в среднем 69%).

Армения снова набрала 74%, что равняется «среднему» уровню соответствия стандартам, согласно оценочной матрице. Прежде всего, органы правовой защиты считаются в определенной мере коррумпированными. Что характерно, по мнению респондентов, «Даже при наличии открыто и прозрачно действующих закупочных и проверочных процедур многие считают, что сторонний поставщик редко имеет возможность выиграть крупный контракт». Более того, высказывается мнение об отсутствии беспристрастности, главным образом из-за широких прав государственных ведомств, позволяющих им вмешиваться в ход и результаты проведения проверок в сфере ГЗ и оказывать на них давление. И последнее, что касается предсказуемости действий системы, то решения по жалобам публикуются в официальном

Диаграмма 4.14

#### Фактор определенности средств правовой защиты на практике – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за Фактор определенности средств правовой защиты в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

вестнике, а также на официальном веб-сайте агентства по закупкам. Тем не менее, предсказуемость решений по итогам проведенных проверок по-прежнему вызывает серьезные сомнения в силу общего недоверия к государственной власти в целом. Самые низкие отметки за этот показатель получил Узбекистан, набравший всего лишь 57%. Другие страны субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии (Киргизская Республика и Таджикистан) не смогли подняться выше «среднего» уровня соответствия стандартам, набрав 62% и 67%, соответственно, главным образом из-за того, что органы правовой защиты в этих странах считаются коррумпированными и их беспристрастность частично подвергается сомнению. В случае с Киргизской Республикой оценка показывает, что жалобы не рассматриваются в суде или в беспристрастном и независимом контрольном органе, органе, который не заинтересован в результате закупочного процесса и сотрудники которого при исполнении своих служебных обязанностей не подвергаются давлению извне.

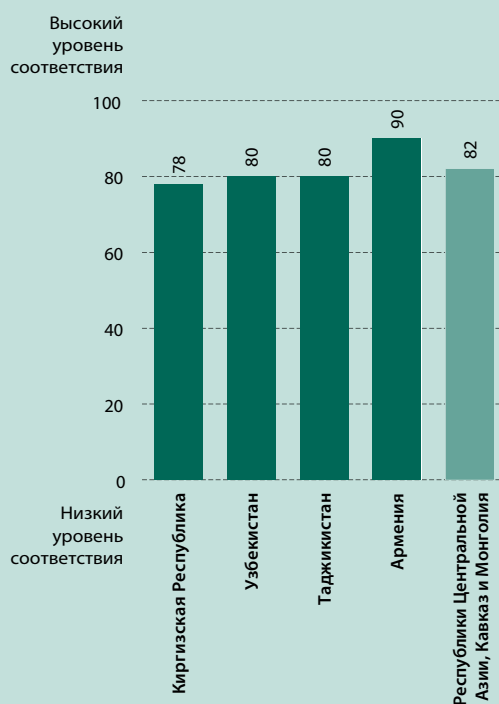
Как свидетельствуют описанные выше результаты, неполное обеспечение определенности в работе систем правовой защиты в субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии представляет собой самый серьезный недостаток в плане эффективности. Эта ситуация требует от стран субрегиона немедленного принятия нормативно-административных мер с целью улучшения результатов деятельности по этому ключевому показателю эффективности.

#### Учет местной специфики

За показатель учета местной специфики субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии получил высокий балл («средний» уровень соответствия стандартам – 82%), что ставит его на второе место в регионе операций ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 79%, балканские страны и Турция – 84%, страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, – 59%).

Диаграмма 4.15

#### Учет местной специфики средств правовой защиты – отметки республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии



Примечание. На диаграмме приведены отметки за учет местной специфики в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Во всех странах процедуры правовой защиты считаются учитывающими местную специфику.

Первой в рейтинге с отметкой 90% («очень высокий» уровень соответствия) снова оказалась Армения, за которой с небольшим отставанием идут Таджикистан и Узбекистан (оба по 80%). Наихудший показатель отмечен у Киргизской Республики – 78%, но тем не менее это все же «высокий» уровень соответствия стандартам, согласно оценочной матрице.

Судя по выставленным им баллам органы правовой защиты в субрегионе, как представляется, хорошо адаптировались к экономическим, социальным и правовым условиям, в которых они работают.

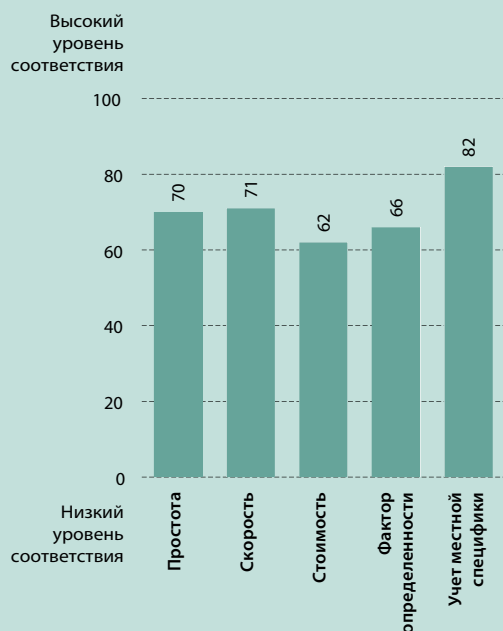
### Тенденции

Субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии не смог достичь «высокого» уровня соответствия стандартам. По четырем

из пяти показателей эффективности субрегион достиг «среднего» уровня соответствия стандартам (простота – 70%, скорость – 71%, стоимость – 62%, определенность – 66%). Ни одна из стран не выделяется на фоне других, так как каждая из них имеет сильные стороны в одних областях и слабые в других. Например, Армения получила очень хорошие отметки за показатели стоимости и учета местной специфики, но низкие баллы за показатели простоты и скорости, а также средний балл за показатель определенности. Аналогичным образом, Таджикистан продемонстрировал довольно хорошие результаты по показателям скорости и учета местной специфики, хорошие по показателю простоты, но плохие по показателям определенности и стоимости. Как представляется, больше всего страдает от нормативного разрыва в эффективности на практике Узбекистан, получивший баллы от очень низкого до низкого по трем из пяти показателей (простота, стоимость, скорость). В плане полученных суммарных отметок Армения и Таджикистан показали себя хорошо

Диаграмма 4.16

#### Показатели эффективности республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии в среднем



Примечание. На диаграмме приведены средние отметки по пяти основным показателям эффективности в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Не имеется данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии и Туркменистана. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



– 76% и 77%, соответственно, в то время как Киргизская Республика с 67% и Узбекистан с 53% не смогли достичь приемлемого уровня.

Худшие оценки в субрегионе зафиксированы по показателям стоимости и определенности – 62% и 66%, соответственно. Кроме того, усложненность систем считается высокой (балл за простоту – 70%). Самые большие угроза и риск в субрегионе по-прежнему приходится на показатель определенности.

Многие из заинтересованных сторон выражают сомнения в независимости, беспристрастности и честности контрольных (проверяющих органов), к компетенции которых отнесено разрешение споров в сфере ГЗ, а также в предсказуемости принимаемых ими решений. Более того, факторы стоимости и времени подрывают эффективность функционирования систем правовой защиты, лишая их ключевых параметров эффективности. Вместе с тем следует отметить, что субрегион республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии по двум показателям (скорость и учет местной специфики) занял среди субрегионов ЕБРР второе место в рейтинге, набрав более высокий балл, чем страны-члены ЕС в субрегионе операций ЕБРР.

С учетом всех этих результатов основным аспектом проблемы правовой защиты, на который правительствам стран субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии следует обратить внимание, как представляется, является обеспечение честности и предсказуемости в действиях органов правовой защиты. Более того, имеются значительные резервы для улучшения показателей простоты и скорости, с тем чтобы сделать правила более удобными для применения и обеспечить в деятельности системы в целом более четкий учет потребностей и темпов развития современного рынка ГЗ.

### Заключение

Очевидно, что в сфере ГЗ странам субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии пока еще не удалось создать эффективно функционирующие системы правовой защиты. По различным причинам в каждой из стран отмечены недостатки по почти каждому показателю эффективности, что подрывает общее функционирование системы. Одним из важных выводов, вытекающих из результатов обследования, является то, что системы правовой

защиты в республиках Центральной Азии, Кавказа и Монголии плохо отлажены, а это сигнал к принятию нормативно-административных мер для достижения приемлемой степени согласованности, последовательности и функциональности в работе систем правовой защиты.

Во всех странах имеются органы надзора, но зачастую административные проверки проводятся редко или вообще не проводятся, а существующие правила правовой защиты, в целом, считаются усложненными. Административные проверки проводятся с разумной скоростью, в то время как судебные процедуры носят громоздкий характер и отнимают много времени.

Однако, помимо вопросов сложности, стоимости и перерасхода времени, самой важной сферой, которая требует от правительств республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии принятия мер, является аспект обеспечения честности в работе систем правовой защиты. Подобно своим соседям из субрегиона ЦВЕ, республики Центральной Азии, Кавказа и Монголии должны активизировать работу по созданию полностью независимых и квалифицированных органов правовой защиты, которые выстроит прозрачную, оперативно и объективно действующую систему работы с административными жалобами, борясь таким образом с коррупцией и гарантируя беспристрастное и равное отношение к рассмотрению поступивших к ним дел. Более того, введение таких контрольных структур ускорит ход процессуальных действий, разгрузит заваленные делами суды, снизит судебные издержки и таким образом повысит эффективность системы.

Исходя из этих выводов ясно, что в странах операций ЕБРР в субрегионе республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии следует рассмотреть возможность проведения в сфере ГЗ специальных институционально-административных реформ в деятельности их систем правовой защиты для усиления административной составляющей путем создания независимых административных или квазисудебных проверяющих структур. И последнее, если их новая архитектура будет оснащена набором упрощенных, но отвечающих интересам осуществления закупок правил и процедур, позволяющих снизить стоимость и ускорить этот процесс, можно ожидать, что за короткое время страны субрегиона республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии смогут намного улучшить формы применения в сфере ГЗ материально-правовых и процессуальных норм.

## 4.5

## Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию

## Простота

По показателю простоты страны субрегиона Восточной Европы, включая Грузию и Россию, набрали ниже 70% (в среднем – 67%), что является самым низким усредненным баллом среди четырех субрегионов ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 81%, балканские страны и Турция – 92%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 70%).

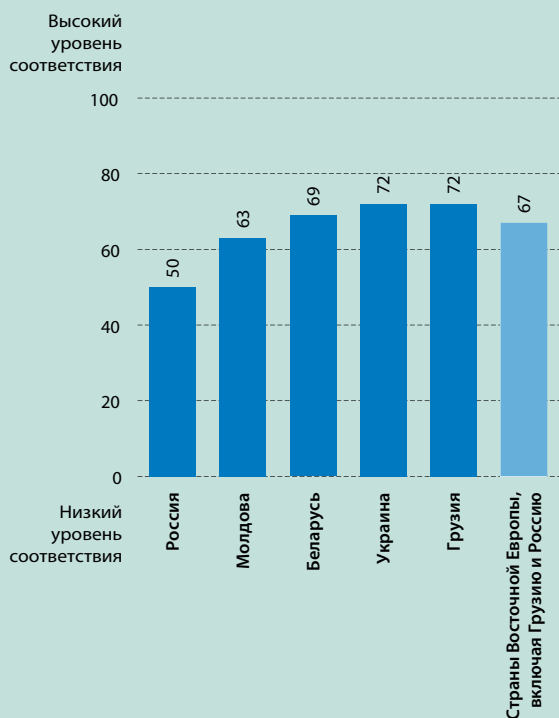
Безусловно, такой результат удовлетворительно считать нельзя и он, возможно, вызван тем обстоятельством, что в отличие от стран Европейского союза страны Восточной Европы,

включая Грузию и Россию, никто не обязывал внедрять комплексные варианты средств и инструментов правовой защиты.

В целом, в национальном законодательстве правила правовой защиты прописаны, но они, в основном, считаются усложненными и рассматриваются как неоднозначные в применении. Как представляется, недостаток ясности и общий подход, который служит главным образом удовлетворению государственных интересов в субрегионе Восточной Европы, включая Грузию и Россию, привели к введению в правовой оборот усложненных правил правовой защиты и созданию институционально-правовой среды,

Диаграмма 4.17

**Простота применения средств правовой защиты – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию**



Примечание. На диаграмме приведены отметки за простоту применения средств правовой защиты в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

представляющей трудности для ее использования хозяйствующими субъектами.

Наивысшие баллы по этому показателю были получены Грузией и Украиной (обе 72%), в то время как самый слабый результат был продемонстрирован Россией (50%). В Грузии правила правовой защиты в сфере ГЗ предусматривают применение как административных, так и судебных средств защиты, которые регулируются четко прописанными и однозначными процедурами. С другой стороны, в России система считается довольно усложненной и неудобной для пользователей и она набрала только 50%. И последнее, Беларусь достигла «среднего» уровня соответствия стандартам (средний балл – 69%).

Как видно из анализа, отсутствие детально прописанных правил правовой защиты, приспособленных к нуждам процесса осуществления ГЗ, вызывает большие сложности в функционировании систем правовой защиты во всех странах данного субрегиона.

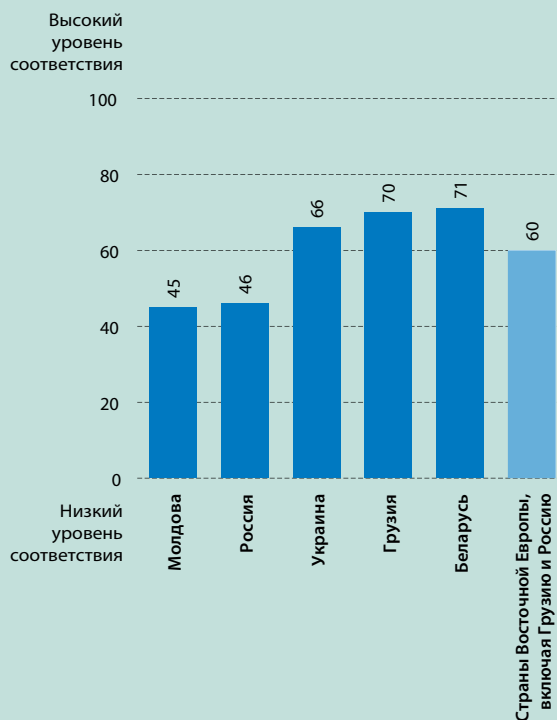
## Скорость

Субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, также оказался на последнем месте и по оценке показателя скорости, набрав всего лишь только 60% (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 65%, балканские страны и Турция – 76%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 71%).

Самые лучшие результаты по показателю скорости продемонстрировали Беларусь и Грузия (71% и 70%, соответственно). В обеих странах, несмотря на действующую в них двухъярусную систему проверок (административная и судебная) плюс введение ведомствами-заказчиками обязательного моратория, строго установленные сроки подачи жалоб хозяйствующими субъектами и принятия решений по ним ведомствами-заказчиками или проверяющими органами обеспечивают относительно удовлетворительные темпы осуществления процедур правовой защиты.

Диаграмма 4.18

### Скорость применения средств правовой защиты на практике – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за скорость применения средств правовой защиты в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Самые низкие оценки были получены Молдовой (45%) и Россией (46%). В обеих странах скорость применения административных средств правовой защиты считается удовлетворительной, но сроки проведения судебных разбирательств могут быть весьма разными. Сроки их проведения обусловлены особенностями конкретного дела, а в некоторых инстанциях на это уходят месяцы или даже годы. Более высокую отметку, чем Россия и Молдова, получила Украина (66%), но она тоже не достигла 70-процентного порога, главным образом из-за относительно длительных сроков подачи и рассмотрения жалоб, а также из-за неопределенности со сроками проведения судебных разбирательств по делам, в которых потерпевший хозяйствующий субъект выбирает путь оспаривания в судах соответствующей юрисдикции незаконного, по его мнению, характера действий, и бездействия со стороны ведомства-заказчика.

Из этих примеров явствует, что функционирование систем правовой защиты в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию, нуждается в улучшении.

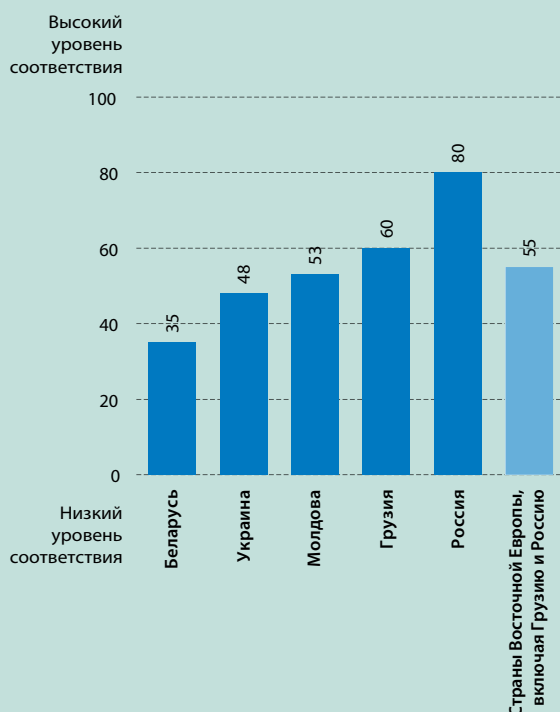
### Стоимость проведения проверок

В субрегионе стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, самым проблематичным аспектом работы системы правовой защиты в сфере ГЗ является фактор стоимости. Средний балл составил 55%, что считается «низким» уровнем соответствия стандартам, согласно оценочной матрице (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 67%, балканские страны и Турция – 73%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 62%).

Еще большую тревогу вызывают результаты Беларуси и Украины, которые показали себя даже еще хуже (35% и 48%, соответственно), что является «очень низким» уровнем, согласно методике проведения оценки. Этот результат обусловлен главным образом неопределенностью со стоимостью общих процедур правовой защиты. По показателю стоимости также плохо показали себя Грузия и Молдова, главным образом из-за того, что, по мнению респондентов, средние и малые предприятия считают взимаемую плату неприемлемой. И последнее, по срав-

Диаграмма 4.19

### Стоимость средств правовой защиты на практике – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за стоимость средств правовой защиты в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

нению с результатами других стран субрегиона неожиданно хороший результат по показателю стоимости продемонстрировала Россия, достигнув «высокого» уровня соответствия стандартам – 80%, который поместил страну на шестую позицию среди обследованных стран операций ЕБРР. Эта отметка может объясняться тем, что подача жалоб в административные органы является бесплатной, а установленная государством плата за рассмотрение жалоб судами обычно низкая, что облегчает хозяйствующим субъектам в целом, а средним и малым предприятиям, в частности доступ к пользованию системами правовой защиты в сфере ГЗ.

Что касается показателя стоимости средств правовой защиты в субрегионе стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, то в этой области, безусловно, имеются большие резервы для улучшения ситуации с целью поиска баланса между потребностью в облегчении доступа к пользованию системой и необходимостью не допускать такие явления, как злоупотребление процедурами правовой защиты.

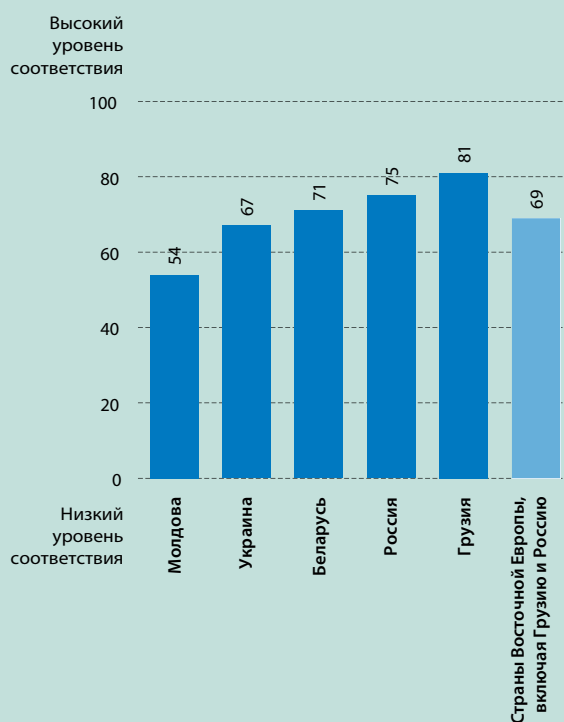
### Фактор определенности

Определенность – это показатель эффективности, за который субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, получил наивысшую отметку (в среднем по субрегиону – 69%), достигнув «среднего» уровня соответствия стандартам. Вместе с тем в рейтинге он занял третье место (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – 80%, балканские страны и Турция – 79%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 66%).

Самый низкий результат зафиксирован у Молдовы, которая только чуть-чуть превысила «низкий-очень низкий» уровень с оценкой 54% главным образом из-за показателей восприятия коррупции, отмеченных, как свидетельствуют результаты проведенного обследования, в ходе проведения оценки в сочетании с непредсказуемостью постановлений органов правовой защиты и их сомнительной беспристрастности. Результаты Беларуси оцениваются на «среднем» уровне соответствия стандартам и составили

Диаграмма 4.20

#### Фактор определенности средств правовой защиты на практике – стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за Фактор определенности средств правовой защиты в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

71%. Другие страны субрегиона зафиксировали более высокие результаты, причем две из них вышли на «высокий» уровень соответствия стандартам, а именно: Грузия (81%) и Россия (75%). В обеих странах проверяющие органы считаются беспристрастными и лишенными признаков коррумпированности. Более того, в России ее Федеральная Антимонопольная Служба (ФАС) публикует постановления резолюции на своем веб-сайте, тем самым повышая уровень предсказуемости, в то время как, судя по ответам респондентов, доказательств наличия в Грузии подобных норм передовой практики нет. И последнее, следует отметить, что органы правовой защиты в Украине по некоторым аспектам воспринимаются как коррумпированные, в результате чего по показателю определенности она набрала лишь 67%.

