



ИНТЕРВЬЮ С ХАМИДОМ БАГЕРЗАДЕ, ПРОФЕССОРОМ
ФАКУЛЬТЕТА ПРАВА И ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК
ТЕГЕРАНСКОГО УНИВЕРСИТЕТА (ИРАН), МАГИСТРОМ
В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ
СПОРОВ КОРОЛЕВСКОГО КОЛЛЕДЖА ЛОНДОНА
(ВЕЛИКОБРИТАНИЯ), ДОКТОРОМ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Уважаемый профессор Хамид Багерзаде! Прежде всего позвольте поблагодарить Вас за согласие дать интервью нашему журналу «Закупки и право».

Мы знакомы с Вами с 2024 г. Вы приняли участие уже в двух интерактивных круглых столах «Новое в законодательстве о публичных закупках: Закон о контрактной системе и Закон № 223-ФЗ», проведенных на Юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова в 2024 и 2025 гг. Наше научное сотрудничество успешно развивается, примером чему является, в частности, Ваше согласие участвовать в коллективной монографии «Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования. Выпуск 2», издание которой ожидается в текущем году.

Россия и Иран являются членами БРИКС. Но наше сотрудничество не ограничивается только рамками этого международного объединения, оно гораздо шире. Непростая геополитическая ситуация и иные факторы объясняют особый характер нашего сотрудничества в настоящее время. Позвольте задать Вам несколько вопросов о законодательстве Ирана о закупках.

● Не могли бы Вы дать общую характеристику законодательства Ирана о закупках? Какие специфические особенности законодательства Ирана о закупках, которых, как правило, нет в других странах, Вы можете назвать?

— Законодательство Ирана о государственных закупках в основном регулируется Законом о торгах 2004 г. и его подзаконными актами. Этот закон широко применяется к проектам, финансируемым государством, включая министерства, государственные компании, государственные банки, страховые учреждения и другие организации, использующие государственные ресурсы. Его основная цель — обеспечить прозрачность, справедливость и конкуренцию в сфере государственных закупок. Закон предписывает официальные процедуры классификации тендеров, объявления, подачи заявок, оценки и заключения контрактов. Техническая и финансовая предварительная квалификация участников торгов необходима для обеспечения того, чтобы только способные участники могли участвовать в закупке, в то время как надзор осуществляется специальными тендерными комиссиями, Высшим

аудиторским судом и Советом по конкуренции. Кроме того, Иран внедрил **централизованную систему электронных закупок (SETAD)**, через которую должны проходить все государственные тендеры, аукционы и контракты, что повышает их прозрачность и эффективность.

Несколько отличительных особенностей иранского законодательства о закупках отличают его от систем в других странах. Одним из наиболее примечательных является обязательное требование к отечественному наполнению закупаемой продукции, часто называемое «правилом 51%». В государственных проектах должно использоваться не менее 51% иранской рабочей силы, материалов и услуг. Иностранные фирмы или совместные предприятия могут участвовать в государственных проектах только в том случае, если иранский партнер в этом проекте владеет контрольным пакетом акций. Законодательство Ирана таким образом защищает отечественную промышленность существенно серьезнее в сравнении с международными нормами. Кроме того, в Иране предусмотрена единая национальная платформа электронных закупок для всех государственных закупок, в то время как большинство стран допускает использование нескольких или децентрализованных порталов. В муниципальных же проектах член городского совета должен быть включен в качестве наблюдателя в тендерные комиссии, что является необычным уровнем контроля со стороны местных органов власти на международном уровне.



Выступление профессора Хамида Багерзаде на XIII Интерактивном круглом столе «Новое в законодательстве о публичных закупках: Закон о контрактной системе и Закон № 223-ФЗ» (6 декабря 2024 г.)

Иранское законодательство также весьма широко применяется ко всем квазигосударственным организациям, включая государственные банки, фонды и общественные вещательные компании, когда речь идет о государственных средствах. Такой уровень охвата является необычным, поскольку многие страны освобождают некоторые полуавтономные организации от стандартных правил закупок. Закон также подчеркивает принцип «разумной цены», гарантируя, что контракты заключаются не только на основе самой низкой цены, но и на основе технического качества и экономической рациональности. Интеграция с законодательством о конкуренции является еще одной отличительной особенностью иранского законодательства о закупках, поскольку Совет по конкуренции активно отслеживает тендеры на предмет сговора и может аннулировать контракты в случае выявления антиконкурентных действий. Дополнительные положения законодательства о закупках повышают прозрачность и добросовестность, включая публичное раскрытие информации о заключении контрактов и строгие правила, предотвращающие конфликт интересов должностных лиц, участвующих в закупках.

