



# **РУКОВОДСТВО**

## **ОБЖАЛОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

КИШИНЭУ, 2017



www.viitorul.org

Институт Развития и Социальных Инициатив „Viitorul”

# РУКОВОДСТВО

## ОБЖАЛОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

*Кристиан КАИНРИАН*

*Диана ЕНАКИ*

*Вячеслав ИОНИЦЭ*

*Даниела ПАНУШ*

*Каролина УНГУРЯНУ*



Публикация появилась в рамках проекта "Инновационные улучшения в системе государственных закупок Республика Молдова посредством включения, творчества и практики правоприменения" финансируемое Европейским Союзом и финансируемое Фондом Ханнса Зейделя - Республика Молдова.



Все выраженные мнения и позиции принадлежат авторам. Администрация IDIS „Viitorul” и Административный Совет Института Развития и Социальных Инициатив „Viitorul” не несут ответственности за оценки и мнения, представленные в рамках этой публикации.

*Любое использование отрывков или цитирование мнений автора данного Анализа должно содержать ссылку на Институт IDIS „Viitorul”.*

За дополнительной информацией об этой публикации или по вопросу подписки на периодические материалы, издаваемые IDIS, просим обращаться в отдел по связям с общественностью (Пресс службу) Института IDIS „Viitorul”.

**АДРЕС:**

Кишинёв, ул. Якоб Хынку 10/1, 2004, Республика Молдова

Тел: (373-22) 21 09 32

Факс: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)



# СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....	5
ВВЕДЕНИЕ .....	6
ГЛАВА I	
<b>СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР</b>	
<b>ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....</b>	
1.1 Эволюция и реформирование системы разрешения споров .....	8
1.2 Место и роль Национального агентства по разрешению споров в системе государственных закупок .....	9
1.3 Принципы осуществления процесса рассмотрения и разрешения споров .....	11
ГЛАВА II	
<b>ПОДАЧА ЖАЛОБ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК .....</b>	
2.1 Субъекты процедуры обжалования .....	12
<i>Кто может обжаловать акты закупуающих органов?</i> .....	12
2.2 Предмет жалоб .....	12
<i>Что могут обжаловать экономические операторы?</i> .....	12
2.3 Сроки подачи жалоб .....	15
<i>Когда экономические операторы могут обжаловать акты ЗО?</i> .....	15
2.4. Содержание и способы подачи жалоб .....	16
<i>Как можно обжаловать акты ЗО?</i> .....	16
ГЛАВА III	
<b>ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ ЖАЛОБ .....</b>	
3.1. Порядок рассмотрения жалоб .....	18
3.2. Порядок разрешения жалоб .....	19
ГЛАВА IV	
<b>РЕШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ .....</b>	
4.1. Решения, выносимые Национальным агентством по разрешению споров .....	23
<i>Правила по исключению конфликта интересов</i> .....	25
4.2. Способы обжалования решений НАРС .....	26

ГЛАВА V

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМ  
ПЕРЕСМОТРА И ОБЖАЛОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК. СИСТЕМА ПЕРЕСМОТРА И ОБЖАЛОВАНИЯ В РУМЫНИИ .....27**

    Система пересмотра и обжалования в Румынии .....28

*Порядок разрешения жалоб* .....30

**ВЫВОДЫ .....32**

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ .....34**



# СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

**АГЗ** - Агентство государственных закупок

**ЗО** – Закупающий орган

**НАРС** - Национальное агентство по разрешению споров

**НСРС** – Национальный совет по разрешению споров

**Закон № 131/2015** - Закон № 131 от 03 июля 2015 года о государственных закупках

**АИС «ГРГЗ»** - Автоматизированная информационная система «Государственный регистр государственных закупок»

**НДС** - Налог на добавленную стоимость

**ЕС** – Европейский союз



# ВВЕДЕНИЕ

Эффективный процесс государственной закупки предполагает не только комплексное законодательство, но и хорошее функционирование институциональной базы, систем противодействия коррупции и системы пересмотра и обжалования. А функциональная и эффективная система пересмотра и обжалования служит интересам всех субъектов системы государственных закупок – закупающих органов, экономических операторов, а также общества в целом.

Основная роль системы разрешения споров в области государственных закупок – применение законодательства в области государственных закупок посредством обеспечения исправления или наказания любого нарушения законодательства или проступка, допущенного закупающим органом. А орган, наделенный функцией разрешения жалоб, поданных в рамках процедур государственной закупки, обязан защищать законные права и интересы, приведенные в поданных жалобах, без каких-либо предпочтений и без дискриминации. Более того, система разрешения споров должна обеспечивать быстрые, эффективные, прозрачные и недискриминационные меры исправления ситуации и решения.