Из этих результатов ясно, что страны субрегиона стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, должны рассмотреть возможность проведения дальнейших реформ как на нормативном, так и на административном уровнях

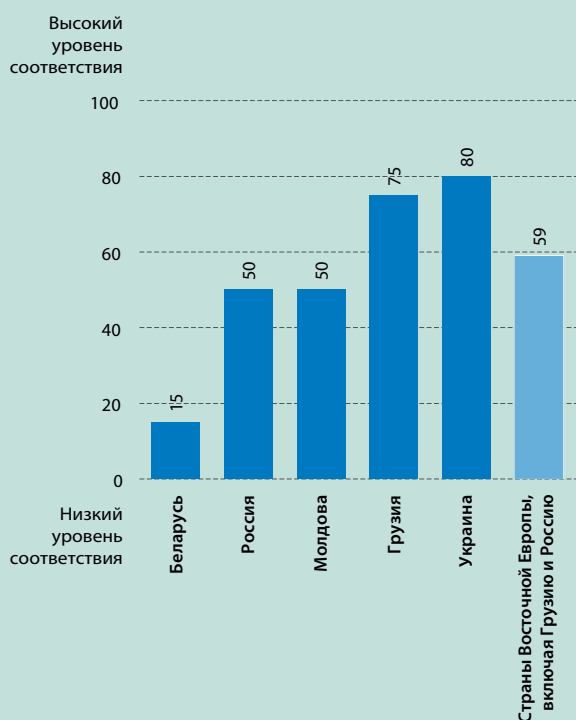
в целях борьбы с коррупцией и улучшения показателей восприятия факторов последовательности и предсказуемости в действиях их органов и систем правовой защиты в сфере ГЗ.

#### Учет местной специфики

За показатель учета местной специфики субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, получил низкий балл (в среднем 59%). Самый лучший результат продемонстрировала Украина (80%). Самый худший результат у Беларуси – только 15%, так как действующие в стране средства защиты считаются «неадекватными». Более того, две из пяти стран субрегиона – Молдова и Россия – по этому показателю получили только 50%. В случае с Россией понятно, что ограниченность масштабов применения правил правовой защиты, в результате чего сокращается число и диапазон типов принимаемых ведомствами-заказчиками решений, которые можно оспорить в администра-

Диаграмма 4.21

#### Учет местной специфики средств правовой защиты – отметки стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию



Примечание. На диаграмме приведены отметки за учет местной специфики в странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

тивном порядке, во многом обуславливает величину конечной отметки. С другой стороны, «высокий» уровень соответствия стандартам вновь продемонстрировала Грузия, поскольку, как представляется, она смогла сформировать нормативную базу, в которой в теоретическом и практическом плане формальности, обусловленные государственным характером закупок, осуществляемых в государственном секторе, хорошо сбалансированы с гибкостью и оперативностью, необходимыми для обеспечения эффективности: другими словами, ее система правовой защиты для разрешения споров в сфере ГЗ выстроена с учетом местной специфики.

### Тенденции

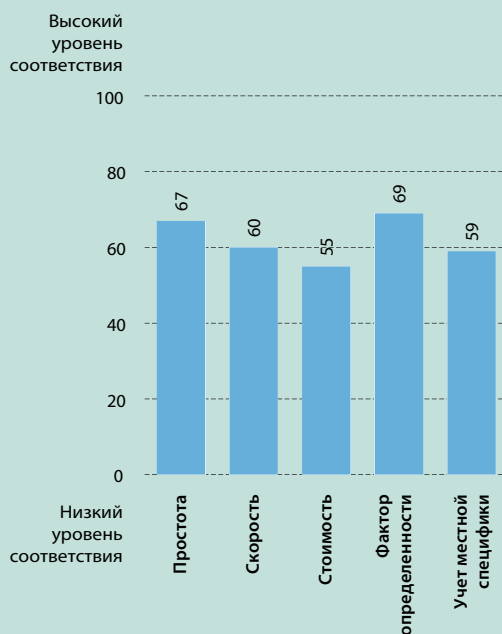
Согласно результатам в области общей эффективности, в четырех из пяти стран субрегиона стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, (Беларусь – 61%, Молдова – 53%, Россия – 66% и Украина – 67%), система правовой защиты в сфере ГЗ не смогла достичь удовлет-

ворительного результата по показателю эффективности. На фоне других стран выделяется Грузия (75%), так как она получила довольно неплохие отметки за все пять показателей эффективности. Вместе с тем страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, набрали, в среднем, ниже 70%.

Худшие результаты субрегиона продемонстрированы по показателям стоимости и учета местной специфики. Здесь средние баллы составили 55% и 59%, соответственно. Более того, по четырем из пяти показателей эффективности (простота, скорость, стоимость и учет местной специфики) субрегион получил самый низкий балл среди других субрегионов ЕБРР (страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР, балканские страны и Турция, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия). Многие из заинтересованных сторон в большей или меньшей степени подвергают сомнению независимость, беспристрастность, честность и предсказуемость действий административных и (квази-) судебных органов, которые занимаются разрешением споров в сфере ГЗ.

Диаграмма 4.22

#### Показатели эффективности стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию в среднем



Примечание. На диаграмме приведены средние отметки по пяти основным показателям эффективности странах Восточной Европы, включая Грузию и Россию. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



Субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, не пошел по пути создания специальной системы правовой защиты в сфере ГЗ, а вместо этого решил возложить эту обязанность главным образом на судебные инстанции, а также на другие государственные учреждения и ведомства, к компетенции которых отнесен целый ряд различных государственных финансовых и экономических проблем (например, в Молдове это Агентство материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи, в России – ФАС, в Украине – Антимонопольный Комитет).

### Заключение

Очевидно, что субрегион стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, не вкладывает достаточно материальных средств в свою систему правовой защиты в сфере ГЗ, а предпочитает вместо этого возложить эту обязанность, главным образом, на судебные инстанции и иные государственные учреждения и ведомства, которые занимаются решением целого ряда проблем и деятельность которых не связана с ГЗ.

Во всех странах проводятся административные и судебные проверки, но их стоимость, волокиты и неопределенность с их проведением, как представляется, подрывают потенциал действующих в странах субрегиона систем правовой защиты в сфере ГЗ в вопросах достижения поставленных перед ними целей.

Помимо сложностей и задержек, вызванных усложненной конструкцией систем и неоднозначностью содержания соответствующих нормативно-правовых документов, общей причиной получения субрегионом стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, плохих результатов по всем показателям эффективности является то, что в сфере ГЗ всех стран субрегиона отсутствуют полностью независимые органы правовой защиты, укомплектованные профессионалами в правовой и технической областях с соответствующими подготовкой и квалификацией, позволяющие им выявлять специфические особенности возникающих в сфере ГЗ споров и разрешать их наиболее эффективным для всех заинтересованных сторон путем.

Кроме того, увеличение скрытых затрат в зависимости от хода процедуры, задержек и неопределенности с получением окончательного результата, как представляется, подрывает потенциал функционирующих в субрегионе стран

Восточной Европы, включая Грузию и Россию, систем правовой защиты в сфере ГЗ в вопросах достижения желаемой степени эффективности. В результате этого во многих случаях системы правовой защиты и проверяющие органы, как представляется, действуют «в отрыве» от общей институционально-правовой базы регулирования сферы и местного рынка ГЗ.

Из полученных результатов ясно, что страны субрегиона стран Восточной Европы, включая Грузию и Россию, должны рассмотреть возможность структурной реорганизации своих систем в сфере ГЗ с целью введения в правовой оборот принципов, правил и инструментов, которые позволят их системам правовой защиты в данной сфере служить эффективным механизмом применения материально-правовых норм в сфере ГЗ.

## 4.6

## Страны ЕС в регионе ЕБРР

## Простота

За показатель простоты страны-члены ЕС региона операций ЕБРР получили высокий балл (в среднем 81%), что является вторым из усредненных результатов среди четырех субрегионов (балканские страны и Турция – 92%, ЦВЕ – 57%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 70%). Это очень хороший результат, свидетельствующий о том, что страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР были обязаны провести множество реформ и преобразований в своих системах правовой защиты, чтобы выйти на соблюдение установленных ЕС правил правовой защиты в сфере ГЗ.

\* Директива ЕС 89/665/ЕЕС [L 395/30.12.1989 стр. 33]; директива ЕС 92/13/ЕС [L 76/23.3.1992, стр. 14]; директива ЕС 2007/66/ЕС [L 335/20.12.2007 стр. 31].

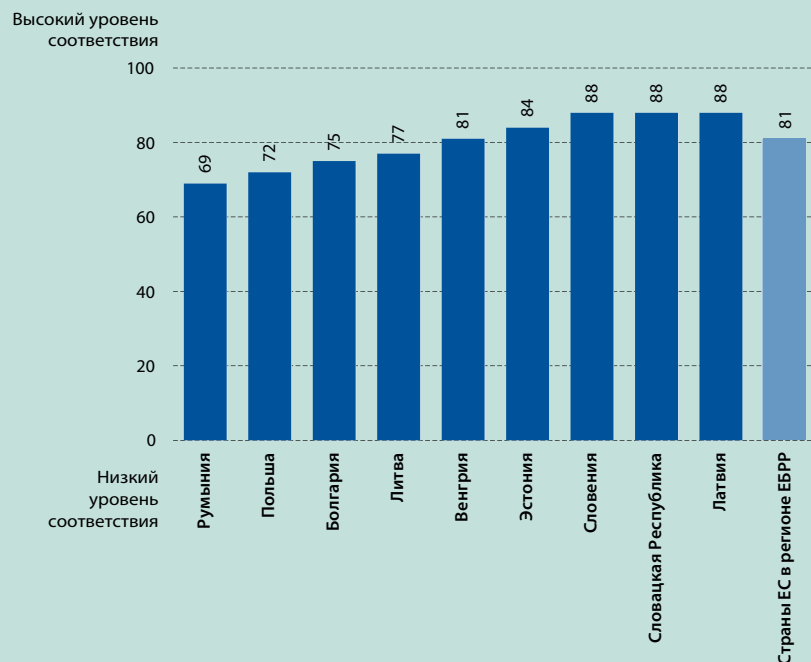
Более того, высокие баллы получили семь из девяти стран-членов ЕС в регионе операций ЕБРР. Набрал по 88%, первое заняли Латвия, Слова-

кия и Словения, далее с небольшим от них отставанием идут Эстония (84%) и Венгрия (81%). В целом, правила правовой защиты в перечисленных выше странах считаются однозначными и эффективными. У лиц, требующих проверки решения или бездействия ведомства-заказчика, имеется целый ряд вариантов защиты своих интересов с использованием либо административных, либо судебных средств. И последнее, в отношении закупочных процедур действуют требования о введении моратория, в результате чего потерпевшие стороны из числа участников торгов имеют достаточно времени для изучения дела и принятия решения, следует ли им воспользоваться своим правом на оспаривание решения ведомства-заказчика.

В регионе операций ЕБРР ниже 80% набрали две страны-члены ЕС – Болгария (75%) и Литва

Диаграмма 4.23

Простота применения средств правовой защиты – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведены отметки за простоту применения средств правовой защиты в странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

(77%), но их отметки все же считаются высокими. В обеих странах процедуры проверок считаются относительно четко прописанными, но в определенной мере усложненными. И последнее, действующие в Польше (72%) и Румынии (69%) системы считаются довольно усложненными и неудобными для пользования. В случае с Польшей проблемы возникают главным образом из-за разноречивых толкований правил органами, проводящими административные и судебные проверки. В Румынии отсутствует автоматически действующий механизм приостановления закупочного процесса (введение моратория), а процедуры правовой защиты в сфере ГЗ считаются «не очень детально прописанными».

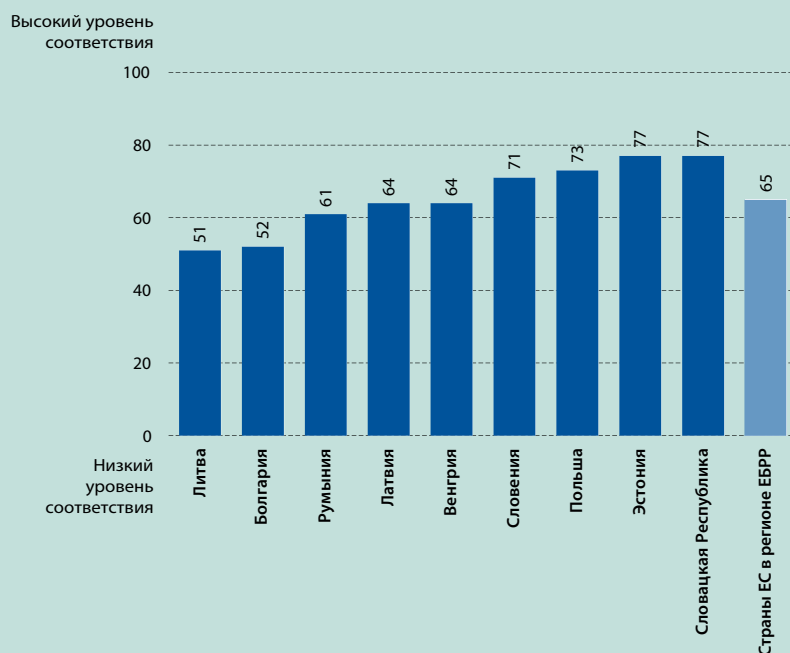
Как видно из анализа результатов, необходимость соблюдения законодательства ЕС в сфере ГЗ привела к существенной модернизации системы правовой защиты в этой сфере деятельности стран-членов ЕС в регионе операций ЕБРР. Несмотря на разнообразие доступных средств, правила, в большинстве случаев, считаются простыми и однозначными и, таким образом, повышающими общую эффективность работы системы.

### Скорость

В отличие от стандарта простоты страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР по показателю скорости демонстрируют не очень хороший результат. Средний балл субрегиона (65%) является только «средним» уровнем соответствия стандартам, в результате чего данный субрегион занимает третье место среди четырех субрегионов ЕБРР (балканские страны и Турция – 70%, ЦВЕ – 60%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 71%). По показателю скорости страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР показали себя хуже всего. Одна из общих причин плохой деятельности субрегиона по этому показателю вызвана бытующим там мнением о чрезмерной, в среднем, длительности судебных разбирательств. Если податель конкурсной заявки решает возбудить иск в суде, это приводит к значительному затягиванию общего процесса проведения проверки. С другой стороны, продолжительность административных процедур относительно небольшая, несмотря на тот факт, что в большинстве стран субрегиона, согласно правилам ЕС, в сфере ГЗ действует требование об обязательном введении моратория.

Диаграмма 4.24

#### Скорость применения средств правовой защиты на практике – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за скорость применения средств правовой защиты в странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки составлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Лучшие результаты по показателю скорости получили Эстония и Словакия (77% каждая). В первой стране решение по административной жалобе должно быть вынесено в 10-дневный срок, а во второй – всего лишь в 7-дневный. Темпы вынесения решений падают в Польше (73%), где по административным жалобам их вынесение может занять до 15 дней, а судебное разбирательство – до 3 месяцев. В Словении (71%) это, в общем, занимает от 1 до 2 месяцев. Темпы этого процесса резко замедляются в Венгрии (64%), Литве (64%) и Румынии (61%), что для этих стран является «средним» уровнем соответствия стандарту скорости. В случае с Литвой, несмотря на разумно установленные «законом на бумаге» сроки на практике они не соблюдаются. Более того, если решение суда обжалуется в суде второй инстанции, длительность процесса может значительно увеличиться. Самые худшие результаты по показателю скорости зафиксированы в Болгарии (52%) и Латвии (51%). В обеих странах основной причиной получения низкой отметки является длительность судебного разбирательства.

Как видно из приведенных выше примеров, разнообразие вариантов правовой защиты и наличие многоярусной системы проведения

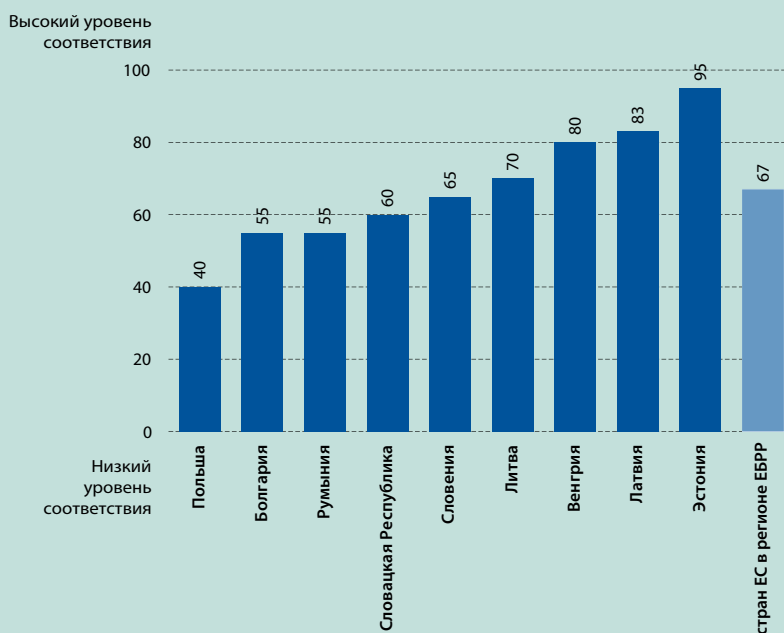
административных и судебных проверок в сочетании с требованием о введении моратория заставляет тратить больше времени, чем можно было бы обоснованно ожидать. Вместе с тем настоящая причина затягивания общих сроков присуждения контрактов кроется не в структуре или функционировании административных механизмов проверок, которые во всех странах работают в более или менее удовлетворительном темпе. Главная причина затягивания сроков кроется в длительности судебных процессов. Именно в этой области для упорядочения процесса проведения проверок в сфере закупок требуется вмешательство органов регулирования.

### Стоимость проведения проверок

В странах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР после показателя скорости вторым по проблематичности аспектом системы правовой защиты в сфере ГЗ идет стоимость проведения проверок. Средний балл здесь составляет 67%, и этот результат находится на «среднем» уровне соответствия стандартам, согласно оценочной матрице (балканские страны и Турция – 73%, ЦВЕ – 55%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 62%).

Диаграмма 4.25

#### Стоимость средств правовой защиты на практике – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за стоимость средств правовой защиты в странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Еще более тревожные результаты зафиксированы в Болгарии, Польше и Румынии, которые получили баллы ниже «среднего» уровня (55%, 40% и 55%, соответственно), что является «очень низким» уровнем, согласно оценочной методике. Основная причина получения этими тремя странами таких низких отметок кроется в неопределенности положения со стоимостью общей процедуры правовой защиты, а также в том факте, что податели жалоб вынуждены предоставлять дорогостоящие гарантии, суммы которых обычно рассчитываются как процент от общей суммы договора. Это может приводить к увеличению стоимости средств правовой защиты.

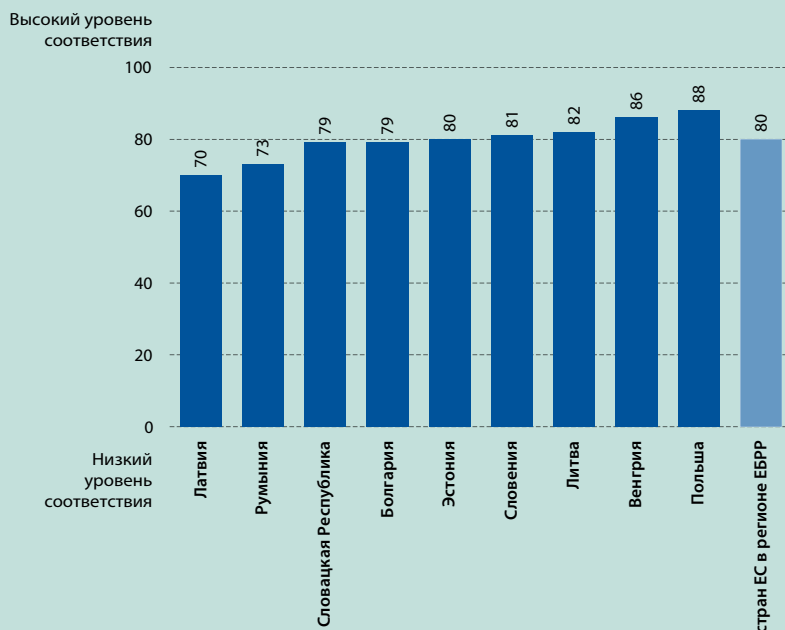
По показателю стоимости средние результаты продемонстрировали также Словакия, Словения и Литва. Их уровни соответствия стандартам составили 60%, 65% и 70%, соответственно, в основном из-за того, что стоимость средств правовой защиты респонденты считают необоснованной, по крайней мере, применительно к процедуре присуждения контрактов на относительно большие суммы. Тем не менее, действие фактора стоимости, в определенной степени, сдерживается положениями, предусматривающими установление верхнего предела платы за подачу для жалоб

и судебных издержек. Намного лучше результаты у Венгрии и Латвии – 80% и 83%, соответственно: они обе вышли на «высокий» уровень соответствия стандартам. Данные суммы платы терпимы для МСП этих стран. В Латвии административные жалобы подаются бесплатно, в то время как в Венгрии приемлемая плата установлена только для договоров на небольшие суммы, но для договоров на большие суммы, превышающие пороговые величины, которые установлены для сферы ГЗ в директивах ЕС 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС, она относительно высокая. И последнее, лучший результат по эталонному показателю стоимости у государств-членов ЕС в регионе операций ЕБРР был достигнут Эстонией – 95% («очень высокий» уровень соответствия стандартам) благодаря тому, что стоимость подачи административной жалобы, независимо от величины договорной суммы, местными юристами-практиками считается приемлемой.