В целом, несмотря на то что система закупок в Иране имеет некоторые общие черты с международными моделями, такие как открытые торги, гарантии участия в торгах и формальные процедуры оценки, ее отличают сильная ориентация на отечественную промышленность, централизованные цифровые процессы, муниципальный надзор, широкий институциональный охват и формальная интеграция механизмов конкуренции и прозрачности. Эти характеристики делают иранскую систему более директивной и скоординированной на национальном уровне, чем во многих других странах, отражая как административные приоритеты, так и политические цели, направленные на содействие местному экономическому развитию.

● **С 2022 г. страны Запада наложили огромное количество санкционных ограничений на Россию. Количество санкций превышает 30 тыс. Ни на одну страну мира не накладывалось такое количество санкций. Однако Иран живет под санкциями уже более 40 лет. Не могли бы Вы рассказать, каким образом экономические и политические санкции повлияли на закупочную систему Ирана?**

— Санкции оказали формирующее воздействие. Во-первых, они усилили правила предоставления внутренних преференций: Закон о максимальном использовании внутреннего технического, проектного и промышленного потенциала (1997) требует от государственных органов заключать контракты с иранскими компаниями, если только внутренний потенциал недостаточен и Экономический совет не санкционирует иностранное участие.

Во-вторых, санкции расширили применение исключений из ст. 29 Закона о торгах, в соответствии с которой власти могут санкционировать исключения из конкурсных процедур в срочных или деликатных случаях. Такая гибкость часто оправдывалась санкциями.

В-третьих, поскольку Иран не является участником Соглашения ВТО о государственных закупках, санкции подтолкнули страну к поиску региональных альтернатив, таких как внешнеполитические объединения БРИКС или ШОС, где взаимные соглашения могут облегчить закупки. В результате система закупок в значительной степени ориентирована на внутренние потребности, но при этом адаптируется к региональным условиям.

● **Существует ли в Иране раздельное законодательное регулирование государственных закупок и закупок компаний с государственным участием? Или все эти закупки называются государственными?**

— Закон не предусматривает четкого разделения. Пункт (b) ст. 2 Закона о торгах распространяется на министерства, государственные компании, государственные учреждения и даже некоторые неправительственные организации, использующие средства государственного бюджета. Все такие закупки считаются государственными, если иное не предусмотрено отраслевыми или конкретными правилами совершения сделок.

● **Подпадают ли под регулирование законодательства о закупках концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП) в Иране? Или эти виды соглашений регулируются отдельно принятыми законами (как в России)?**

— Ответ зависит от распределения бюджетных средств. Если концессионный проект или проект ГЧП опирается на ресурсы государственного бюджета, то по умолчанию применяется Закон о торгах (ст. 2(b)), имеющий широкую сферу применения и охватывающий любую организацию, которая использует такие средства. Однако в тех случаях, когда руководящий орган не использует государственные средства или действует в соответствии со своими собственными особыми правилами проведения сделок, утвержденными законом, особенно в таких секторах, как транспорт, энергетика и инфраструктура, Закон о торгах может не применяться.

Вот почему многие концессии и ГЧП в инфраструктуре, транспорте и энергетике осуществляются в соответствии с отраслевым законодательством или положениями о конкретных проектах. В таких случаях Закон о торгах напрямую не регулирует этот процесс, хотя его принципы прозрачности и конкуренции влияют на этот процесс. Практическая разделительная линия заключается в том, задействован ли национальный бюджет.

● **Существует ли в закупочной системе Ирана аукцион — способ закупки, при котором критерием определения победителя является только цена, а каждый участник аукциона может в режиме реального времени неоднократно снижать предлагаемую им цену?**

— Да, но с оговорками. В Иране аукционы применяются при продаже или распоряжении государственными активами. Согласно Закону о государственном бухгалтерском учете и Закону о торгах аукционы должны начинаться с **базовой цены, определенной официальными экспертами**, часто судебными экспертами, если таковые имеются (ст. 29(b) Закона о торгах).