Из приведенных выше примеров явствует, что качество и разнообразие средств правовой защиты в сфере ГЗ, как правило, стоит денег. Содержание многоярусных систем работы с административными жалобами, к разрешению которых привлекаются группы экспертов, а также

Диаграмма 4.26

**Фактор определенности средств правовой защиты на практике – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР**



Примечание. На диаграмме выше приведены отметки за Фактор определенности средств правовой защиты в странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

их рассмотрение в специализированных судебных инстанциях – вещь недешевая. Однако в некоторых странах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР плата за эти услуги поднялась до уровней, несопоставимых с вариантами предоставления правовой защиты и результатами их оказания потерпевшим участникам торгов. Очевидной причиной возникновения такой ситуации является понятное желание органов регулирования ограничить доступ к системе, чтобы избежать злоупотреблений и задержек, которые могут быть вызваны слишком большим потоком жалоб, направляемых в более доступные по стоимости системы. Однако реальная трудность заключается в нахождении надлежащего баланса между этими двумя аспектами проблемы стоимости, а именно его некоторым странам-членам ЕС в регионе операций ЕБРР найти так и не удалось.

### Фактор определенности

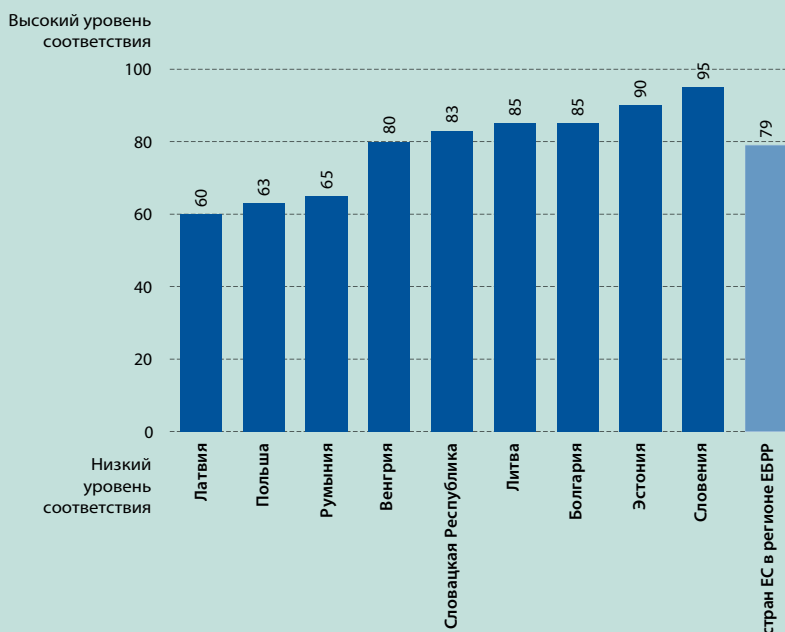
Определенность – показатель эффективности, по которому страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР показали лучшие результаты (средняя отметка субрегиона – 80%) среди других субрегионов ЕБРР (балканские страны и Турция – 79%,

страны ЦВЕ – 69%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 66%).

Самые худшие результаты получены в Литве, набравшей 70%, в основном, из-за бытующих в стране мнений о возможной коррумпированности судебных органов и сомнений в беспристрастном рассмотрении ведомств-заказчиками поступающих к ним административных жалоб. Не удалось выйти на удовлетворительный уровень соответствия стандартам и Румынии (73%). Ее органы правовой защиты воспринимаются как коррумпированные и непредсказуемые, а также, в некоторой степени, им не хватает беспристрастности. Болгария и Словакия набрали по 79%, что является «высоким» уровнем соответствия стандартам, согласно оценочной матрице. В Словакии беспристрастность и честность Управления государственных закупок были, в некоторой степени, поставлены под сомнение, а его решения характеризуются как непредсказуемые, хотя и публикуются на веб-сайте управления. Другие страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР получили отметки на уровне 80% или выше (Эстония – 80%, Венгрия – 86%, Латвия – 82%, Словения – 81%). Основная

Диаграмма 4.27

#### Учет местной специфики средств правовой защиты – отметки стран ЕС в регионе ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведены отметки за учет местной специфики в странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

проблема, выявленная в этих странах, это ограниченная предсказуемость действий органов правовой защиты. По мнению респондентов, эту проблему нужно решать. И последнее, наилучшие результаты по показателю определенности продемонстрировала Польша, набравшая 88%, что является наивысшей отметкой во всем регионе операций ЕБРР. Однако, даже в Польше, беспристрастность Национальной апелляционной палаты была поставлена под сомнение, так как она считается учреждением, защищающим, прежде всего, интересы государственной стороны. Кроме того, по мнению некоторых респондентов, судебная практика в определенной степени не носит единообразного характера, а участники торгов не могут предсказать результаты судебных разбирательств.

### Учет местной специфики

По показателю учета местной практики страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР получили высокие отметки (средний балл составил 79%). Благодаря этому результату данный субрегион за-

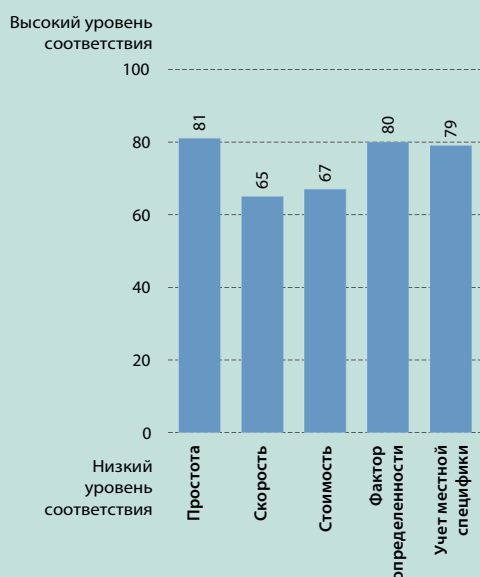
нял третье место среди субрегионов ЕБРР (балканские страны и Турция – 79%, ЦВЕ – 69%, республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – 66%).

Наилучшие результаты продемонстрировали Словения (95%) и Эстония (90%), получившие очень высокие баллы. Болгария, Венгрия, Литва и Словацкая Республика также удостоились очень хороших отметок (85%, 80%, 85% и 83%, соответственно). Однако в субрегионе имеются также три страны, чье соответствие стандартам находится на уровнях от «низкого» до «среднего», а именно: Латвия (60%), Польша (63%) и Румыния (65%). По мнению респондентов, это может быть связано с недостатком у сотрудников органов правовой защиты опыта в решении коммерческих вопросов. К проведению проверок эксперты со стороны привлекаются редко, что может негативно повлиять на надлежащий характер вынесения решений по итогам проверок в тех случаях, когда требуется знания специалиста.

На основании продемонстрированных этими странами результатов всем заинтересованным сторонам следует иметь в виду, что высокая сто-

Диаграмма 4.28

### Показатели эффективности стран-членов ЕС региона операций ЕБРР в среднем



Примечание. На диаграмме приведены средние отметки по пяти основным показателям эффективности странах ЕС в регионе ЕБРР. Отметки выставлялись по ответам на контрольный список вопросов, касающихся процедур применения средств правовой защиты и по двум тематическим исследованиям. Суммарные отметки приведены в процентах, где 100% отражает наивысший результат.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.



имость функционирования системы правовой защиты не обязательно ведет к учету местной специфики в работе органов правовой защиты.

### Тенденции

Высокий суммарный балл за показатель эффективности средств правовой защиты удалось получить только пяти из девяти стран-членов ЕС в регионе операций ЕБРР (Эстония – 82%, Венгрия – 81%, Словакия – 80%, Польша – 76% и Латвия – 76%), но ни одна из стран не достигла очень высокого уровня (> 90%). Кроме того, три страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР вышли на «средний» уровень соответствия стандартам (Румыния – 65%, Литва – 72% и Болгария – 73%).

Как представляется, системы правовой защиты в странах-членах ЕС региона операций ЕБРР страдают в основном от неэффективности в областях скорости и стоимости. Указанные страны получили приемлемые отметки за показатели простоты и определенности, но не оправдали ожиданий относительно качества основных функций. Более того, в некоторых из этих стран органы и процедуры правовой защиты, как представляется, действуют «в отрыве» от реальных условий.

### Заключение

Наличие многовидовых и многоярусных процедур проведения проверок позволяет выстроить в сфере ГЗ надежно функционирующую и всеобъемлющую систему правовой защиты, которая предоставляет хозяйствующим субъектам широкий выбор инструментов для оспаривания действий и решений, совершаемых и принимаемых ведомствами-заказчиками в ходе закупочного процесса. Однако чтобы эти роскошные механизмы принесли свои плоды, требуется время, средства и ресурсы, а сами механизмы вносят определенный элемент путаницы и непредсказуемости из-за разнообразия применяемых процедур и участия в них многочисленных заинтересованных сторон. Кроме того, эти недостатки могут со временем привести к появлению систем, которые, возможно, окажутся слишком усложненными и изощренными, и тоже оторванными от реальных условий на практике.

Тем не менее, очевидно, что хотя страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР вложили немало средств в свои действующие в сфере ГЗ системы правовой защиты, результаты их работы могли

быть лучше в том, что касается общей эффективности функционирования механизмов проведения проверок.

Административные и судебные проверки проводятся в каждой из стран, но часто вяло и с не всегда предсказуемыми результатами. Более того, они, как правило, стоят дорого, что фактически ограничивает доступ к пользованию этой системой, особенно для МСП.

Как показывают результаты проведенной оценки, странам-членам ЕС в регионе операций ЕБРР, безусловно, нужно рассмотреть возможность переосмысления своей государственной политики относительно действующих в сфере ГЗ средств правовой защиты в целях упорядочения и упрощения этих процессов, максимального уменьшения связанных с ними затрат как денежных, так и времени. Кроме того, для консолидации и координации работы контрольных органов всех типов требуются дополнительные усилия и инициативы. Такая упорядоченная система должна быть нацелена на обеспечение в работе систем правовой защиты последовательности и предсказуемости, что позволит им стать эффективным механизмом, обеспечивающим соблюдение правовых норм в сфере ГЗ.

## 4.7

### Рекомендации

Как явствует из результатов обследования, в странах четырех субрегионов ЕБРР применение средств правовой защиты характеризуется разными степенями достигнутой эффективности.

Как видно из анализа, страны-члены ЕС в регионе операций ЕБРР, а также субрегион балканских стран и Турции предприняли смелые и решительные меры, позволившие им улучшить качество и эффективность действующих у них систем правовой защиты как на нормативном, так и на практическом уровнях. Субрегионы стран ЦВЕ и республик Центральной Азии, Кавказа и Монголии не смогли достичь подобных результатов главным образом из-за того, что процесс перехода к открытому, прозрачному, справедливому и конкурентоспособному рынку ГЗ там все еще не завершен.

Вместе с тем во всех четырех субрегионах остаются в большей или меньшей степени нерешенными различные вопросы повышения качества и эффективности систем правовой защиты в сфере ГЗ и их решение требует дальнейших инициатив со стороны действующих в сфере ГЗ директивных инстанций и юристов-практиков.

Чтобы заложить основу для дальнейшего обсуждения и будущего планирования, в последнем разделе этой главы приведен ряд предложений о принятии возможных нормативно-административных мер.

#### Меры регулирования: Создание независимых органов административного контроля

Важный вывод из проведенного обследования заключается в том, что страдающие структурными недостатками системы правовой защиты редко демонстрируют весомые результаты в области эффективности. Таким образом, системы, не имеющие специального органа правовой защиты, будут, в целом, менее доступными, более дорогостоящими и требующими больших затрат времени, чем другие.

Исходя из этих фундаментальных выводов, страны операций ЕБРР, пока еще не решившие создать у себя независимые специальные органы правовой защиты для урегулирования споров, возникающих в сфере ГЗ, должны переосмыслить свою государственную политику и создать такие органы. В системах правовой защиты такие органы будут выступать в качестве своего рода «реакторов-размножителей», так как они концентрируют и накапливают опыт и знания, хранят коллективную память и обеспечивают преемственность на протяжении многих лет работы, распространяют информацию и знания среди всех заинтересованных сторон.

В то же время они создают более комфортные условия для деятельности других участников режима правовой защиты, то есть для ведомств-заказчиков и судов, тем самым снижая стоимость услуг системы, укрепляя уверенность в правильном толковании и применении как материально-правовых, так и процессуальных норм в сфере ГЗ и ускоряя темпы реализации общезакупочного процесса.

И последнее, независимые органы правовой защиты способствуют укреплению принципов честности, предсказуемости и последовательности в функционировании систем ГЗ.

#### Усиление административной составляющей

Другой ключевой результат проведенного обследования заключается в том, что системы, пренебрегающие административной составляющей системы правовой защиты, дорого платят за это в плане возникновения путаницы, непредсказуемости, увеличения стоимости и сроков проведения проверок.

В системах правовой защиты в сфере ГЗ, как само собой разумеющееся, необходимо предусмотреть, чтобы еще до обращения в суд решения об осуществлении закупок проверялись в административном порядке. Благодаря использованию такого варианта

действий и при условии, что рассмотрение жалобы в административном порядке проводится не самим ведомством-заказчиком, а независимым и объективным контрольным органом, система будет работать более эффективно с точки зрения затрат на нее денежных средств и времени, поскольку она позволит разрешать споры на ранней стадии их возникновения с помощью упрощенных и оперативно действующих процедур.

В то же время это также снизит нагрузку на суды, что позволит судам сосредоточиться на более сложных и финансово важных делах, так как простые и незначительные споры будут разрешаться на административном уровне.

### Мораторий, отклонение контрактов

Как было указано в начале настоящей главы, основной целью функционирования системы правовой защиты в сфере ГЗ является обеспечение того, чтобы податель конкурсной заявки сохранял реальные шансы выиграть контракт, имея для этого возможность исправить любые нарушения правил, отменить незаконное действие или устранить последствия бездействия, совершенное ведомством-заказчиком. Для достижения этой цели в каждую систему правовой защиты должны быть встроены два ключевых варианта его действий.

Первый вариант – требование о введении моратория, что позволяет участнику торгов получить информацию о любых решениях, которые могут повредить его интересам, изучить ее, собрать необходимые доказательства и решить, будет ли он оспаривать принятое решение и в какой форме.

Второй вариант – аннулирование контракта, даже если он уже вошел в силу (при соблюдении конкретных условий и исключений, предусмотренных для защиты государственных интересов), что является очень мощным сдерживающим фактором для лиц, допускающих нарушения в процессе осуществления ГЗ.

### Усиление гарантий обеспечения честности

Одной из ключевых характеристик успешно функционирующей системы правовой защиты в сфере ГЗ является доверие всех заинтересованных сторон как государствен-

ных, и (главным образом) частных, к честной работе учреждений и органов, отвечающих за проведение проверок. Для достижения этого идеала необходимо усилить и расширить нормативную базу, гарантирующую обеспечение честности. Регулирующие органы должны принять конкретные правила, способствующие укреплению принципов честности предсказуемости и предусматривающие i) создание эффективной системы сдержек и противовесов, обеспечивающей осуществление контроля за работой органов правовой защиты согласно установленным правовыми принципами и нормам деловой этики; ii) внедрение прозрачно и объективно функционирующей системы кадрового обеспечения органов правовой защиты; iii) введение требования о широком освещении работы органов правовой защиты и обмене информацией о них (в том числе путем проведения общественных слушаний, публикации решений и т.д.) в целях повышения предсказуемости действий системы и борьбы с такими пагубными явлениями, как коррупция и отсутствие беспристрастности.

### Стоимость проведения проверок

По вопросу стоимости проведения проверок государственную политику в отношении систем правовой защиты в сфере ГЗ необходимо формировать очень тщательно, с тем чтобы придать ей соразмерный и в разумной мере сбалансированный характер.

Стоимость проверок должна быть приемлемой для всех типов предприятий на начальной стадии процесса правовой защиты и постепенно возрастать на его дальнейших стадиях.

Размер стоимости должен быть соотнесен со сложностью и спецификой каждого конкретного дела, а не использоваться как средство профилактики злоупотребления системой, тем самым лишая некоторых из хозяйствующих субъектов, не имеющих возможности платить такую сумму, экономического эффекта от него.

С другой стороны, государственная политика в этой области должна предусматривать наложение конкретных штрафных санкций на тех подателей конкурсных заявок, которые систематически злоупотребляют данной системой.

## Наращивание потенциала в области госзакупок

### Подготовка кадров

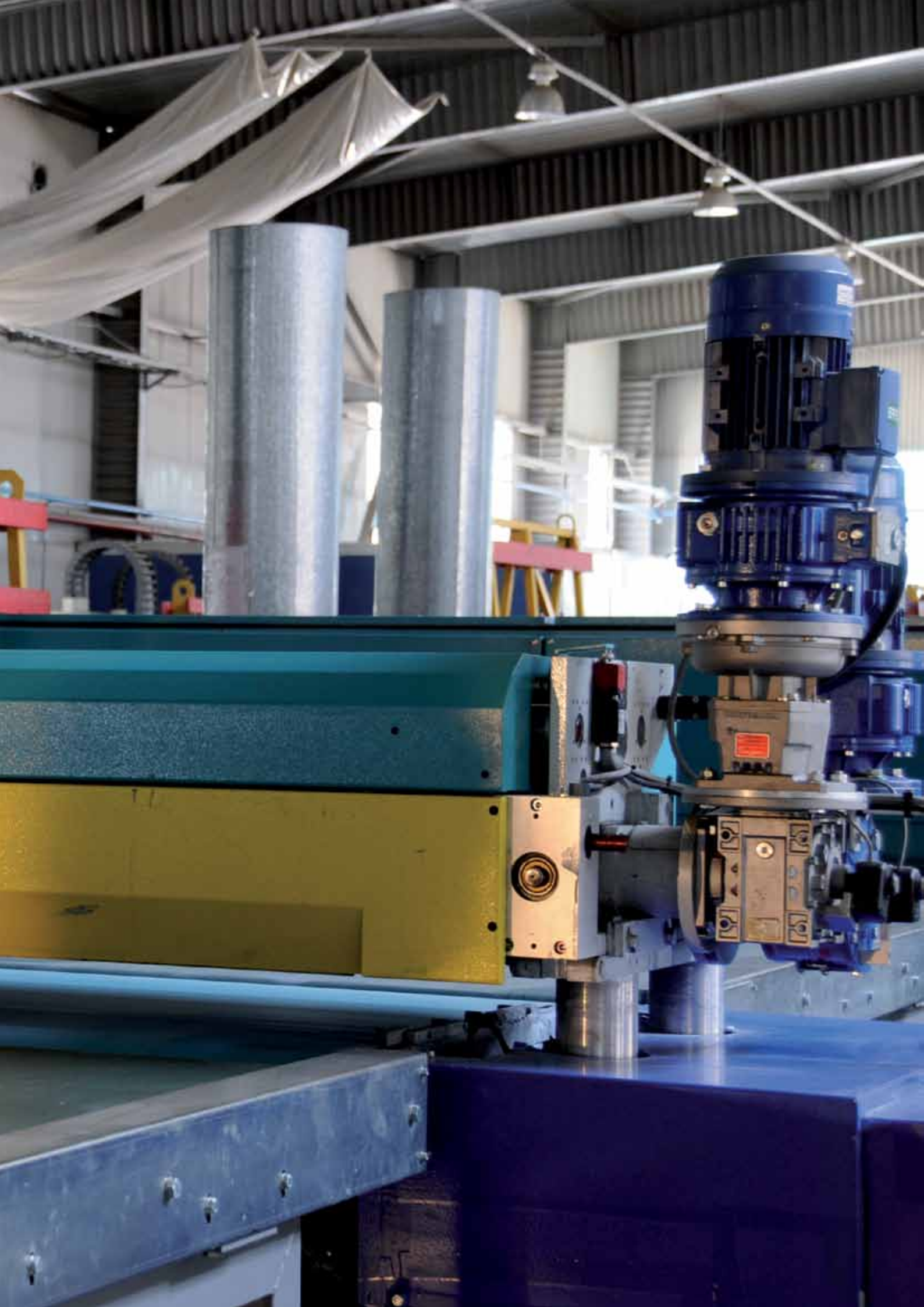
Как показало обследование, во многих юрисдикциях сотрудники административных и судебных органов правовой защиты не имеют надлежащей подготовки, что не позволяет им справляться с разнообразием и сложностью споров в современной сфере ГЗ. Сотрудники ведомств-заказчиков обычно не в курсе последних событий судебной практики в этой сфере, а в судах общей юрисдикции судьи, ведущие процессы по самым разным по своему характеру делам, недостаточно знакомы с особенностями сферы ГЗ. Кроме того, частные заинтересованные стороны, такие как сотрудники бизнес-структур и технические эксперты, не получившие юридической подготовки, могут не знать прав и обязанностей, вытекающих из норм правовой защиты.

Обследование выявило необходимость в разработке учебной программы широкого профиля, в первую очередь для сотрудников органов правовой защиты, в целях повышения их профессиональных знаний и квалификации до уровня, требуемого современной нормативно-правовой базой и практикой в сфере ГЗ. С помощью дальнейших мероприятий по подготовке кадров необходимо также удовлетворять потребности других групп заинтересованных сторон, включая сотрудников ведомств-заказчиков, юристов, хозяйствующих субъектов и т.д., которые активно участвуют в работе систем правовой защиты в этой сфере. Подготовка должна быть нацелена на удовлетворение конкретных потребностей каждой из групп и вестись в различных требуемых формах, например в форме семинаров, практикумов, ознакомительных поездок, дистанционного обучения, обучения на производстве и т.д..