Подробная процедура, как правило, изложена в **положениях о сделках руководящего органа**. Например, министерство или государственный банк проводит свои аукционы в соответствии со своими собственными утвержденными правилами. Таким образом, управление аукционами осуществляется самим закупающим органом на основе экспертной оценки, а публикация и процедуры регулируются его положениями о сделках.

Хотя Иран перешел к электронным закупкам через SETAD и предоставляет техническую инфраструктуру для такого механизма, **национальное право еще не узаконило проведение обратных онлайн-аукционов**, на которых участники торгов постоянно снижают цены в режиме реального времени. Традиционная модель аукциона, управляемая закупающим органом, остается доминирующей.

● **Возможно ли в Иране заключение государственного контракта по нулевой цене (например, если до нуля снизилось ценовое предложение победителя закупки)? Возможен ли «переход через ноль», т. е. заключение контракта по минусовой цене, по которому поставщик будет обязан поставить товар, а также заплатить заказчику за право поставить товар?**

— Нет. Иранское законодательство не допускает заключения государственных контрактов по нулевым или тем более отрицательным ценам. Закон о торгах предполагает положительную цену государственного контракта. Контракт с нулевой или минусовой ценой будет недействителен как в соответствии с контрактным законодательством, так и в соответствии с законодательством о государственных финансах. Юридически «прохождение нулевого уровня» невозможно.

● **Проводит ли Ваш университет закупки в соответствии с законодательством о государственных закупках? Если да, то не могли бы Вы коротко описать процесс проведения закупок Вашего университета?**

— Да. Закон о торгах распространяется на государственные университеты. Небольшие сделки могут быть осуществлены напрямую, для средних сделок требуются три письменных предложения,

а крупные сделки осуществляются посредством процедур торгов (ст. 3, 11).

Закупки строительных материалов и услуг включают в себя **предварительный квалификационный отбор**, требующий от участников представить свои технические и финансовые возможности. Сегодня большинство университетских закупок обрабатывается в электронном виде через национальную платформу SETAD, что обеспечивает их прозрачность и эффективность.

● **В России и во многих других странах большое внимание уделено институту нормирования. Согласно этому принципу чиновники определенного уровня не могут, например, покупать себе автомобили дороже такой-то суммы с объемом двигателя выше таких-то показателей и т. д. Не могли бы Вы подробнее рассказать об институте нормирования в Иране? Распространяются ли положения нормирования, например, на автомобили, покупаемые ректором или деканом Вашего университета?**

— В Иране нет официальных норм, устанавливающих фиксированные лимиты на официальные закупки. Вместо этого контроль осуществляется посредством **бюджетного надзора и аудита**. Закон о государственном бухгалтерском учете и Верховный аудиторский суд требуют, чтобы все расходы были обоснованы в рамках утвержденных бюджетных статей.

Ректоры или деканы могут не устанавливать предельные цены на транспортные средства или иное имущество. Однако любая покупка сверх бюджетных ассигнований будет отмечена аудиторами и может привести к административным или юридическим санкциям. Таким образом, подотчетность достигается за счет финансовой дисциплины, а не за счет установленных законом норм.

● **Не могли бы Вы рассказать о наиболее актуальных проблемах в сфере закупок в Иране? Были ли в Иране в последние годы какие-нибудь резонансные судебные разбирательства, связанные с закупками?**

— В сегодняшних дебатах доминируют три вопроса: 1) чрезмерная свобода действий в соответствии со ст. 29 Закона о торгах, которая подрывает прозрачность; 2) непоследовательный подход к консультационным услугам вне рамок тендера; 3) инфляция и волатильность валютных курсов, которые подрывают значимость установленных законом пороговых значений.

Кроме того, проблема обеспечения эффективной конкуренции возникает в условиях, когда санкции ограничивают количество квалифицированных международных поставщиков, что иногда может привести к фактическому использованию единственного поставщика.

В ходе закупок в строительном и нефтяном секторах возникали резонансные споры, связанные

с претензиями на фаворитизм или неадекватную квалификационную оценку. Некоторые из них обращались в суд, но многие решались внутри компании, чтобы избежать публичных споров.