### Информационные сети и документация

И последнее, эффективность систем правовой защиты в странах операций ЕБРР можно повысить путем создания неформальной специализированной сети для распространения информации и обмена ею, например в форме выпуска сборников законодательных текстов на разных языках, практических руководств и стандартных бланков, применяемых в системах правовой защиты конкретными юрисдикциями региона операций ЕБРР и др.





---

# Глава 5

---

## УСТОЙЧИВОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГЗ НА ПРАКТИКЕ В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

---

- 5.1 Введение
- 5.2 Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике в странах операций ЕБРР
  - Измерение устойчивости ГЗ на практике
  - Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике в странах операций ЕБРР
- 5.3 Общие тенденции

## 5.1

### Введение

Устойчивость сферы ГЗ определяется как процесс, посредством которого организации-заказчики удовлетворяют свои потребности в товарах, услугах, работах и коммунальных услугах таким образом, что обеспечивается соотношение цена-качество в течение всего срока их эксплуатации; при этом получателем выгоды становится не только организация, но и общество и экономика, а ущерб окружающей среде сводится к минимуму.

Устойчивость ГЗ означает достижение баланса между тремя основными измерениями устойчивого развития: экономическим, социальным и экологическим.

В рамках обследования анализ устойчивости осуществления ГЗ на практике проводился с помощью критериев, установленных проектом Организации Объединенных Наций «Обеспечение устойчивости сферы ГЗ в развитых и развивающихся странах», который осуществляется Марракешской целевой группой по устойчивым государственным закупкам (МЦГ).\*

Этот проект был выбран как наиболее полный по сравнению с другими международно-правовыми инструментами в области осуществления государственных закупок, такими как политика «зеленых» закупок ЕС. Так как этот документ изначально разрабатывался для применения в развивающихся странах/странах с переходной экономикой и развитых странах, его целесообразно использовать применительно к странам, находящимся на разных этапах развития, в том числе к странам операций ЕБРР.

\* <http://esa.un.org/marrakechprocess/tfsuspubproc.shtml>

#### Врезка 5.1

##### Устойчивость ГЗ

<b>Экономические факторы</b>	<p>в соответствии с принципами надлежащего финансового управления это учет затрат на товары и услуги в течение всего срока их эксплуатации (оценка стоимости за срок службы), в том числе на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• приобретение,</li> <li>• обслуживание,</li> <li>• операции и</li> <li>• затрат на завершение эксплуатации (включая утилизацию отходов).</li> </ul>
<b>Социальные факторы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• социальное равенство и справедливость,</li> <li>• вопросы охраны и безопасности,</li> <li>• права человека,</li> <li>• условия трудоустройства.</li> </ul>
<b>Экологические факторы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• выбросы отходов в воздух, землю и воду,</li> <li>• изменение климата,</li> <li>• биоразнообразие,</li> <li>• использование природных и водных ресурсов в течение всего срока службы товаров.</li> </ul>



## 5.2

# Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике в странах операций ЕБРР

### Измерение устойчивости ГЗ на практике

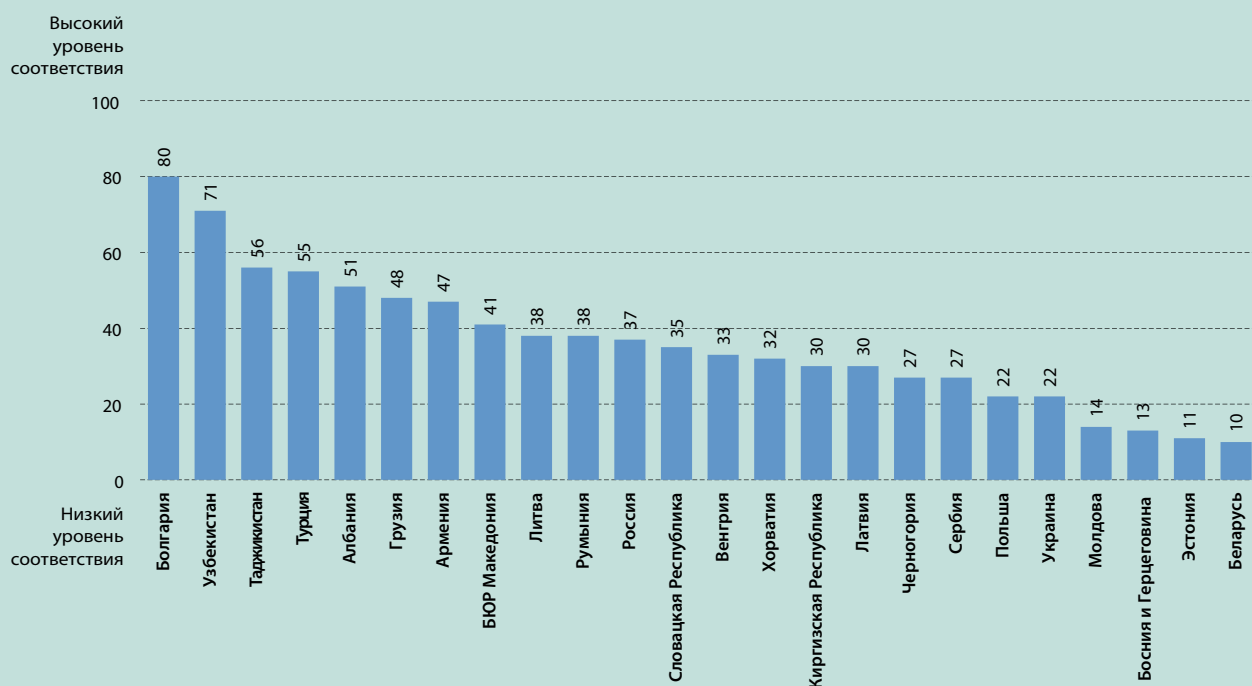
На основе оценки МЦГ был разработан специальный вопросник для закупающих организаций в регионе операций ЕБРР с целью выяснения того, как ими учитываются факторы устойчивости в процессе присуждения права на заключение государственного контракта. В исследовании приняли участие в общей сложности 24 страны региона операций

ЕБРР (от Азербайджана, Казахстана, Монголии, Словении и Туркменистана ответов получено не было).

Как показали результаты проведенной оценки, устойчивость ГЗ является абсолютно новой концепцией, которая чрезвычайно редко применяется на практике закупающими органами в странах операций ЕБРР, в том числе в государствах-членах ЕС региона операций ЕБРР.

Диаграмма 5.1

### Устойчивость госзакупок на практике в странах операций ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведены отметки за учет критериев устойчивости в процессе присуждения права на заключение контракта в странах региона операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков на контрольный перечень вопросов касающихся устойчивости госзакупок на практике. Нет данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии, Словении и Туркменистана. Описания градуированные от того, что считается наименее (обозначены зеленым цветом) до наиболее удовлетворительным (обозначены синим цветом), представляющих оптимальное соответствие базовым показателям.

### Устойчивость ГЗ на практике в странах операций ЕБРР

Закупающие организации применяют критерии устойчивости в процессе присуждения права на заключение государственного контракта только в отношении отдельных контрактов на поставку товаров или услуг. Как показали результаты оценки, в 17 странах из 24 покупающие организации не используют какие-либо механизмы, поощряющие участников торгов к обеспечению большей устойчивости поставок товаров или услуг по сравнению с тем, что указано в тендерной документации.

При разработке критериев присуждения права на заключение контракта гораздо чаще внимание уделяется вопросам экономии средств, если возможно надлежащим образом рассчитать затраты на весь срок эксплуатации поставляемых товаров или услуг. Социальные факторы в какой-то мере учитываются только в 6 странах региона операций ЕБРР. Даже в находящихся в регионе операций ЕБРР государствах-членах ЕС, где Директивы ЕС о ГЗ позволяют покупающим организациям учитывать экологические и социальные аспекты закупок при подготовке тендерной документации, покупающие организации не пользуются этой возможностью. Только в 3 странах ЕС из 8, находящихся в регионе операций ЕБРР, покупающие органы заявили о том, что в процессе присуждения права на заключение контракта они применяют критерии устойчивости в отношении широкого круга поставляемых товаров и услуг.

Кроме того, в сфере закупок фактор устойчивости не часто принимается во внимание на этапе предварительной квалификации и оценки поставщиков. Основные требования, предъявляемые к поставщикам во время процедуры предварительной квалификации, учитывают их экономические и/или финансовые возможности с точки зрения выполнения условий государственных контрактов. Тем не менее, такая оценка не всегда учитывает более широкое влияние поставщика на развитие в регионе, где заключается контракт. На этапе предквалификационного отбора влиянию хозяйственной деятельности поставщика на природную и социальную среду уделяется мало внимания. Только в трех странах региона операций ЕБРР – Албании, Армении, Боснии и Герцеговине – предквалификационный отбор основных поставщиков производится на основе сертификатов, выданных независимыми учреждениями. Эти сертификаты удостоверяют применение процедур и стан-

дартов качества, и поставщики располагают подтверждением того, что в своей производственной деятельности они учитывают вопросы устойчивости.

Если требования к устойчивости учитываются в процессе проверки поставщика, то основное внимание будет уделяться оценке воздействия его деятельности на состояние окружающей среды и его товаров на здоровье населения. Поставщиков также оценивают с точки зрения обеспечения надлежащих условий труда и соблюдения трудового законодательства. Еще одна группа требований касается продвижения местных товаров, материалов и ресурсов, создания новых рабочих мест и найма безработных и мелкие, а также содействия МСП.

Диаграмма 5.2

## Учет критериев устойчивости в процессе присуждения права на заключение контракта в странах региона операций ЕБРР

	Страна	Экономические факторы	Экологические факторы	Социальные факторы
1	Албания			
2	Армения			
3	Беларусь			
4	Болгария			
5	Босния и Герцеговина			
6	БЮР Македония			
7	Венгрия			
8	Грузия			
9	Киргизская Республика			
10	Латвия			
11	Литва			
12	Молдова			
13	Польша			
14	Румыния			
15	Россия			
16	Сербия			
17	Словакия			
18	Таджикистан			
19	Турция			
20	Узбекистан			
21	Украина			
22	Хорватия			
23	Черногория			
24	Эстония			

Критерии устойчивости не применяются.

Критерии устойчивости применяются в отношении отдельных покупаемых товаров и услуг, таких как бумага вторичной переработки, энергосберегающие лампочки, энергоэффективные ИТ (Energy Star), товары Fairtrade и т.д.

Критерии устойчивости применяются в отношении широкого круга покупаемых товаров и услуг таких как бумага вторичной переработки, энергосберегающие лампочки, энергоэффективные ИТ. Поощряется предложение большей устойчивости поставок товаров или услуг по сравнению с тем, что указано в тендерной документации.

Критерии устойчивости применяются в отношении широкого круга покупаемых товаров и услуг. Поощряются предложения более устойчивых и инновационных решений, которые часто приобретаются.

Все покупаемые товары и услуги оцениваются с точки зрения устойчивости и установленных приоритетов. Критерии устойчивости применяются в отношении всех покупаемых товаров и услуг. На случай отсутствия требуемых товаров/услуг на рынке существует система, стимулирующая участников торгов предлагать новые товары/услуги.

Примечание. На диаграмме приведены отметки за требования к устойчивости на этапе предварительной квалификации местных участников торгов в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков на контрольный перечень вопросов касающихся устойчивости госзакупок на практике. Нет данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии, Словении и Туркменистана. Описания градуированные от того, что считается наименее (обозначены зеленым цветом) до наиболее удовлетворительным (обозначены синим цветом), представляющих оптимальное соответствие базовым показателям.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 5.3

Требования к устойчивости на этапе предварительной квалификации участников торгов в странах операций ЕБРР

	Страна	Экономические аспекты	Экологические аспекты	Социальные аспекты
1	Албания			
2	Армения			
3	Беларусь			
4	Болгария			
5	Босния и Герцеговина			
6	БЮР Македония			
7	Венгрия			
8	Грузия			
9	Киргизская Республика			
10	Латвия			
11	Литва			
12	Молдова			
13	Польша			
14	Румыния			
15	Россия			
16	Сербия			
17	Словакия			
18	Таджикистан			
19	Турция			
20	Узбекистан			
21	Украина			
22	Хорватия			
23	Черногория			
24	Эстония			

Оценка поставщиков не проводится.

Потенциальные поставщики оцениваются с точки зрения их возможностей осуществлять поставки, в частности, оцениваются финансовая стабильность, качество, услуги, деятельность, потенциал.

При оценке поставщиков учитываются основные вопросы устойчивости, связанные с поставляемыми товарами или услугами. От поставщиков требуется подтвердить, что их правила ведения хозяйственной деятельности действительно соблюдаются.

При оценке поставщиков учитываются основные вопросы устойчивости, связанные с поставляемыми товарами или услугами. От поставщиков требуется подтвердить, что их правила ведения хозяйственной деятельности действительно соблюдаются.

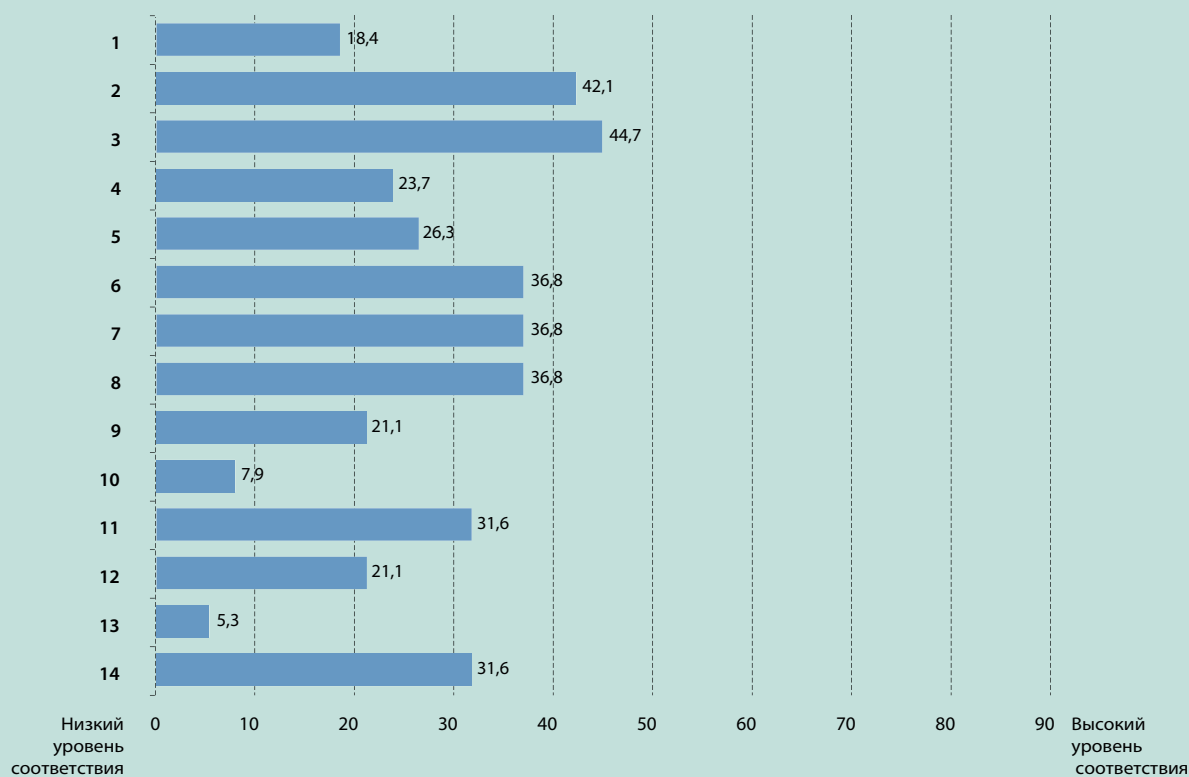
Основные поставщики способны представить оценку независимых организаций, подтверждающую соблюдение ими правил ведения хозяйственной деятельности (например, с точки зрения EMAS, ИСО, основных конвенций МОТ и т.п.), или результаты независимой проверки, выполненной аккредитованной организацией. Соблюдение стандартов поставщиком регулярно проверяется.

Примечание. На диаграмме приведены отметки за требования к устойчивости на этапе предварительной квалификации местных участников торгов в странах операций ЕБРР. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся устойчивости госзакупок на практике. Нет данных для Азербайджана, Казахстана, Монголии, Словении и Туркменистана. Описания оценены от наименее удовлетворительных (отмечено зеленым), до наиболее удовлетворительных результатов (отмечено синим цветом).

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 5.4

## Требования к устойчивости в процессе проверки поставщиков в странах операций ЕБРР



1. Создание рабочих мест (например, найм лиц без работы)
2. Воздействие на окружающую среду
3. Воздействие товаров и услуг на здоровье населения
4. Образование (например, стажировки, обучение молодежи)
5. Права человека (вопросы дискриминации)
6. Условия труда (минимальная заработная плата, охрана здоровья и безопасность)
7. Использование инновационных экологичных технологий
8. Содействие, где возможно, использованию местных материалов, компонентов и рабочей силы в создании конечного продукта
9. Содействие МСП
10. Содействие поставщикам из менее развитых районов страны
11. Содействие передаче и развитию навыков и технологий
12. Содействие поставкам, создающим возможности для уязвимых групп населения
13. Другое
14. Отсутствуют

Примечание. На диаграмме приведены отметки до какого уровня закупающие организации проводят проверку поставщиков на основе перечисленных тем. Эти темы (перечислены выше - пронумерованы от одного до четырнадцати) варьируются от создания новых рабочих мест и включают в себя продвижение малых и средних предприятий. Уровень отметок рассчитывался по ответам всех респондентов, участвующих в оценке на один выборочный ответ в контрольном перечне вопросов, касающихся устойчивости госзакупок.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## 5.3 Общие тенденции

---

Даже в тех случаях, когда вопросы устойчивости учитываются в процессе ГЗ, закупающие организации в основном обращают внимание на экономические факторы. Как показали результаты оценки, в странах региона операций ЕБРР экологические и социальные аспекты редко принимаются в расчет при принятии решения о заключении договора о закупках. В среднем 19 из 24 стран, которые приняли участие в опросе, получили оценку ниже 50% соответствия установленным стандартам, что является очень низким значением по сравнению с контрольным показателям.

Закупающие органы, как правило, не учитывают вопросы устойчивого развития при подготовке планов закупок и тендерной документации. Половина из закупающих организаций подтвердили, что они не проводят оценку экономических, экологических и социальных последствий осуществляемых закупок. Всего несколько закупающих организаций отметили, что приобретаемые ими товары оказывают значительное воздействие на окружающую среду (например, бумага, электронные устройства). Лишь в 12 странах закупающие организации указали на принятие ими мер, направленных на снижение возможных негативных последствий в результате приобретения каких-либо товаров.

Аналогичный ответ был получен, когда закупающим организациям был задан вопрос о включении критериев устойчивости в критерии принятия решения о заключении контракта на закупку определенных видов товаров или услуг или учета этих вопросов на этапе предквалификационного отбора участников торгов.

---

# Глава 6

---

## КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

---

### 6.1 Общие тенденции

Качество законодательства в сфере государственных закупок  
Качество национальной практики осуществления закупок  
Качество процедур средств правовой защиты в сфере госзакупок  
Окончательный оценочный рейтинг  
Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике

### 6.2 Подробное описание некоторых тенденций

Государственный сектор в сравнении с сектором правительственных закупок  
Формирование политики: антикоррупционные механизмы в сравнении с эффективностью закупок  
Процесс осуществления ГЗ в сравнении с тендерными процедурами  
Торги в сравнении со специальными процедурами закупок

### 6.3 Краткое изложение результатов и рекомендаций

Балканские страны и Турция  
Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия  
Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию  
Страны ЕС в регионе ЕБРР

### 6.4 Выводы



## 6.1 Общие тенденции

В этой главе представлены краткая информация о результатах проведенной оценки, общий рейтинг стран, а также обзор результатов оценки в отдельных областях государственных закупок, в том числе ответы на следующие вопросы

- a) Охватывают ли законы о ГЗ всю сферу ГЗ?
- b) Соответствует ли политика осуществления ГЗ нормам деловой практики уровню развитию местного рынка?
- c) Охватывают ли законы о ГЗ процесс осуществления ГЗ полностью?
- d) Обеспечивает ли ЗГЗ эффективный выбор вида торгов или методики их проведения с учетом специфики осуществляемой закупки или содержания контракта?

Проведенная в 2010 году оценка ЕБРР выявила, что с точки зрения развития сферы ГЗ традиционно сложившиеся географическое деление и ассоциации, связанные с тем или иным регионом, уже не соответствуют действительности в регионе ЕБРР.

В зависимости от степени развития законодательства о ГЗ и практики осуществления ГЗ страны в регионе операций ЕБРР можно перераспределить следующим образом:

1. **Страны с высоким уровнем развития сферы ГЗ:** государства-члены ЕС в регионе операций ЕБРР, страны Балканского полуострова и Турция, которые стремятся к полному соблюдению Директив ЕС о ГЗ, достигли уровня соответствия международным стандартам от среднего до высокого, показав в среднем схожие результаты (за исключением Боснии и Герцеговины). Несмотря на отличающиеся цели в области осуществления ГЗ в группу передовых стран следует включить также Армению, которая завершила присоединение к СПЗ ВТО в 2010 году, и Грузию, которая за последние два года добилась значительных успехов в развитии законодательства и практики в сфере ГЗ.
2. **Страны со средним уровнем развития сферы ГЗ:** Россия, страны Восточной Европы (за исключением Молдовы), респу-

блики Центральной Азии и Монголия достигли среднего или более высокого уровня соответствия международным стандартам, но в среднем получили разные отметки по ключевым показателям (за исключением России, чья политика и практика в сфере ГЗ отличается большей последовательностью). В этих странах осуществляется реформирование законодательства о ГЗ, но пока их законы и практика осуществления ГЗ не соответствуют международным стандартам.

3. **Страны с начальным уровнем развития сферы ГЗ:** Азербайджан, Беларусь, Молдова, Туркменистан, Украина и Узбекистан, чье законодательство в сфере ГЗ находится в зачаточном состоянии, и требуется разработка нового всеобъемлющего законодательства о ГЗ.

В таблице 6.2 приводится краткая информация о результатах проведенной оценки в 29 странах операции ЕБРР.

По каждой стране региона ЕБРР представлены оценка соответствия ее законов «на бумаге» и применения «законов на практике», а также общая оценка соответствия, полученная путем суммирования средних баллов за «законы на бумаге» и применение «законов на практике». В таблице приводится краткая информация о результатах проведенной оценки.

### Качество законодательства в сфере государственных закупок

Первый рейтинг стран операции ЕБРР основан на оценке качества законов «на бумаге». Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР.

По результатам оценки «законов на бумаге» очень высокий уровень соответствия установленным стандартам продемонстрировала Венгрия. Албания, Болгария, Грузия, Литва, Латвия, Турция и Черногория также продемонстрировали очень высокое соответствие Основным принципам. Национальное законодательство в Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, БЮР Македонии, Казахстане, Киргизской Республике, Молдове, Монголии, Польше, России, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Таджикистане, Хорватии и Эстонии характеризуется средним уровнем соответствия. Украина и Азербайджан продемонстрировали низкий уровень соответствия, а Туркменистан и Узбекистан - очень низкий уровень соответствия.

### Качество национальной практики осуществления закупок

Второй рейтинг стран операции ЕБРР основан на оценке местной практики в области госзакупок. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся местной практики госзакупок, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР.

По результатам оценки осуществления ГЗ на практике ни одна страна в регионе операций ЕБРР не достигла очень высокого уровня соответствия установленным стандартам. В 17 странах осуществление ГЗ на практике характеризуется высоким соответствием установленным стандартам (Албании, Армении, Болгарии, Венгрии, Грузии, БЮР Македонии, Латвии, Литве, Польше, России, Словакии, Словении, Таджикистане, Турции, Хорватии, Черногории и Эстонии).

Закупающие организации Беларуси, Боснии и Герцеговины, Киргизской Республике, Румынии, Сербии, Украины и Узбекистана продемонстрировали средний уровень соответствия. Практическое осуществление ГЗ

в Молдове находится на низком уровне соответствия. Несмотря на все предпринятые попытки, нам так и не удалось связаться скупающими органами в 4 странах (Азербайджан, Казахстан, Монголия и Туркменистан), поэтому данные об осуществлении ГЗ на практике в этих странах не существуют.

### Качество процедур средств правовой защиты в сфере госзакупок

Третий рейтинг стран операции ЕБРР основан на оценке местных систем средств правовой защиты в сфере госзакупок. Отметки в области законодательства средств правовой защиты рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Отметки в области качества средств правовой защиты на практике выставлялись по ответам местных юридических советников и местных подрядчиков на контрольный список вопросов и двух тематических исследований, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности.

По результатам оценки «законов на бумаге» очень высокий уровень соответствия установленным стандартам продемонстрировала Венгрия. Албания, Болгария, Грузия, Литва, Латвия, Турция и Черногория также продемонстрировали очень высокое соответствие Основным принципам. Национальное законодательство в Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, БЮР Македонии, Казахстане, Киргизской Республике, Молдове, Монголии, Польше, России, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Таджикистане, Хорватии и Эстонии характеризуется средним уровнем соответствия. Украина и Азербайджан продемонстрировали низкий уровень соответствия, а Туркменистан и Узбекистан - очень низкий уровень соответствия.

### Окончательный оценочный рейтинг

Четвертый рейтинг представляет общие оценки по результатам законодательной оценки, опроса местной практики закупок и оценки местных средств правовой защиты. В итоговом рейтинге на основе средней оценки за качество законов и практики Турция получила наилучший результат и находится в «высоком уровне соответствия». Черногория и Албания следуют за Турцией.

### Устойчивость осуществления ГЗ на местной практике

Пятый рейтинг представляет отметки оценки по устойчивости местной практики государственных закупок. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень изготовленного на основе вопросника Марракешской целевой группы по устойчивым государственным закупкам.

В таблице ниже приводится краткая информация о результатах проведенной оценки. По каждой стране региона ЕБРР представлены оценка соответствия ее законов «на бумаге» и применения «законов на практике», а также общая оценка соответствия, полученная путем суммирования средних баллов за «законы на бумаге» и применение «законов на практике».

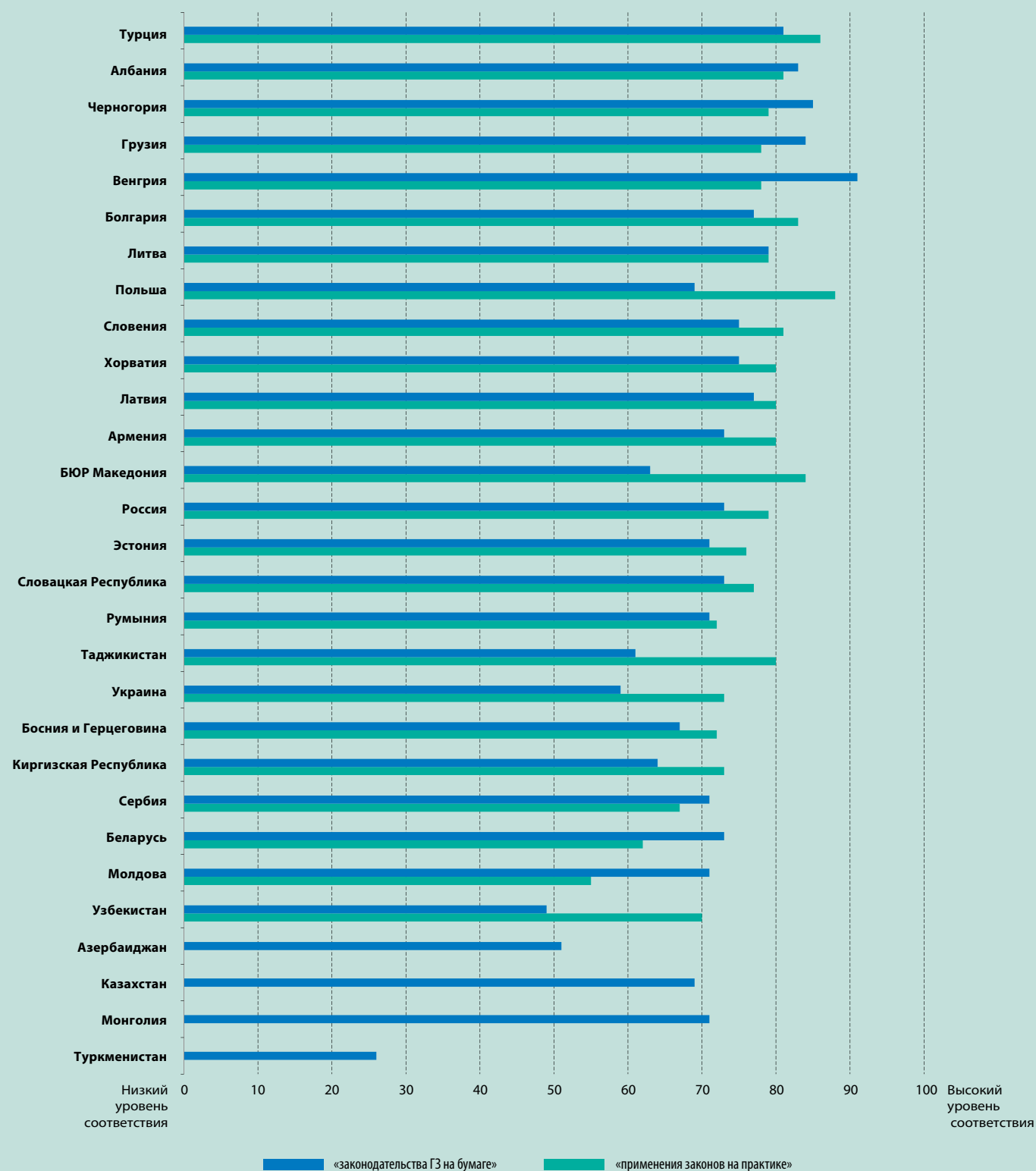
По результатам оценки «законов на бумаге» очень высокий уровень соответствия установленным стандартам продемонстрировала Венгрия. Албания, Болгария, Грузия, Литва, Латвия, Турция и Черногория также продемонстрировали очень высокое соответствие Основным принципам. Национальное законодательство в Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговине, БЮР Македонии, Казахстане, Киргизской Республике, Молдове, Монголии, Польше, России, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Таджикистане, Хорватии и Эстонии характеризуется средним уровнем соответствия. Украина и Азербайджан продемонстрировали низкий уровень соответствия, а Туркменистан и Узбекистан - очень низкий уровень соответствия.

По результатам оценки осуществления ГЗ на практике ни одна страна в регионе операций ЕБРР не достигла очень высокого уровня соответствия установленным стандартам. В 17 странах осуществление ГЗ на практике характеризуется высоким соответствием установленным стандартам (Албании, Армении, Болгарии, Венгрии, Грузии, БЮР Македонии, Латвии, Литве, Польше, России, Словакии, Словении, Таджикистане, Турции, Хорватии, Черногории и Эстонии). Закупающие организации Беларуси, Боснии и Герцеговины, Киргизской Республике, Румынии, Сербии, Украины и Узбекистана продемонстрировали средний уровень соответствия. Практическое осуществление ГЗ в Молдове находится на низком уровне соответствия.

Несмотря на все предпринятые попытки, нам так и не удалось связаться скупающими органами в 4 странах (Азербайджан, Казахстан, Монголия и Туркменистан), поэтому данные об осуществлении ГЗ на практике в этих странах

Диаграмма 6.1

## Результаты оценки в странах операции ЕБРР



Примечание. На диаграмме приведены отметки по обширности национальных законов и местной практики госзакупок в странах операций ЕБРР. Уровень отметок по обширности национальных законов рассчитывался по ответам на вопросники касающиеся законодательства изготовленного на основе основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Уровень отметок по местной практике рассчитывался по ответам местных подрядчиков и юридических советников на вопросник, контрольный список процесса государственных закупок и два тематических исследования изготовленных на основе основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Суммарные отметки показаны в виде процентов, где 100 процентов представляет оптимальное соответствие законодательства и практики базовым показателям. По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану нет данных в области местной практики госзакупок.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 6.2

## Краткое изложение результатов проведенной ЕБРР в 2010 году оценки в области государственных закупок

	«закон на бумаге»		«применение законов на практике»*		средства правовой защиты		Общий результат**		Устойчивость ГЗ***
1	Венгрия	1	Польша	1	Словения	1	Турция	1	Болгария
2	Черногория	2	Турция	2	Hungary	2	Черногория	2	Узбекистан
3	Грузия	3	БЮР Македония	3	Эстония	3	Албания	3	Таджикистан
4	Албания	4	Болгария	4	Хорватия	4	Hungary	4	Турция
5	Турция	5	Словения	5	Словацкая Республика	5	Грузия	5	Албания
6	Литва	6	Албания	6	Болгария	6	Болгария	6	Грузия
7	Болгария	7	Армения	7	Турция	7	Литва	7	Армения
8	Латвия	8	Таджикистан	8	Румыния	8	Словения	8	БЮР Македония
9	Хорватия	9	Хорватия	9	Грузия	9	Польша	9	Литва
10	Словения	10	Латвия	10	БЮР Македония	10	Латвия	10	Румыния
11	Словацкая Республика	11	Черногория	11	Албания	11	Хорватия	11	Россия
12	Армения	12	Литва	12	Киргизская Республика	12	Россия	12	Словацкая Республика
13	Россия	13	Россия	13	Армения	13	БЮР Македония	13	Hungary
14	Беларусь	14	Грузия	14	Литва	14	Армения	14	Хорватия
15	Монголия	15	Hungary	15	Латвия	15	Эстония	15	Киргизская Республика
16	Молдова	16	Словацкая Республика	16	Украина	16	Словацкая Республика	16	Латвия
17	Сербия	17	Эстония	17	Босния и Герцеговина	17	Украина	17	Черногория
18	Румыния	18	Украина	18	Беларусь	18	Румыния	18	Сербия
19	Эстония	19	Киргизская Республика	19	Сербия	19	Таджикистан	19	Польша
20	Казахстан	20	Босния и Герцеговина	20	Таджикистан	20	Киргизская Республика	20	Украина
21	Польша	21	Румыния	21	Черногория	21	Сербия	21	Молдова
22	Босния и Герцеговина	22	Узбекистан	22	Польша	22	Босния и Герцеговина	22	Босния и Герцеговина
23	Киргизская Республика	23	Сербия	23	Азербайджан	23	Беларусь	23	Эстония
24	БЮР Македония	24	Беларусь	24	Россия	24	Молдова	24	Беларусь
25	Таджикистан	25	Молдова	25	Казахстан	25	Узбекистан	25	
26	Украина	26		26	Молдова	26		26	
27	Азербайджан	27		27	Узбекистан	27		27	
28	Узбекистан	28		28	Туркменистан	28		28	
29	Туркменистан	29		29	Монголия	29		29	

\* По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану данных нет.

\*\* По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану данных нет.

\*\*\* По Азербайджану, Казахстану, Монголии, Словении и Туркменистану данных нет.

Примечание. На диаграмме приведено краткое изложение результатов оценки. Первый рейтинг основан на оценке качества «законов на бумаге» каждой из стран операций ЕБРР. Уровень отметок по обширности национальных законов рассчитывался по ответам на вопросники касающиеся законодательства изготовленного на основе основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Второй рейтинг стран операции ЕБРР основан на результатах опроса местной практики закупок. Уровень отметок рассчитывался по ответам местных подрядчиков на контрольный перечень вопросов касающихся практики госзакупок, изготовленных на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Третий рейтинг основан на результатах оценки местных средств правовой защиты в сфере госзакупок на практике. Отметки в области законодательства средств правовой защиты рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Отметки в области качества средств правовой защиты на практике выставлялись по ответам местных юридических советников и местных подрядчиков на контрольный список вопросов и двух тематических исследованиях, изготовленных на основе стандартов правовой эффективности. Четвертый рейтинг представляет общие оценки по результатам законодательной оценки, опроса местной практики закупок и оценки местных средств правовой защиты. Пятый рейтинг представляет отметки оценки по устойчивости местной практики государственных закупок. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень изготовленного на основе вопросника Марракешской целевой группы по устойчивым государственным закупкам.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## 6.2

# Подробное описание некоторых тенденций

### Государственный сектор в сравнении с сектором правительственных закупок

В ходе оценки охвата правового режима ГЗ рассматривались следующие категории закупок: (а) государственные закупки; (б) государственные закупки на местном уровне, в том числе а) закупки муниципалитетов и (б) так называемые «государственные закупки»; (в) закупки в коммунальном хозяйстве (государственные монополии в сфере услуг); (г) закупки организаций-субъектов публичного права, и (д) закупки получателей государственных грантов.

Следует отметить, что во многих странах государственное законодательство в сфере ГЗ распространяется исключительно на сектор государственных закупок, в то время как закупки муниципалитетов и коммунального хозяйства или остаются за пределами общего правового режима, или регулируются исключительно в тех случаях, когда речь идет о государственной собственности.

### Формирование политики: антикоррупционные механизмы в сравнении с эффективностью закупок.

Результаты оценки показали, что немногие страны региона смогли достичь необходимого баланса между гарантиями обеспечения честности и мерами по повышению эффективности в сфере ГЗ. Кроме того, в результате анализа законодательной базы нескольких стран было установлено, что «нормативный разрыв» между тем, что было сделано и тем, что еще предстоит сделать, гораздо в большей степени характерен для показателя честности, чем для показателя эффективности. Эта проблема может быть довольно серьезной, если речь идет о странах с низкими стандартами деловой этики и высоким уровнем коррупции.

### Процесс осуществления ГЗ в сравнении с тендерными процедурами

В ходе оценки был проведен анализ того, охватывают ли законы о ГЗ и внутренние пра-

вила ГЗ весь закупочный процесс, включая предтендерный этап, этап торгов и посттендерный этап. Все эти этапы имеют крайне важное значение в процессе расходования государственных средств на товары и услуги в соответствии с их реальной рыночной стоимостью.

Согласно современной передовой практике в сфере ГЗ закупочный процесс следует понимать, как процесс, который начинается гораздо раньше публикации уведомления о торгах. Надежное планирование закупок должно являться неотъемлемой частью процесса. Закупающая организация должна определить, какие товары, работы и услуги требуются для реализации конкретного проекта, а также установить сроки, выбрать требуемые стандарты и наиболее подходящую процедуру для заключения контракта, и т.д.

Стандартный процесс ГЗ, подробно описанный в Приложении к этому докладу, включает в себя:

- Предтендерный этап (оценка потребностей, определение бюджета, выбор квалификационных критериев и критериев заключения контракта, определение условий контракта, выбор тендерной процедуры, управление процессом (планирование, персонал, время, затраты);
- Процесс торгов (основные характеристики: публикация уведомлений о торгах/приглашений к участию; определение средств связи; внесение изменений в документы; определение используемых языков и валюты; открытие торгов; исключение из процедуры участия на основании: соответствия, технических возможностей, финансово-экономических возможностей; внесение в список профессиональных или торговых реестров; оценка предложений: отказ от предложения, действия в связи с явно заниженной ценой, порядок аннулирования, период моратория, наличие средств правовой защиты)
- Посттендерный этап (управление контрактом).

Диаграмма 6.3

## Сферы регулирования государственных закупок в странах операции ЕБРР

Страна	Государственный сектор	Местное самоуправление	Коммунальные услуги	Общественно-правовые институты
Албания				
Армения				
Азербайджан				
Беларусь				
Босния и Герцеговина				
Болгария				
Хорватия				
Эстония				
БЮР Македония				
Грузия				
Венгрия				
Казахстан				
Киргизская Республика				
Латвия				
Литва				
Молдова				
Монголия				
Черногория				
Польша				
Румыния				
Россия				
Сербия				
Словацкая Республика				
Словения				
Таджикистан				
Турция				
Туркменистан				
Украина				
Узбекистан				

Полностью охвачено основным законом о государственных закупках

Охвачено подзаконными актами о государственных закупках

Не охвачено основным или подзаконными актами о государственных закупках

Примечание. Диаграмма представляет в какой мере национальное законодательство о государственных закупках в каждой стране операций ЕБРР применяется к различным категориям органов государственного сектора. Уровень отметок рассчитывался по ответам на контрольный перечень вопросов касающихся законодательной базы, изготовленного на основе Основных принципов эффективности госзакупок ЕБРР. Описания градуированные от того, что считается наименее (обозначены зеленым цветом) до наиболее удовлетворительным (обозначены синим цветом), представляющих оптимальное распространение законодательства о госзакупках.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010.



Государственное законодательство стран региона операций ЕБРР, как правило, не предусматривает требования по осуществлению надлежащей оценки потребностей закупающих организаций и стоимости контракта. Данные требования предусмотрены в специальных законах о ГЗ и законах о государственном финансировании.

В большинстве стран региона операций ЕБРР законы о ГЗ предусматривают обязательное планирование закупок (19 стран: Албания, Армения, Беларусь, Болгария, БЮР Македония, Венгрия, Грузия, Казахстан, Литва, Молдова, Монголия, Россия, Румыния, Сербия, Словения, Таджикистан, Турция, Хорватия и Черногория).

Впрочем, если учитывать необходимость получения разрешения на выделение бюджетных средств и обязательность определения условий контракта, то количество стран с надлежащим планированием закупок уменьшится до 11 (Албания, Армения, Беларусь, Болгария, Грузия, Казахстан, Монголия, Туркменистан, Турция, Хорватия и Черногория).

Регулирование посттендерного этапа осуществляется редко. Только в таких странах, как Албания, Армения, Венгрия, Латвия, Молдова, Монголия и Узбекистан государственное законодательство обязывает закупающие органы осуществлять контроль за выполнением условий контракта; в других странах этот этап закупочного процесса не регулируется. Как следствие, в 18 странах в регионе операций ЕБРР законы не содержат конкретных положений о контроле за выполнением условий контрактов, внесении поправок или процедуре аннулирования. Они также не предусматривают выплаты компенсаций в случаях аннулирования контракта.

Оценка местной закупочной практики, проведенная на основании концепции правовой эффективности, подтвердила предположение о том, что хорошие законы влияют на качество закупок на практике. На этапе проведения торгов, который является наиболее регламентированным этапом закупочного процесса, закупающие организации достигли более высоких результатов, чем на предтендерном и посттендерном этапах.

В нескольких странах региона операций ЕБРР, включая государства-члены ЕС, законодательная база не предусматривает регулирования предтендерного этапа (в частности, планирования закупок) и посттендерного этапа (контроля

за выполнением условий контракта). Эти недостатки проиллюстрированы в нижеследующей таблице. Она отражает степень регулирования национальным законодательством предтендерного и посттендерного этапов закупок.

Оценка местной практики осуществления ГЗ на предтендерном этапе выявила, что некоторые пробелы нормативной базы компенсируются применением внутренних процедур и правил закупок. Тем не менее, даже в этих странах проектно-ориентированное управление нуждается в улучшении, в частности посредством проведения таких мероприятий как подготовка экономического обоснования закупок, составление подробных планов закупок, проведение регулярных обзоров рынка с целью определения надлежащей стоимости контракта и обязательное обоснование выбора закупочной процедуры.