● **Не могли бы Вы рассказать о перспективах развития законодательства Ирана о закупках?**

— Очевидны три направления. Во-первых, **цифровизация** с расширением системы электронных закупок SETAD. Во-вторых, **гармонизация**, в частности интеграция закупок консультационных услуг в общую систему. В-третьих, **региональная интеграция** с сотрудничеством в области закупок в рамках БРИКС и ШОС. Эти реформы направлены на модернизацию и усиление международной согласованности.

● **И напоследок хотелось бы задать Вам несколько коротких вопросов по законодательству Ирана о закупках. До какой суммы по общему правилу допускается проведение «прямой закупки» (закупки у единственного поставщика)?**

— Сделки делятся на мелкие, средние и крупные (Закон о торгах, ст. 3, 11). Согласно постановлению Совета Министров 2023 г. мелкие сделки (до 2,1 млрд иранских риалов¹) могут быть совершены путем прямой покупки; для средних сделок (до 21 млрд иранских риалов²) требуются три письменных предложения; крупные сделки, превышающие эту сумму, должны осуществляться в соответствии с полными тендерными процедурами.

Для эксклюзивных ситуаций существуют исключения. Если в силу монополии, патента или исключительных прав существует только один поставщик, возможно проведение закупки у единственного поставщика независимо от цены контракта. Статья 29(b) допускает такие исключения, но они должны быть обоснованы и одобрены на уровне соответствующего министерства.

● **Могут ли консорциумы (договорные объединения предпринимателей) выступать участником закупки?**

— Да. Консорциумы, не являющиеся отдельными юридическими лицами, могут участвовать в закупках, если их участники обладают необходимой квалификацией. В крупных многосторонних проектах, требующих разностороннего опыта, консорциумы могут подавать заявки. В таких случаях консорциум оценивается коллективно и, в случае одобрения, может участвовать в торгах как единая квалифицированная организация.

● **Могут ли физические лица выступать заказчиками?**

— Да, но с ограничениями. В сфере государственных закупок только организации, перечис-

ленные в ст. 2(b) — министерства, государственные компании и государственные учреждения, — могут выступать в качестве закупающих органов. Физические лица в их личном качестве исключены из числа заказчиков.

Однако физические лица могут выступать в качестве заказчиков в частных закупках. Более того, лица, наделенные бюджетными полномочиями — например, руководитель исследовательского проекта по государственному гранту, — могут выступать в качестве заказчика в соответствии с правилами закупок своего учреждения.

● **Могут ли физические лица выступать участниками закупок?**

— Да. Пункт (с) ст. 2 включает как физических, так и юридических лиц в качестве потенциальных участников торгов. Физические лица часто участвуют в мелких или средних закупках, особенно в сфере консалтинга или дизайна. При проведении крупных закупок, требующих лицензий и финансовых гарантий, им может потребоваться зарегистрировать компанию или присоединиться к консорциуму.

● **Можно ли в рамках государственных закупок приобретать алкоголь и сигареты?**

— Нет. Государственные закупки алкоголя и табака для потребления запрещены исламским и государственным законодательством. Единственными исключениями являются строго контролируемые закупки для медицинского, исследовательского или промышленного использования, разрешенные специальными лицензиями.

● **В какой форме проводятся закупки — в электронной или «бумажной»?**

— Используются обе формы. Крупные закупки все чаще обрабатываются в электронном виде через систему SETAD, что обеспечивает их прозрачность и доступность. Мелкие закупки все еще могут осуществляться на бумаге, а конфиденциальные закупки в сфере обороны или безопасности могут быть исключены из электронных систем.

● **Существует ли в Иране смертная казнь за коррупционные преступления?**

— Да, но только в исключительных случаях. Обычная коррупция, связанная с закупками, наказывается тюремным заключением, штрафами и дисквалификацией. Смертная казнь предусмотрена для случаев *efsad fel-arz* («коррупция на земле»), когда коррупция наносит системный ущерб национальной экономике. Такие случаи редки.

● **Благодарю Вас за ответы на наши вопросы. Всего Вам доброго и до новых встреч, в том числе на страницах нашего журнала!**

¹ Примерно 100 тыс. рублей.

² Примерно 1 млн рублей.