Примеры передовой практики проведения предтендерного этапа ГЗ были найдены в Албании, БЮР Македонии и Польше. Основным фактором, лежащим в основе успешности их практики, является четкость процедур получения разрешения на закупки, определения характера договора и объединения стадии планирования закупок с формированием бюджета. В странах, получивших самые низкие оценки, Молдове и Беларуси, существуют проблемы с оценкой и экономическим обоснованием потребностей, а также с техническим и финансовым планированием закупок.

Проведенная оценка практики ГЗ на этапе проведения торгов выявила наличие солидной нормативной базы, и 20 стран из 25 (ответивших на вопросы о местной практике) продемонстрировали наивысший уровень соответствия стандартам. На данном этапе закупочного процесса проведенная оценка выявила серьезные проблемы в практике Беларуси, Боснии и Герцеговины и Молдовы. В Молдове основные недостатки были выявлены в механизмах уведомлений, организации подачи тендерных заявок и оценке тендерных предложений.

Закупающие организации в странах, достигших высокого уровня соответствия установленным стандартам (85%), как правило, обеспечивали следующее:

- Единую точку доступа в виде официального национального издания о проводимых тендерах или веб-сайта (схема «одного окна» облегчает участие в государственных закупках);

Диаграмма 6.4

## Преобладающие политики государственных закупок в оценке 2010 года

Страна	Гарантии обеспечения честности		Инструменты обеспечения эффективности	
	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»
Албания	89	79	81	82
Армения	75	75	75	81
Азербайджан	57		53	
Беларусь	73	70	71	59
Босния и Герцеговина	63	73	66	67
Болгария	78	83	74	82
Хорватия	72	78	75	78
Эстония	68	79	70	73
БЮР Македония	61	86	63	80
Грузия	83	83	86	75
Венгрия	89	77	88	75
Казахстан	73		71	
Киргизская Республика	68	71	59	74
Латвия	78	81	76	77
Литва	78	75	81	81
Молдова	65	59	78	58
Монголия	78		72	
Черногория	82	78	94	80
Польша	65	89	71	85
Румыния	59	80	85	67
Россия	77	85	73	78
Сербия	68	67	71	70
Словацкая Республика	73	75	71	70
Словения	68	78	80	85
Таджикистан	62	81	53	80
Турция	86	80	79	84
Туркменистан	13		21	
Украина	55	77	56	68
Узбекистан	38	66	48	80

Примечание. На диаграмме приведены преобладающие политики государственных закупок в странах операций ЕБРР по результатам оценки. В некоторых странах гарантии обеспечения честности преобладают в «законах на бумаге», но не всегда осуществляются на практике. В других странах операции ЕБРР инструменты обеспечения эффективности являются важнейшим элементом в политике госзакупок. Хотя, оценка показала, что эти политики не всегда осуществляются на практике. На диаграмме преобладающей политикой в стране является либо гарантии обеспечения честности или инструменты обеспечения эффективности, которые обозначены зеленым цветом. В тех случаях, когда на основе опроса местной практики выявилось, что преобладающие политики не реализуются на практике это указано на диаграмме в светло-голубом цвете. По Азербайджану, Казахстану, Монголии и Туркменистану нет данных в области оценки качества местной практики госзакупок.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

- Существенную поддержку работе оценочной комиссии, проводя тренинги и консультации, а также предоставляя стандартную тендерную документацию и бланки отчетов, а также решения в области ИТ;
- Публичное вскрытие тендерных заявок вскоре после истечения крайнего срока подачи заявок;
- Письменный учет закупочных процедур, которые, за исключением конфиденциальной информации, должны быть доступны участникам торгов или широкой общественности по запросу.

Результаты оценки посттендерного этапа выявили различия в странах региона операций ЕБРР. В общей сложности 8 стран продемонстрировали высокий уровень соответствия установленным стандартам (Албания, Армения, Болгария, Латвия, Польша, Словения, Узбекистан и Хорватия), в то время как уровень соответствия стандартам в Беларуси и Румынии был оценен как очень низкий и низкий соответственно.

Как показывает практикакупающих организаций, посттендерный этап закупок (который в большинстве стран, как правило, не имеет законодательного регулирования) регулируется посредством применения внутренних закупочных процедур и правил; впрочем, это происходит не так часто как в случае с предтендерным этапом торгов и не у всехкупающих организаций, принявших участие в опросе. Тревожным является факт отсутствия процедур, обеспечивающих рассмотрение и утверждение изменений, вносимых в контракт, или отказа от условий контракта, в Болгарии, Боснии и Герцеговине, Литве, Словении, Турции, Черногории и Эстонии.

### Торги в сравнении со специальными процедурами закупок

В ходе оценки учитывались показатели гибкости законодательной базы ГЗ для изучения того, в какой степени специальные переговорные процедуры доступны длякупающих организаций в регионе. Оценка законов «на бумаге» и осуществления ГЗ на практике показали, что вопреки рекомендуемой передовой практике в ряде стран (в частности в республиках Центральной Азии и в России) единственной доступной процедурой ГЗ является проведение торгов с наименьшими затратами.

Таблица Открытые торги, переговорные процедуры и заключение прямых контрактов в странах операций ЕБРР

Законы всех стран региона операций ЕБРР, кроме Хорватии, Туркменистана и Узбекистана, содержат эксплицитное требование о том, что в качестве метода закупок должна по умолчанию использоваться процедура «открытых торгов». Кроме того, в большинстве стран региона операций ЕБРР законы предусматривают использование не только процедуры торгов, но и процедуры переговоров. В таких случаях в законе обычно четко прописан критерий выбора между торгами и переговорами. В некоторых странах процедура переговоров не используется даже при заключении специальных или сложных контрактов (Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Монголии и Туркменистане). В России, Киргизской Республике, Таджикистане, Украине и Узбекистане (т.е. в тех странах, где закон, как правило, не предусматривает использование переговоров) при определенных обстоятельствах допускается использование процедуры заключения прямых контрактов.

Диаграмма 6.5

## Регулирование предтендерного и посттендерного этапов государственных закупок в странах операций ЕБРР

Страна	Оценка потребностей закупающей организации		Планирование закупок		Контроль за выполнением контракта	
	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»
Балканские страны и Турция						
Албания	x	x	v	v	v	x
Босния и Герцеговина	x	x	x	x	x	x
Хорватия	x	x	v	v	x	x
БЮР Македония	x	x	v	v	x	x
Черногория	v	x	v	v	v	x
Сербия	x	x	v	v	x	x
Турция	x	x	v	v	x	x
Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия						
Армения	x	x	v	v	v	x
Азербайджан	x	–	x	–	x	–
Казахстан	x	–	v	–	x	–
Киргизская Республика	x	x	v	v	v	x
Монголия	x	–	v	–	v	–
Таджикистан	x	x	v	v	x	x
Туркменистан	x	–	x	–	x	–
Узбекистан	x	x	x	v	v	x
Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию						
Беларусь	v	x	v	v	x	x
Грузия	v	x	v	v	v	x
Молдова	x	x	v	v	v	x
Россия	x	x	v	v	x	x
Украина	x	x	v	v	x	x
Страны ЕС в регионе ЕБРР						
Болгария	v	x	v	v	v	x
Эстония	x	x	x	x	v	x
Венгрия	x	x	v	v	v	x
Латвия	x	x	x	v	v	x
Литва	x	x	v	v	x	x
Польша	x	x	x	v	x	x
Румыния	v	x	v	x	v	x
Словакия	x	x	x	v	v	x
Словения	x	x	v	v	v	x

V Вопрос регулируется

X Вопрос не регулируется

– Нет данных

Примечание. На диаграмме показано в какой степени предтендерный и посттендерный этап государственных закупок регулируются, на примере оценки потребностей подрядчиков, планирования закупок и регулирования контрактов. Результаты оценки показали, что местное законодательство некоторых стран операции ЕБРР не регулирует предтендерный и посттендерный этап государственных закупок. Однако в некоторых из этих стран один или оба этапа на практике регулируются местными подрядчиками.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

Диаграмма 6.6

## Открытые тендеры и переговорные процедуры государственных закупок в странах операций ЕБРР

Страна	Открытый тендер		Переговорные процедуры	
	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»	«Закон на бумаге»	«применение законов на практике»
Балканские страны и Турция				
Албания	v	v	v	v
Босния и Герцеговина	v	v	v	v
Хорватия	v	v	v	v
БЮР Македония	v	v	v	v
Черногория	v	v	v	v
Сербия	v	v	v	v
Турция	v	v	v	v
Республики центральной Азии, Кавказ и Монголия				
Армения	v	x	v	x
Азербайджан	x	–	x	–
Казахстан	x	–	x	–
Киргизская Республика	v	x	v	x
Монголия	x	–	x	–
Таджикистан	x	v	x	v
Туркменистан	x	–	x	–
Узбекистан	x	v	x	v
Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию				
Беларусь	x	v	x	v
Грузия	v	v	v	v
Молдова	v	x	v	x
Россия	x	v	x	v
Украина	x	v	x	v
Страны ЕС в регионе ЕБРР				
Болгария	v	v	v	v
Эстония	v	v	v	v
Венгрия	v	v	v	v
Латвия	v	v	v	v
Литва	v	v	v	v
Польша	v	v	v	v
Румыния	v	v	v	v
Словакия	v	v	v	v
Словения	v	v	v	v

V Вопрос регулируется

X Вопрос не регулируется

– Нет данных

Примечание. Диаграмма показывает регулируются ли открытые тендеры и переговорные процедуры государственных закупок местным законодательством стран операции ЕБРР и в какой степени эти методы применяются в местной практике закупок.

Источник: проведенная ЕБРР оценка состояния сферы ГЗ, 2010 год.

## 6.3

## Краткое изложение результатов и рекомендаций

**Балканские страны и Турция**

Национальное законодательство о ГЗ в этом регионе, за исключением Черногории, Сербии и Турции, распространяется на государственный сектор. Местные законы учитывают применение большинства рекомендованных правил ГЗ, однако предтендерные и посттендерные этапы закупочного процесса регулируются в недостаточной мере, что препятствует эффективности закупочного процесса.

Качество законов и практика осуществления закупок оцениваются на уровне от среднего до высокого с точки зрения соответствия Основным принципам, за некоторыми исключениями (Босния и Герцеговина, Сербия). Законы о государственных закупках были недавно приняты или пересмотрены и носят довольно всеобъемлющий характер. Если доверять отзывам местных экспертов, то с точки зрения правовой эффективности местная практика ГЗ не сильно отличается от практики ГЗ государствах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР. Этот неожиданный вывод можно

частично объяснить расхождением во мнениях местных экспертов относительно того, какой уровень соответствия стандартам является ожидаемым или приемлемым.

На Балканах и в Турции система правовой защиты является одной из наиболее сильных сторон законодательной базы и практики осуществления ГЗ. В этих странах в сфере ГЗ были учреждены специальные органы правовой защиты или суды, имеющие квазисудебный характер, и разработаны простые и удобные для использования правила правовой защиты. Тем не менее, сохраняется некоторая неопределенность, в основном, по причине недостатка доверия к честности органов правовой защиты

**Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия**

Государственные законы о ГЗ в этом регионе не распространяются на весь государственный

## Врезка 6.1

**Балканские страны и Турция – краткое изложение результатов и рекомендаций**

Балканские страны и Турция характеризуются следующим:

- В среднем соответствие Основным критериям оценивается на уровне от среднего до высокого
- Законы о ГЗ содействуют конкуренции и прозрачности; предтендерный и посттендерный этапы торгов регулируются не в полной мере;
- Имеются проблемы общего характера с исполнением ЗГЗ в Албании и Черногории;
- Получены высокие отметки за показатели исполнения законов за счет применения специализированных механизмов (простых и учитывающих местную специфику);
- Имеется средний закупочный потенциал, но тендерная документация, уведомления и отчеты в значительной степени унифицированы

**Области, в которых возможны дальнейшие улучшения:**

- ⇒ Развитие экономичности и эффективности закупок
- ⇒ Развитие электронных закупок
- ⇒ Укрепление закупочного потенциала

сектор; в большинстве случаев регулируются только правительственные закупки. В силу того, что местное законодательство все еще не предусматривает использование большинства рекомендованных инструментов, все этапы закупочного процесса регулируются в недостаточной мере, что затрудняет целостность и эффективность ГЗ.

С точки зрения соответствия ключевым показателям качество законов и практики осуществления ГЗ оценивается на уровне от низкого до среднего, с некоторыми исключениями (Азербайджан, Туркменистан и Узбекистан). В ходе проведенной оценки в 2010 году было выявлено, что действующие законы о ГЗ не полностью соответствуют Типовому закону ЮНСИТРАЛ 1994 года. Законы о ГЗ носят фрагментарный и неясный характер. Они также являются устаревшими: оценки за деятельностькупающих органов лучше, чем соответствующие оценки, выставленные за законы «на бумаге». Если верить мнению местных экспертов, то с точки зрения правовой эффективности местная практика ГЗ не сильно отличается от практики ГЗ в Балканских странах, Турции и государствах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР. Этот вывод можно частично объяснить расхождением во мнениях местных экспертов относительно того, какой уровень соответствия стандартам является ожидаемым или приемлемым.

Система обжалования и правовой защиты, как правило, отсутствует. Необходимо создать систему правовой защиты, отражающую передовую международную практику, вместо существующего неполноценного режима обжалования в сфере ГЗ. Отсутствие независимых (доказуемо) и квалифицированных органов правовой защиты негативно влияет на оценку за исполняемость законодательства в республиках Центральной Азии, на Кавказе и в Монголии..

### Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию

В странах Восточной Европы и России законы о ГЗ не распространяются на весь государственный сектор, в результате чего значительное число государственных органов не подпадает под законодательное регулирование закупок. Лишь в Грузии закупки в сфере коммунального хозяйства без каких-либо исключений регулируются законодательно.

За исключением Грузии, в ходе оценки был выявлен разрыв между обеспечением гарантий честности законодательно и на практике, что является одним из основных недостатков ее закупочного законодательства и правоприменительной практики. Кроме того, проведенная оценка выявила значительный разрыв при практическом применении механизмов эффек-

#### Врезка 6.2

#### Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия – краткое изложение результатов и рекомендаций

Республики Центральной Азии, Кавказ и Монголия характеризуются следующим:

- В среднем соответствие Основным критериям оценивается на уровне от низкого до среднего
- Законодательство, разработанное на основе устаревших стандартов, малопонятно, за исключением Армении;
- Предтендерный и посттендерный этапы торгов регулируются не в полной мере, за исключением Армении;
- Ограничен доступ к информации о возможностях в области закупок. Отсутствует прозрачность при принятии решений в закупочном процессе, за исключением Армении, Казахстана и Монголии;
- Механизмы исполнения законов характеризуются неадекватностью, сложностью и дороговизной

#### Области, в которых возможны дальнейшие улучшения:

- ⇒ Создание гарантий обеспечения честности
- ⇒ Создание инструментов обеспечения эффективности
- ⇒ Развитие электронных закупок
- ⇒ Укрепление закупочного потенциала
- ⇒ Снятие барьеров для иностранных участников торгов



тивности, в основном по причине недостатков на этапе планирования и подготовки ГЗ в таких областях, как: оценка закупочных потребностей, согласования процесса планирования с бюджетными процедурами, выбора метода закупок и определение содержания контракта.

Эффективность закупочного процесса не может быть достигнута без специальных процедур мониторинга и проверок, которые, как правило, отсутствуют или очень редко используются на практике. Местные эксперты прямо заявили о ненадлежащих механизмах исполнения закона, в том числе об отсутствии независимой системы правовой защиты в сфере ГЗ. Вместо создания независимой системы правоприменительные функции в сфере ГЗ были переданы судам общей юрисдикции или административным судам, а также государственным органам, занимающимся разрешением различных проблем в государственном секторе. Обжалование в административном или судебном порядке доступно почти во всех странах, однако стоимость процедуры, ее длительность и неопределенность результата подрывают потенциально успешное достижение целей, которое должно обеспечиваться системой обжалования и правовой защиты.

С точки зрения закупочного потенциала законы в этом субрегионе не предусматривают офици-

альных программ надлежащего обучения лиц для работы в сфере ГЗ, и их потребности в обучении практически не удовлетворяются.

### Страны ЕС в регионе ЕБРР

В государствах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР, действие законов о ГЗ распространяется на закупки на государственном и местном уровнях, а также на закупки организаций-субъектов публичного права и сферу коммунального хозяйства. Тем не менее, в ходе оценки были неожиданно выявлены недостатки в регулировании предтендерного и посттендерного этапов ГЗ. С другой стороны, были обнаружены незначительные недостатки в процессе внедрения и применения рекомендуемых инструментов регулирования на этапе проведения торгов. Впрочем, на практике местные закупающие организации используют внутренние нормы осуществления закупок, которые предусматривают планирование закупок и контроль за выполнением контракта, поэтому практика осуществления ГЗ получила исключительно высокие отметки. Среди государств-членов в регионе операций ЕБРР уровень функционального несоответствия, как правило, меньше нормативных разрывов. Несмотря на то, что нормы ЕС в большей степени направлены на обеспечение гарантий честности, местные закупающие

#### Врезка 6.3

##### Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию – краткое изложение результатов и рекомендаций

Страны Восточной Европы, включая Грузию и Россию, характеризуются следующим:

- В среднем соответствие Основным критериям оценивается на уровне от среднего до высокого
- Законы о ГЗ содействуют конкуренции и прозрачности
- Имеется ряд проблем общего характера с исполнением законов
- Закупочный потенциал закупающих организаций, за исключением Грузии, низок
- Механизмы исполнения законов характеризуются неадекватностью, сложностью и дороговизной
- Ведется борьба с коррупцией, при этом упускается из виду необходимость обеспечения эффективности

##### Области, в которых возможны дальнейшие улучшения:

- ⇒ Улучшение экономики средств и эффективности закупок
- ⇒ Развитие электронных закупок
- ⇒ Укрепление закупочного потенциала
- ⇒ Снятие барьеров для международной торговли.

организации, исходя из требований эффективного финансового управления и ориентируясь на потребности рынка, привели свою практику в соответствие с международными нормами эффективности государственных закупок даже в тех случаях, когда закон этого не требует. С точки зрения правовой эффективности методы осуществления ГЗ на практике в государствах-членах ЕС в регионе операций ЕБРР, за исключением Румынии, получили высокие отметки за соответствие установленным стандартам.

Несмотря на то, что государствами-членами ЕС были в принципе получены хорошие отметки за качество осуществления ГЗ на практике, нельзя сказать, что законы исполняются в полном объеме. В результате тщательного анализа было установлено, что в каждой стране, как минимум, в одной из оцениваемых областей законодательство выполняется не в полной мере. В Венгрии, Албании, Черногории и Сербии проблемы в с исполнением законов были выявлены в большинстве ключевых областей, оцениваемых на предмет соответствия стандартам. В других государствах-членах ЕС (в регионе операций ЕБРР) были выявлены низкие показатели в трех ключевых областях, хотя законы «на бумаге» в этих же областях получили высокие оценки. Законы о ГЗ устанавливают очень высокие

требования к конкуренции, прозрачности и единообразию, но местная практика пока не достигла уровня стандартов, установленных законодательством. Противоположная ситуация наблюдается в области обеспечения эффективности и экономии закупочного процесса, так как покупающие организации (за одним небольшим исключением) сами уделяют внимание соотношению «цена-качество» несмотря на отсутствие особых стимулов к этому в законодательстве. В ситуации, когда результаты местной практики имеют более важное значение, качество законодательства следует оценивать также положительно. Однако это будет способствовать различиям в практике ГЗ, которая напрямую обусловлена внутренними правилами закупок каждой покупающей организации.

В государствах-членах ЕС (в регионе операций ЕБРР) существуют современные процедуры обжалования и правовой защиты. Регион продемонстрировал достаточно хорошие результаты с точки зрения простоты и надежности средств правовой защиты, но не с точки зрения их оперативности и стоимости. Кроме того, в некоторых странах органы правовой защиты считаются забюрократизированными структурами, неспособными учитывать отраслевую или рыночную специфику при рассмотрении жалоб.

#### Врезка 6.4

##### Государства-члены ЕС в регионе операций ЕБРР – краткое изложение результатов и рекомендаций

Государства-члены ЕС в регионе операций ЕБРР характеризуются следующим:

- В среднем соответствие Основным показателям оценивается на уровне от высокого до очень высокого
- Законы о ГЗ обеспечивают конкуренцию и прозрачность
- Нормативная и институциональная базы носят всеобъемлющий характер
- Имеется хороший закупочный потенциал (на практике покупающие организации применяют внутренние правила закупок с целью повышения эффективности и экономичности закупок)

##### Области, в которых возможны дальнейшие улучшения:

- ⇒ Планирование закупок
- ⇒ Методы оценки стоимости контрактов
- ⇒ Расширение электронных закупок
- ⇒ Контроль за выполнением контрактов

## 6.4

# Выводы

Необходимо продолжать реформирование сферы ГЗ в регионе операций ЕБРР, при этом следует уделить особое внимание стандартизации процесса планирования ГЗ, процедур предквалификационного отбора и контроля за исполнением контрактов. Общими недостатками системы ГЗ являются отсутствие единого правового режима планирования закупок, выделения бюджетных средств и контроля за исполнением контрактов. Принятие нового законодательства должно осуществляться совместно с внедрением программ по наращиванию закупочного потенциала с целью развития навыков ведения бизнеса у сотрудников, занимающихся закупками.

Необходимо устранить неожиданно выявленный разрыв между законодательным оформлением и практическим применением гарантий честности. Следует тщательно контролировать возникновение возможных конфликтов интересов, а сотрудники, занятые в сфере ГЗ, должны в обязательном порядке применять этический кодекс. Странам Восточной Европы, включая Грузию, Россию, а также республики Центральной Азии, Кавказ и Монголию, необходимо обеспечить регулирование внутренних процессов, в том числе посредством механизмов оценки и аудита, которые не используются на добровольной основе закупающими организациями.

Законы о ГЗ должны распространяться на сферу коммунального хозяйства, так как конкуренция в этом секторе в регионе операций ЕБРР ограничена, а у представителей органов власти имеется целый ряд возможностей влиять на закупочные решения таких организаций (участие в акционерном капитале, представленность в надзорных органах и т.д.). Как правило, закрытый характер рынка коммунальных услуг диктует необходимость регулирования закупочных решений в секторе коммунальных услуг.

Следует уделить внимание системе обжалования и правовой защиты в сфере ГЗ, по различным причинам. Балканским странам и Турции следует улучшить беспристрастность и предсказуемость органов правовой

защиты, а также их устойчивость к коррупции. Странам Восточной Европы, республикам Центральной Азии, России и Монголии необходимо активизировать усилия по созданию независимых и квалифицированных органов правовой защиты, которые могли бы обеспечить прозрачное, целесообразное и объективное рассмотрение жалоб. Улучшение работы органов правовой защиты будет способствовать уменьшению числа случаев коррупции, сможет гарантировать беспристрастность и равное отношение к рассматриваемым делам. Государствам-членам ЕС в регионе операций ЕБРР следует переосмыслить свои нормы в области правовой защиты, с тем чтобы повысить оперативность соответствующих процедур и снизить затраты. Также необходимы дополнительные усилия и инициативы, направленные на слияние различных апелляционных органов и органов правовой защиты и их преобразование в независимые административные суды с целью обеспечения последовательности и предсказуемости местной закупочной практики.

Необходимо снизить частоту использования режимов предпочтений в разных формах. В большинстве стран Центральной Азии, Восточной Европы и в Монголии разрешается отдавать предпочтение отечественным участникам торгов. Во всем регионе операций ЕБРР доступ к информации о закупках и тендерной документации можно улучшить посредством ее обязательного и бесплатного размещения в Интернете. На практике тендерная документация по-прежнему готовится исключительно на официальном языке закупающей организации, за исключением Грузии, даже если контракт может представлять интерес для иностранных участников. Как правило, электронные средства связи не используются, и не обеспечивается возможность представления предквалификационных документов и предложений в электронном виде. Результаты оценки говорят о необходимости пересмотра затрат на участие в процедуре государственных закупок - как прямых, таких как сбор за обработку тендерной документации или сбор за участие, так и непрямых, таких как расходы на подготовку очень подробной тендерной

заявки, неоправданное требование залогового обеспечения тендерной или залогового обеспечения исполнения контракта.

Отдельные страны в регионе операций ЕБРР стремятся к организации закупок в электронном формате, но лишь в некоторых из них использование метода электронных закупок обязательно. Протоколы о ходе закупок, как правило, не размещаются в открытом доступе в электронном виде, что ограничивает возможности участников торгов получать информацию о закупках. Использование электронных закупок, которые могли бы заменить процедуры оформления бумажных документов, как правило, ограничивается случаями закупок, осуществляемых центральными закупочными организациями.



---

# Приложение 1

---

**Характеристики стандартного  
процесса ГЗ, использованные  
для подготовки вопросника**

---

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
<b>ПРЕДТЕНДЕРНЫЙ ЭТАП</b>		Предтендерный этап предусматривает требование к закупающим организациям осуществлять планирование и составлять программы закупок. Грамотное планирование закупочного процесса имеет важное значение. Решения, принятые во время предтендерного этапа, оказывают влияние на все последующие этапы ГЗ. Планирование закупок должно осуществляться в соответствии с основополагающими правилами подотчетности, эффективности, экономии и добросовестности, с тем чтобы обеспечить честность и прозрачность тендерных процедур.
<b>ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ ЗАКУПАЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ</b>	Перед началом закупочного процесса закупающей организации необходимо определить свои приоритеты и интересы.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Государственные средства, выделенные на осуществление государственных закупок, должны использоваться по назначению.</li> <li>2. Инвестиции государственного сектора должны быть экономически обоснованными.</li> <li>3. Осуществление закупок должно соответствовать общей инвестиционной стратегии.</li> <li>4. Оценка потребностей закупающей организации должна соответствовать нормам деловой практики и бюджетным возможностям.</li> </ol>
<b>ВЫДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ</b>		Как правило, процесс ГЗ не должен начинаться до выделения соответствующего бюджета или определения источников финансирования.
<b>ОБЪЕДИНЕНИЕ ЛОТОВ</b>	Закупающим организациям не следует делить контракты на мелкие лоты за исключением случаев, когда этого невозможно избежать.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Оценка стоимости контракта должна учитывать все формы расходов, включая любые опции и возможности продления контракта, бонусы, комиссии, сборы и проценты, и быть действительна с момента публикации объявления о контракте или приглашения к участию в торгах;</li> <li>2. Тендерные предложения должны запрашиваться на основе Инкотермс СИП, ДДУ или аналогичных им стандартов для иностранных товаров и отпускных цен для товаров местного происхождения;</li> <li>3. Тендерные предложения на поставку товаров должны учитывать импортные пошлины и налоги на ввозимые товары и комплектующие вместе с товарами местного происхождения, и все расходы, связанные с доставкой, перевозкой, обработкой и страхованием до конечного пункта назначения.</li> <li>4. Тендерные предложения по контрактам на работы и услуги, которые по существу предоставляются на территории страны-заказчика, могут запрашиваться с учетом всех пошлин, налогов и других сборов.</li> </ol>
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ КОНТРАКТА</b>	Обязательным требованием к закупающим организациям является надлежащее определение содержания контракта во избежание экономически необоснованных закупок.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация должна определить, какие товары, работы и услуги необходимы для осуществления проекта, когда они должны быть поставлены, какие стандарты должны быть соблюдены, и какая процедура закупок и заключения контракта является наиболее подходящей для данного случая.</li> <li>2. Закупающая организация должна составить общий план закупок до начала закупочного процесса.</li> </ol>
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ</b>	Закупающая организация решает, каким требованиям должен соответствовать участник торгов, чтобы обеспечить надлежащее исполнение договора.	Критерии квалификационного отбора участников торгов должны быть полностью основаны на оценке возможностей и ресурсов потенциальных участников торгов для удовлетворительного исполнения контракта и учитывать такие факторы, как: (а) наличие опыта и выполнение аналогичных контрактов в прошлом, (б) укомплектованность кадрами, оснащенность необходимым оборудованием, строительными или производственными мощностями, и (в) финансовое положение.



ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА	ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА	
<b>КРИТЕРИИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ЗАКЛЮЧЕНИИ КОНТРАКТА</b>	<p>Критерии принятия решения о заключении контракта учитывают технические требования, которые должны быть соблюдены для удовлетворения потребностей закупающих организаций.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Оценка тендерных заявок ставит целью выявить наиболее экономически выгодное предложение.</li> <li>2. Закупающая организация должна заключать контракт с тем участником торгов, который соответствует установленным стандартам с точки зрения возможностей и ресурсов, и чья тендерная заявка (а) по существу отвечает требованиям, указанным в тендерном задании и (б) предоставляет наиболее выгодную цену.</li> <li>3. Факторы, которые среди прочего могут приниматься во внимание: расходы на внутренние перевозки до проектной площадки, график платежей, сроки завершения строительства или поставки, операционные или эксплуатационные расходы, эффективность работы и совместимость оборудования, производительность и качество, преимущества использования для окружающей среды, сервисное обслуживание и наличие запасных частей, незначительные исключения или их отсутствие.</li> <li>4. Иные неценовые факторы, учитываемые при определении наиболее выгодного тендерного предложения, должны иметь денежный эквивалент, или, если это невозможно по очевидным причинам, должны иметь относительный вес в оцениваемых положениях, указанных в тендерной документации.</li> </ol>
<b>ВЫБОР ВИДА И/ИЛИ ПРОЦЕДУРЫ ТОРГОВ</b>	<p>Закупающая организация принимает решение о выборе закупочной процедуры, позволяющей получить наиболее выгодные условия контракта.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация должна приобретать товары, работы или услуги посредством использования процедуры открытых торгов или торгов с ограниченным участием, которые могут включать квалификационный отбор и двухэтапные торги.</li> <li>2. В особых случаях могут применяться иные процедуры в зависимости от характера и стоимости приобретаемых товаров, выполняемых работ или предоставляемых услуг, сроков выполнения контракта или иных соображений.</li> <li>3. Использование закупочных методов, отличных от процедуры открытых торгов, должно быть четко обосновано.</li> </ol>
<b>ГАРАНТИИ</b>	<p>Закупающая организация может решить, что участникам следует подтвердить действительность заявки путем внесения обеспечительного возвращаемого залога, т.е. денежной суммы, которая будет возвращена участнику торгов по окончании процедуры.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. В случае есликупающая организация требует от участников торгов предоставить обеспечение тендерной заявки, то: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. такое требование распространяется на всех участников торгов;</li> <li>b. в тендерной документации может быть оговорено, что эмитент залогового обеспечения тендерной заявки и вид обеспечения должны быть приемлемыми для закупающей организации;</li> </ol> </li> <li>2. Закупающая организация должна указать в тендерной документации любые требования, предъявляемые к эмитенту, характеру, виду, сумме или иным характеристикам требуемого обеспечения участия в торгах; любое требование, которое напрямую или косвенно относится к действиям участника торгов, должно распространяться только на следующие действия: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. отзыв тендерной заявки или внесение в нее изменений после истечения крайнего срока подачи заявок;</li> <li>b. отказ подписать контракт о закупках по требованию закупающей организации;</li> <li>c. неспособность предоставить обеспечение исполнения контракта, после того как тендерная заявка была принята, или неспособность до подписания контракта выполнить любые другие условия, указанные в тендерной документации.</li> </ol> </li> </ol>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Закупающая организация не должна претендовать на сумму обеспечения тендерной заявки и обязана незамедлительно вернуть ее или обеспечить возврат документа об обеспечении после любого из следующих событий, которое наступит ранее других:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. истечения срока действия обеспечения;</li> <li>b. вступления в силу контракта о закупке и предоставления гарантии, обеспечивающей его исполнение, если это предусмотрено тендерной документацией;</li> <li>c. прекращения процедуры торгов без заключения контракта;</li> <li>d. отзыва тендерной заявки до истечения крайнего срока подачи заявок.</li> </ol> </li> </ol>
<b>ТЕНДЕРНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ</b>	Тендерная документация готовится покупающей организацией и включает техническое задание.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Тендерная документация должна предоставлять участникам торгов всю необходимую информацию для подачи тендерных предложений.</li> <li>2. Тендерная документация должна четко определять круг закупаемых работ, товаров, услуг, права и обязанности покупающей организации и участников торгов, а также условия принятия заявки, и содержать справедливые и недискриминационные критерии отбора тендерных заявок.</li> <li>3. Тендерная документация должна включать: приглашение к участию в торгах, инструкции для участников торгов, образец тендерной заявки, требования к обеспечению заявки, условия контракта, гарантии авансовых платежей, требования к гарантиям исполнения договора, технические спецификации и чертежи, перечень требований к работам, товарам и услугам, а также образец контракта.</li> <li>4. Тендерную документацию следует публиковать на веб-сайте покупающей организации во всех случаях, когда это возможно и целесообразно.</li> </ol>
<b>ЭТАП ПРОВЕДЕНИЯ ТОРГОВ</b>		<p>Этап проведения торгов начинается с публикации уведомления о контракте или распространении приглашений к участию в торгах. Этот этап включает публикацию тендерной документации, сбор тендерных заявок и их оценку и завершается принятием решения о заключении контракта.</p> <p>На этапе проведения торгов крайне важно обеспечить справедливую конкуренцию, равное отношение к участникам, максимальную честность и прозрачность процесса.</p>
<b>УВЕДОМЛЕНИЯ И ПРИГЛАШЕНИЯ К УЧАСТИЮ В ТОРГАХ</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Общее уведомление о закупках. Закупающим организациям рекомендуется как можно раньше размещать уведомления о планируемых закупках на каждый финансовый год в соответствующем издании или электронных СМИ. В общем уведомлении о закупках должны быть отражены предмет закупки, планируемая дата публикации уведомления о закупке и заявление о том, что заинтересованные поставщики или подрядчики должны проинформировать покупающую организацию о своей заинтересованности в закупках. Во всех случаях, когда поставщики или подрядчики заявили о своей заинтересованности, покупающая организация должна пригласить их к участию в торгах сразу же после начала закупочного процесса.</li> <li>2. Уведомление о контракте. Закупающая организация должна размещать уведомление о контракте в соответствующем издании или электронных СМИ, и такие уведомления должны быть бесплатно доступны для широкой общественности с помощью электронных средств через единую точку доступа до истечения крайнего срока представления тендерных предложений, указанного в уведомлении. Уведомление должно содержать, как минимум, следующую информацию:</li> </ol>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
		<ul style="list-style-type: none"> <li>a. сведения о предмете закупки;</li> <li>b. крайний сроки подачи заявок на участие в закупках, предложений или тендерных заявок;</li> <li>c. ссылку на веб-сайт, где можно получить доступ к тендерной документации, относящейся к планируемой закупке.</li> </ul> <p>3. Уведомление о решении о заключении контракта. В отношении любой закупки закупающая организация должна разместить в соответствующем издании или электронных СМИ уведомление о решении о заключении контракта, к которому должен быть обеспечен бесплатный доступ общественности с помощью электронных средств через единую точку доступа.</p>
<b>СРЕДСТВА КОММУНИКАЦИИ</b>	В процессе ГЗ коммуникации между закупающей организацией и участниками торгов должна осуществляться с помощью средств, обеспечивающих сохранение содержания сообщений.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. По усмотрению закупающего органа связь может осуществляться почтой, факсом, с помощью электронных средств или комбинацией упомянутых средств.</li> <li>2. В соответствии с законодательством страны тендерные предложения и заявки могут представляться с использованием любых общедоступных средств связи в целях обеспечения действительности предложений.</li> <li>3. Связь должна осуществляться таким образом, чтобы обеспечить сохранность данных и конфиденциальность тендерных заявок и предложений в течение установленного срока.</li> </ol>
<b>ВСКРЫТИЕ КОНКУРСНЫХ ЗАЯВОК</b>	По истечении крайнего срока подачи тендерных предложений закупающая организация осуществляет сбор и вскрытие заявок для того, чтобы начать их оценку.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Время вскрытия тендерных заявок должно совпадать или быть максимально приближенным к крайнему сроку подачи заявок и должно указываться вместе с местом вскрытия заявок в приглашении к участию в торгах.</li> <li>2. Закупающая организация должна вскрыть заявки в указанном месте и в указанное время.</li> <li>3. Вскрытие конкурсных заявок должно происходить публично; должно разрешаться присутствие участников торгов или их представителей (физическое или в режиме онлайн, если используется процедура электронных торгов).</li> <li>4. Имена участников и цены тендерных заявок, а также любых других альтернативных заявок, если таковые запрашивались или были разрешены, зачитываются вслух (и размещается в Интернете, если используется процедура электронных торгов) и протоколируются.</li> <li>5. Тендерные заявки, полученные по истечении крайнего срока подачи заявок, должны возвращаться отправителю в нераспечатанном виде.</li> </ol>
<b>ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОТСТРАНЕНИЯ ОТ УЧАСТИЯ</b>	Участники торгов должны знать заранее, соответствуют ли они критериям для заключения контракта.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Основания для отстранения от участия должны носить объективный характер без дискриминации по национальному признаку.</li> <li>2. Аффилированные с организацией-заказчиком структуры или агенты по закупкам не должны допускаться к участию в торгах в каком-либо качестве за исключением случаев, когда существует возможность доказать, что у организации-заказчика и аффилированной структуры или агента не имеется значительной общей собственности и в значительной степени отсутствуют возможности взаимного влияния или контроля.</li> <li>3. Отстранение от участия в торгах допускается только в случаях: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Несоответствия установленным требованиям:</b> банкротства в соответствии с принятыми административными мерами по приостановлению или запрещению деятельности участника; наличия приговора за уголовное правонарушение, совершенное компанией или ее директорами в ходе профессиональной деятельности; неисполнение налоговых обязанностей или обязанностей перед системой социального обеспечения.</li> </ul> </li> </ol>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА	ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
	<ul style="list-style-type: none"> <li>b. <b>Персональной дисквалификации:</b> отсутствие соответствующих финансовых возможностей для выполнения контракта; отсутствие правоспособности для выполнения контракта, отсутствие технических возможностей для выполнения контракта, представление ложных сведений или некорректность представленной информации (отстранение от участия на усмотрение закупающей организации, если предоставленная информация является просто неточной или неполной);</li> <li>c. <b>Несоответствия участника техническим требованиям</b></li> </ul>
<p><b>ЯЗЫКИ</b></p>	<p>Участники торгов должны заранее знать, какие языки будут использоваться в ходе процедуры.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Тендерная документация должна составляться на официальном языке организации-заказчика, а также на языке, обычно используемом в международной торговле, за исключением случаев, когда: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. участие в закупочной процедуре ограничено местными поставщиками и подрядчиками;</li> <li>b. по причине невысокой стоимости закупаемых товаров, работ или услуг интерес к торгам вероятен только со стороны отечественных участников.</li> </ul> </li> <li>2. Аналогичные принципы должны распространяться на любые виды коммуникации, включая представление тендерных заявок и предложений.</li> </ol>
<p><b>ИЗМЕНЕНИЯ, В ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВКАХ, ПРЕДЛОЖЕНИЯХ И КОНТРАКТАХ</b></p>	<p>Закупающая организация принимает решение о соответствии представленных заявок и предложений.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Тендерная заявка в момент ее вскрытия должна соответствовать основным требованиям, указанным в уведомлениях или тендерной документации, и быть получена от поставщика или подрядчика, который соответствует условиям участия в торгах.</li> <li>2. Как правило, внесение изменений в представленные тендерные предложения и заявки или заключенные контракты должно быть запрещено.</li> </ol>
<p><b>МЕТОДЫ ОЦЕНКИ</b></p>	<p>В тендерной документации указываются соответствующие факторы, которые учитываются при оценке тендерных заявок, а также то, каким образом они будут использоваться для определения наилучшей тендерной заявки.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация должна заключать контракт с участником торгов, способность которого выполнить контракт была в полной мере установлена, а заявка содержит наименьшую цену, либо участнику, представившему заявку, которая наилучшим образом удовлетворяет конкретным критериям или основным требованиям, изложенным в уведомлениях или тендерной документации.</li> <li>2. Следует выбирать заявки с наиболее выгодной стоимостью исполнения, но не обязательно с самой низкой ценой.</li> </ol>
<p><b>ЗАЯВКИ С ЯВНО ЗАНИЖЕННЫМИ ЦЕНАМИ</b></p>	<p>Закупающая организация должна иметь инструкции о том, как действовать в отношении заявок с явно заниженными ценами по сравнению со всеми остальными заявками.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация должна иметь возможность запросить разъяснения относительно такой заявки.</li> <li>2. В случае если разъяснения являются неудовлетворительными, закупающая организация должна иметь возможность отклонить такую заявку, либо увеличить сумму обеспечения контракта в целях ограничения возможных рисков.</li> </ol>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
<p><b>ОТКЛОНЕНИЕ ВСЕХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ</b></p>	<p>Участники торгов должны знать заранее, может ли закупающая организация завершить процедуру торгов без заключения контракта и по каким причинам.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация может отклонить все заявки только если:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. предложения, содержащиеся во всех заявках, существенно превышают выделенный бюджет;</li> <li>b. поступила всего одна заявка;</li> <li>c. поступило две заявки с одинаковой ценой;</li> <li>d. отсутствует конкуренция.</li> </ol> </li> <li>2. Отсутствие конкуренции не может определяться исключительно на основании количества участников торгов.</li> <li>3. Даже если поступила всего лишь одна тендерная заявка, торги могут считаться состоявшимися, если они надлежащим образом рекламировались, а указанные в заявке цены являются приемлемыми исходя из текущей рыночной конъюнктуры.</li> </ol>
<p><b>ПРОТОКОЛЫ ОЦЕНКИ ТЕНДЕРНЫХ ЗАЯВОК</b></p>	<p>Процесс ГЗ должен протоколироваться в целях отчетности.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Закупающая организация обязана вести протоколы закупочного процесса в режиме реального времени, которые должны включать, как минимум, следующую информацию:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. краткое описание закупаемых товаров, работ или услуг, или потребностей закупки, в отношении которой закупающая организация запросила тендерные предложения;</li> <li>b. названия и адреса участников торгов, которые представили тендерные заявки, предложения, оферты или котировки, а также название и адрес участника, с которым был заключен контракт и стоимость заключенного контракта;</li> <li>c. данные о соответствии или несоответствии квалификационным требованиям поставщиков или подрядчиков, которые представили тендерные заявки, предложения, оферты или котировки;</li> <li>d. общую цену и краткое изложение других основных характеристик тендерной заявки, если такая информация известна закупающей организации;</li> <li>e. краткие результаты оценки и сравнения тендерных предложений и заявок;</li> <li>f. если были отклонены все тендерные заявки - соответствующее заявление и обоснование;</li> <li>g. при использовании для закупочного процесса не торгов, а других методов - причины и обстоятельства, по которым закупающая организация выбрала данный метод закупок;</li> <li>h. если для закупочного процесса применялись не открытые торги, а другие методы, и контракт на закупку так и не был заключен – соответствующее заявление и обоснование;</li> <li>i. краткое изложение полученных запросов о разъяснении положений тендерной документации, ответов на данные запросы, а также изменений, внесенных в документацию.</li> </ol> </li> <li>2. Протоколы должны быть доступны по запросу любому лицу после принятия тендерной заявки или после прекращения закупочной процедуры без заключения контракта.</li> </ol>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
		<p>3. Однако, за исключением соответствующего постановления компетентного судебного органа, закупающая организация не вправе раскрывать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. информацию, раскрытие которой противоречит закону, препятствует исполнению закона, не отражает интересы общества, наносит ущерб законным коммерческим интересам сторон или препятствует добросовестной конкуренции;</li> <li>b. информацию, касающуюся изучения, оценки и сравнения тендерных заявок;</li> <li>c. информацию о тендерных предложениях, офертах или котировках, за исключением их краткого содержания.</li> </ul>
<b>ПЕРИОД МОРАТОРИЯ</b>	Приостановление закупочной процедуры для проверки принятого закупающей организацией решения.	Своевременное представление жалобы должно приостановить осуществление закупочных процедур на десять дней при условии: что поданная жалоба является обоснованной и содержит заявление, о том, что поставщику или подрядчику будет нанесен непоправимый ущерб, если закупочный процесс не будет приостановлен; что есть вероятность того, что требования заявителя будут удовлетворены; что решение о приостановлении закупочного процесса не причинит чрезмерный ущерб закупающей организации или другим поставщикам или подрядчикам.
<b>СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ</b>	Для обеспечения подотчетности процесса ГЗ могут применяться процедуры проверки решений закупающей организации	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Средства правовой защиты должны носить недискриминационный, своевременный, прозрачный и эффективный характер, давая возможность заинтересованным поставщикам или подрядчикам оспорить нарушения, возникающие во время закупочного процесса, к которому они проявляют или проявляли интерес.</li> <li>2. Процедуры правовой защиты должны протоколироваться, а документация, касающаяся всех аспектов закупочного процесса, должна сохраняться.</li> <li>3. От заинтересованного участника торгов, инициировавшего процедуру обжалования, может потребоваться уведомление закупающей организации в установленные сроки, начиная с момента, когда стали или должны были стать известны основания для жалобы, но никак не ранее, чем через 10 дней.</li> <li>4. Жалобы должны рассматриваться судом или беспристрастным и независимым апелляционным органом, который не заинтересован в результате закупок, члены которого не подвержены какому-либо внешнему влиянию в течение всего срока полномочий.</li> <li>5. Орган правовой защиты должен применять процедуры, обеспечивающие: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. возможность участникам изложить свою позицию до того, как выносится вердикт или решение;</li> <li>b. представительство и юридическое сопровождение участников;</li> <li>c. доступ участников ко всем процедурам рассмотрения жалоб;</li> <li>d. публичное проведение процедур;</li> <li>e. письменное изложение позиций и решений вместе с заявлением в обоснование этих позиций и решений;</li> <li>f. присутствие свидетелей;</li> <li>g. раскрытие документальной информации надзорному органу.</li> </ul> </li> </ul>

ЭТАП ЗАКУПОЧНОГО ЦИКЛА		ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА
		<p>б. Процедура обжалования должна обеспечивать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а. возможность быстрого принятия временных мер для устранения нарушений и сохранения коммерческих возможностей;</li> <li>б. возможность проведения оценки и принятия решения об обоснованности жалобы;</li> <li>с. возможность исправления нарушений или выплаты компенсации за понесенные убытки или ущерб, которая может быть ограничена суммой расходов на участие в торгах или подготовку жалобы;</li> <li>д. своевременность осуществляемых действий.</li> </ul>
<b>ПОСТТЕНДЕРНЫЙ ЭТАП</b>		<p>Посттендерный этап ГЗ начинается после официального подписания контракта и завершается после его полного исполнения. Посттендерный этап должен обеспечить сохранение результатов торгов, а также подотчетность, честность и прозрачность в ходе исполнения контракта.</p>
<b>КОНТРОЛЬ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ КОНТРАКТА</b>	<p>При его отсутствии результаты проведенных торгов могут быть аннулированы по причине ненадлежащего исполнения контракта или мошенничества при оплате.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>б. Закупающая организация должны осуществлять надлежащий контроль за контрактами и отслеживать их исполнение.</li> <li>7. Все изменения, вносимые в условия контракта, отказ от выполнения его условий, продление предусмотренных сроков исполнения контракта (за исключением случаев крайней необходимости, вызванных непредвиденными событиями, не зависящих от воли покупающей организации) должны подлежать соответствующему рассмотрению.</li> </ul>





---

# Приложение 2

---

**Основные принципы в отношении  
режима регулирования эффективности  
закупок в госсекторе**

---

Основные принципы в отношении эффективного режима регулирования закупок в госсекторе («Основные принципы» или «Принципы») основаны на результатах обзора, проведенного отделом правовой реформы ЕБРР в сентябре 2009 года. В процессе обзора были рассмотрены различные международные стандарты госзакупок и текущая передовая практика, связанная с процессом закупок, а также различные международные инструменты госзакупок, пересматриваемые в настоящее время.

Основные принципы отражают стандарты, соответствующие международной передовой практике в секторе госзакупок. Принципы учитывают практический опыт ЕБРР как организации, осуществляющей прямые инвестиции в странах его операций.

Основные принципы исходят из предположения, что главной функцией закона о госзакупках является обеспечение бизнес-процессов заключения договора в контексте государственного управления. Так как государственные закупки создают основу экономической деятельности всех государств, их регулирование является важным компонентом правовой системы стран, и выступает важным дополнением к государственному бюджетному законодательству.

Поскольку в процессе государственных закупок возможности оказания влияния на него являются неравномерными, то существенно возрастает значение регулирующих и правоохранительных органов. По этой причине, основные принципы сконцентрированы, в частности, на вопросах достижения объективности, последовательности и обеспечения соблюдения норм, регулирующих государственные закупки.

Принципы применяются не только на этапе конкурса, но также в пред-конкурсный и пост-конкурсный периоды. Заказчику, начинающему процесс государственных закупок необходимо обеспечить соблюдение Основных принципов на протяжении всего процесса закупок.

Формирование содержания общих положений национального законодательства в отношении государственных закупок зависит от традиций делового оборота каждой страны. В то же время законодательство, регулирующее государственные закупки, должно соответствовать международным стандартам для соблюдения ключевых международнопризнанных принципов государственного управления. Следовательно, Основные принципы могут служить в качестве вспомогательной информации и проверочного списка, используемых в процессе подготовки проектов законодательства.

**1. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен способствовать контролируемости государственных расходов.**

Законодательная база должна развивать контролируемость всех этапов процесса закупок, поддерживая баланс между государственными и бизнес аспектами этого процесса.

Подотчетность процесса закупок начинается с требования установления четких обязанностей официальных лиц, отвечающих за управленческие, бюджетные, технические, юридические и закупочные аспекты процесса. Кроме того, разделение обязанностей и полномочий должно быть осуществлено для обеспечения прозрачного и сбалансированного процесса принятия решений. Процессом государственных закупок должен

руководить специалист в этой области, ответственный за весь процесс закупок и выступающий контактным лицом для всех участников конкурса.

С целью избежания экономически неоправданных и ненужных закупок существенным требованием Положений является установление разумных параметров контракта и формирование плана закупок до начала конкурса. В отношении договоров с высокой сметной стоимостью должен применяться процесс, включающий требование о специальном утверждении процесса закупок.

Положения должны также требовать формирования технических спецификаций для тендеров, которые бы основывались на уместных характеристиках и/или требованиях к техническим параметрам.

Причины возможного отклонения заявок должны быть четко определены в документах. В случае отклонения всех заявок, режим регулирования должен обязывать закупающую сторону излагать причины отклонения заявок и, там где это необходимо, выплачивать компенсацию участникам конкурса.

Система правовой защиты госзакупок должна устанавливать разумный баланс между защитой государственных финансов и правами участников конкурса с тем, чтобы обеспечить эффективный механизм правовой защиты и компенсации. Должен быть учрежден независимый проверяющий орган, уполномоченный налагать санкции в отношении сторон, которые не соблюдают признанные принципы системы государственных закупок. Разрешение споров должно осуществляться проверяющим органом на справедливой и беспристрастной основе в отношении всех участников конкурса.

## **2. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен обеспечивать добросовестность процесса закупок.**

Законодательный режим регулирования государственных закупок должен стимулировать добросовестность закупающей организации, прозрачность в процессе реализации государственной политики и получение оптимального соотношения цены-качества.

Закон должен обеспечивать надлежащее поведение лиц, ответственных за управление и закупки, в соответствии с задачами организации. Он должен содержать меры, исключаяющие ненадлежащее влияние на процесс закупок и позволяющие избежать конфликта интересов.

Обнародование данных о государственных инвестициях и закупках должно быть максимально широким, но регулируемым. При этом информация должна предоставляться всем участникам процесса в равной степени.

В процессе государственных закупок обмен информацией между закупающей организацией и конкурсантами должен производиться с использованием наилучших доступных средств (предпочтительно электронных), которые позволяют сохранять содержание корреспонденции.

Закон должен ограничивать возможность проведения переговоров или внесения изменений в заявки после их представления.

## **3. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен обеспечивать адекватный уровень прозрачности процесса**

Для того, чтобы все заинтересованные лица считали процесс госзакупок приемлемым, этот процесс должен быть открытым, прозрачными и объективным. Необходимо избегать предложений по сокрытию информации. Закон должен стимулировать широкое применение электронных закупок в качестве одного из способов предотвращения сговора между участниками конкурса.

Нормы государственных закупок должны:

- включать требования по эффективному, официальному и надежному размещению объявлений о возможности участия в конкурсах в едином информационном источнике;
- подчеркивать важность заблаговременных объявлений о начале процесса закупок, а также своевременных уведомлений о присуждении договоров;
- требовать своевременного ведения протокола процесса закупок (предпочтительно в электронной форме), доступного для ознакомления всем желающим на бесплатной основе.

По мере возможности закупающая сторона должна размещать конкурсную документацию бесплатно на интернет веб-сайте вместо того, чтобы предоставлять данную информацию по запросу на возмездной основе.

Как правило, вскрытие конкурсных заявок должно быть открытым и происходить сразу после крайнего срока подачи заявок.

Уведомление о заключении контракта должно публиковаться в отношении всех контрактов, заключаемых заказчиками.

## **4. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен создавать возможность для конкуренции.**

Режим регулирования государственных закупок должен способствовать честной конкуренции и предотвращать дискриминацию. Конкурсные заявки и конкурсанты должны рассматриваться одинаково, не принимая во внимание их национальность, место нахождения или политические

убеждения. Закон не должен давать предпочтение отечественным подрядчикам.

Режим регулирования государственных закупок должен различать критерии правомочности, квалификационные требования, которым должны соответствовать подрядчики, и технические требования.

Закон должен включать минимально возможные сроки подготовки и подачи конкурсных заявок для обеспечения равных возможностей и должен требовать последовательности в их применении. В дополнение в случае отклонения конкурсных заявок должен конкурсантам быть предоставлен достаточный период времени (временной мораторий), или альтернативная процедура, для возможности принятия ими немедленных мер по защите своих интересов.

Закон должен поощрять конкурентность процесса заключения договоров (подрядов) на всем протяжении тендера. Закон о государственных закупках должен разрешать открытые торги, а также там, где это необходимо, конкурентные переговоры с целью обеспечения результата. Выбор метода или процедуры закупок должен быть основан на сметной стоимости контрактов, предмета закупки и параметров контракта. Закон должен предоставлять четкие критерии по выбору процедуры закупки - ясные и для закупающей организации, и для потенциальных конкурсантов, в отношении тех обстоятельств, которые позволяют использование процедур, исключающих проведение открытых торгов.

Для обеспечения подлинной конкуренции закон должен требовать от организаторов конкурса использовать обоснованные технические спецификации, а также требования и критерии присуждения договоров, соответствующие величине и сметной стоимости контрактов. Закон должен способствовать принятию быстрых решений относительно участия в конкурсе подрядчиками. Непоследовательность или сложность конкурсных документов может привести к неадекватному количеству поданных заявок на участие в конкурсе или к предвзятой оценке.

По той же причине закупающие организации должны знать как действовать в отношении аномально низких предложений. Они должны иметь возможность запрашивать разъяснения, или увеличить сумму гарантии исполнения для того, чтобы снизить или ограничить возможные риски, или отклонить заявку.

## **5. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен содействовать экономии в результате процесса закупок.**

Завершение процесса государственных закупок в разумное время должно быть оговорено законом. Формальные требования, существенные для обеспечения прозрачности процесса должны быть простыми, а затраты - низкими. Все затраты, связанные с государственными закупками, покрываются деньгами налогоплательщиков. Высокая стоимость участия в процессе закупок (включая плату за конкурсные документы, сертифицирование заявлений и перевод, несоразмерные предмету закупок затраты на подготовку предложений, непропорциональная величина залога для участия в торгах и так далее) увеличивают стоимость договора и уменьшают эффективность конкурса. Потенциальная стоимость взысканий обычно уменьшает размер прибыли и может оказать негативное влияние на реализацию контракта.

Закон должен предоставлять участникам конкурса возможность получать разъяснения и подавать конфиденциальные заявки своевременно в простой и экономичной манере.

Закон должен позволять проведение совместных закупок в централизованном порядке и по мере возможности использовать стоимость жизненного цикла объектов при оценке товаров и работ. Закон должен запрещать закупающим организациям дробить контракты на мелкие лоты за исключением случаев, когда это абсолютно неизбежно. Агрегирование контрактов также позволяет провести дополнительную проверку корректности оценки необходимости закупок.

## **6. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен стимулировать эффективность государственных контрактов.**

Правильное планирование закупок является решающим фактором для достижения ценовой эффективности и корректности государственного контракта. Эффективный государственный контракт начинается с точной и непредвзятой оценки нужд закупающей организации. После завершения оценки инициирование процесса государственных закупок обычно происходит после выделения бюджета или определения источника финансирования.



Режим регулирования государственных закупок должен гарантировать оправданность денежных затрат и стимулировать применение методов оценки, учитывающих как цену, так и качество закупаемых объектов.

Условия контракта должны быть справедливыми и сбалансированными и отражать лучшую бизнес практику. Закон должен четко определять, когда закупающая сторона может востребовать залог для участия в конкурсе или гарантию исполнения по контракту, а также определять соответствующие ограничения.

Надлежащее управление контрактом должно быть законодательным требованием. Неправильное управление контрактом или мошеннические действия повышают контрактную стоимость. Внесение изменений в подписанный договор допускается только после его тщательного рассмотрения с точки зрения соблюдения принципов деловой этики. Практика, когда изменения контракта значительно искажают его экономический баланс в пользу подрядчика, особенно, если это не было представлено на конкурсе или указано в начальных условиях контракта, должна быть запрещена.

#### **7. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен принимать во внимание принцип пропорциональности.**

Эффективные нормы закупок отражают правило соразмерности. Несмотря на то, что Основные принципы применимы к любым закупкам, формальная сторона и выбор процедуры должны отражать масштаб и природу контракта. Закупающая организация должна согласовывать стоимость и объем контракта с выбором типа контракта и формальной процедуры конкурса.

Закон о закупках должен включать каскадные (денежные или иные) пороговые значения, помогающие закупающим организациям разработать эффективную стратегию закупок для государственных контрактов.

Критерий соразмерности должен также решать вопроса употребления определенного языка в процессе закупок. Закупающая сторона должна разрешать формулировать и вносить предложения или квоты на языке, обычно используемом в международной торговле, кроме случаев, когда в связи с невысокой стоимостью товаров, работ или услуг только отечественные поставщики будут заинтересованы в представлении предложений.

#### **8. Законодательный режим регулирования государственных закупок должен быть подробным и ограничивать возможные отступления, за исключением признанных международными стандартами. Закон может проводить разграничение между государственными закупками и закупками естественных монополий и коммунальными предприятиями.**

Для того, чтобы государственные закупки были действенными, их регулирующие нормы должны быть едиными, подробным и охватывать все государственные контракты. Тем не менее, закупающие на средства государственного/муниципального бюджета организации и естественные монополии, а также организации коммунального сектора могут иметь различные требования в отношении их обязательств и функционирования. Эффективный режим регулирования государственных закупок должен устанавливать четкие требования для закупающих организаций, имеющих разный статуса.

В то же время, режим регулирования государственных закупок должен ограничивать исключения из норм, позволяющих заключать контракты вне государственной системы закупок. Такие исключения могут предоставляться по четким и оправданным причинам, в особенности в отношении закупок в сфере обороны, специальных жилищных обязательств и проектах развития.

Например, при финансировании проектов развития в переходный период, международные организации в рамках своих уставов обязаны соблюдать специальные меры в отношении организации закупок. Как результат, многие из них разработали специальную политику в отношении закупок, систему обеспечения качества процесса закупок и методы информирования о предстоящих закупках. По этой причине все международные акты, регулирующие государственные закупки, включая Соглашение о государственных закупках ВТО, Соглашение ЕС и Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг рекомендуют не применять национальные законы о государственных закупках к государственным контрактам заключаемым в соответствии с правилами международных организаций.

#### **9. Режим регулирования государственных закупок должен быть стабильным, но гибким.**

В рамках стабильной законодательной базы для обеспечения эффективности процесса закупок участники процесса должны знать свои роли,

права и обязанности. Ни в одной стране сектор государственных закупок не может работать сбалансировано, если в закон о закупках часто вносятся изменения.

В тоже время, режим регулирования должен быть достаточно гибким для быстрого приспособления к изменяющемуся рынку. Обычно, такое приспособления осуществляется посредством подзаконных актов. Правила процедур должны быть неизменными. Базовые законы должны устанавливать основные принципы и общий режим регулирования процесса закупок. Подзаконные акты должны создавать специальные нормы, предоставляющие исчерпывающие инструкции в отношении разработки приемлемых конкурсных документов и отчетов о закупках.

**10. Режим регулирования государственных закупок должен иметь обязательную юридическую силу.**

Закон о государственных закупках должен иметь обязательную легко осуществимую юридическую силу. Регулирующие механизмы должны быть в состоянии оценивать соблюдение законов закупающими организациями и применять корректирующие меры в случае необходимости.

Уполномоченные национальные органы регулирующие госзакупки должны быть независимыми, действовать профессионально и проводить аудит и мониторинг сектора государственных закупок для повышения их эффективности и поднятия статуса госзакупок.









## Выражение признательности

ЕБРР хотел бы выразить свою признательность регулирующим органам в странах операций ЕБРР, которые ознакомились с методикой и содержанием нашей оценки, внесли свои изменения и улучшили качество данного доклада - их сотрудничество было неоценимым. Время и усилия, затраченные должностными лицами, свидетельствуют о приверженности проведению реформ в большинстве стран операций ЕБРР.

Данная оценка проводилась под руководством Элизы Невядомска, основного советника Программы правовой реформы, и Евгения Смирнова, старшего специалиста управления закупок. В процессе сбора и анализа данных, а также в составлении отчетов, ЕБРР оказали поддержку консультанты из «Grupa Doradzcza Sienna» (Варшава, Польша) совместно с Питером Винце Матэ из «GHK Consulting Ltd» (Брюссель, Бельгия) и Спиросом Панагапоулосом из «Группы по контролю за государственными закупками» (Салоники, Греция).

Ряд местных юристов и юридических фирм приняли участие в оценке, предоставив экспертные заключения относительно местных процедур правовой защиты в сфере ГЗ, в том числе: профессор Рамазан Актас (Турция), «Allen & Overy» (Братислава, Словакия), «Beiten Burkhardt» (Россия), «Debarliev, Dameski & Kelesoska» (БЮР Македония), «DLA Piper Georgia» (Грузия),

«Eversheds Saladžius» (Литва), юридическая фирма «GRATA» (Казахстан), «GTs Advocates» (Монголия), «Harrisons Solicitors» (Черногория), «LET LAW» (Латвия), «Maruta i Wspólnicy» (Польша), «Prudence CJSC» (Армения), «Varul Vilgerts Smaliukas» (Эстония) и «Wolf Theiss» (Австрия).

Авторы выражают признательность своим коллегам по банковскому департаменту из отделов муниципальной и экологической инфраструктуры, энергетики и транспорта, сотрудникам экономического департамента, а также сотрудникам региональных представительств ЕБРР, в частности, в Азербайджане, России, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане за их вклад. Авторы доклада выражают особую благодарность Озлем Барут, Наталий Бинерт, Бегаим Нанаевой, Сьюзан Уотсон, Наталий Трелоар, Саре Уилсон, Алану Колману и Ричарду Гаргрейв а также Сузан Уотсон за их неоценимую поддержку на завершающем этапе подготовки оценки.

Содержание данного доклада защищено авторскими правами, отражает мнения отдельных авторов и может идти вразрез с мнением работодателей авторов доклада, юридических фирм, редакторов, юридического департамента ЕБРР, департамента по закупкам ЕБРР или ЕБРР в целом. Информация, представленная в докладе, не должна рассматриваться как правовая консультация.

© Европейский банк реконструкции и развития, 2011

Все права защищены. Части этого документа не могут быть воспроизведены или переданы в любой форме и любыми средствами, включая фотопирование и запись, без письменного разрешения владельца авторских прав. Письменное разрешение должно быть получено до того как любая часть данного документа будет доступна в поисковой системе любого рода..

Отпечатано в Польше на Sowa Sp. z o.o. с применением программ по переработке бумаги и отходов.

Европейский банк реконструкции и развития  
One Exchange Square London EC2A 2JN United Kingdom  
Тел: +44 20 7338 6000 Факс: +44 20 7338 6100 SWIFT: EBRDGB2L  
Запросы по публикациям направлять на: [pubsdesk@ebrd.com](mailto:pubsdesk@ebrd.com)  
[www.ebrd.com/law](http://www.ebrd.com/law)

**Европейский банк реконструкции и развития**

One Exchange Square

London EC2A 2JN

United Kingdom

Тел.: +44 20 7338 7813

Факс: +44 20 7338 7633

е-мейл: [pctm@ebrd.com](mailto:pctm@ebrd.com)