На международном уровне существует пакет минимальных стандартов, которые должны соблюдаться в рамках системы пересмотра и обжалования в области государственных закупок, в том числе:

- Обеспечение каждому не выигравшему торги oferенту права требовать независимого и беспристрастного пересмотра решения, принятого ЗО относительно процедуры закупки.
- Учреждение и функционирование независимого и беспристрастного органа, наделенного полномочиями применения санкций в качестве мер по исправлению ситуации, включая право на аннулирование процедуры государственной закупки.
- Обеспечение доступа к правосудию (обжалование решений органа по пересмотру в судебных инстанциях) в случаях, когда судебный контроль не в компетенции органа по пересмотру.

- Обеспечение доступа к правосудию в случаях, когда договор о закупке подписывается без учета обжалования процедуры закупки.

Подписав в 2014 году Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, наша страна взяла на себя ряд обязательств, касающихся, в том числе, и реформирования системы государственных закупок. Одно из взятых обязательств относится непосредственно к созданию эффективной системы обжалования в сфере присуждения договоров о государственной закупке посредством создания беспристрастного и независимого органа, отвечающего за рассмотрение и разрешение споров, возникающих в рамках процедур государственной закупки.

За последние два года (2015, 2016) было обжаловано около 8% процедур государственной закупки (согласно отчетам о деятельности АГЗ за 2015 и 2016 годы). Большое количество жалоб это индикатор дисфункций в системе государственных закупок. А для устранения этих дисфункций система разрешения споров должна обеспечивать последовательность и предсказуемость решений в целях предотвращения злоупотребления правом на обжалование, но без ущемления права экономических операторов на подачу жалоб.



## ГЛАВА I

# СИСТЕМА РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### 1.1 Эволюция и реформирование системы разрешения споров

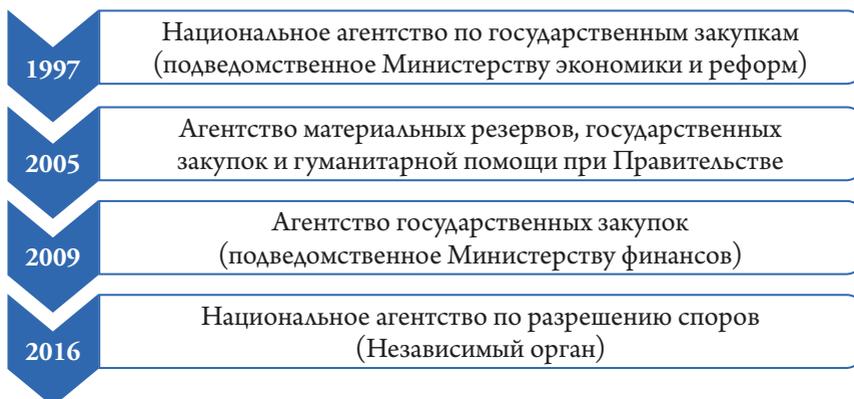
Система разрешения споров Республики Молдова развивалась постепенно, обретая различные институциональные формы. Первым органом публичной власти, наделенным полномочиями по разрешению споров, возникающих в рамках процедур государственных закупок, было **Национальное агентство по государственным закупкам**, согласно Постановлению Правительства № 1217 от 31 декабря 1997 года.

В дальнейшем, в 2005 году, была проведена реформа центральной публичной администрации Республики Молдова. Так, Национальное агентство по государственным закупкам перешло в прямое подчинение Правительства, а затем реорганизовано в **Агентство материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи** при Правительстве Республики Молдова, на которое была возложена обязанность государственного регулирования и межотраслевого координирования в области закупок для государственных нужд. Следовательно, данный орган был наделен функцией разрешения споров.

В 2009 году была проведена новая институциональная реформа в области государственных закупок, а органом, отвечающим за осуществление надзора и межотраслевого координирования в области государственных закупок, включая разрешение споров, становится **Агентство государственных закупок**, подведомственное Министерству финансов, которое занималось разрешением споров до 01 мая 2016 года, даты вступления в силу Закона № 131 от 03 июля 2015 года о государственных закупках.

Реформа системы закупок необходима для приведения национальной системы в соответствие с международными стандартами и законодательством европейского сообщества, в соответствии взятыми обязательствами при ратификации Соглашения об ассоциации с ЕС.

Таким образом, одним из результатов реформы стало учреждение органа, ответственного за разрешение жалоб, поданных в рамках процедур государственных закупок, а именно: **Национальное агентство по разрешению споров**, учрежденное Постановлением Парламента № 271 от 15 декабря 2016 года об учреждении, организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров.



## 1.2 Место и роль Национального агентства по разрешению споров в системе государственных закупок

В соответствии с взятыми обязательствами при ратификации Соглашения об ассоциации с ЕС в части, касающейся сферы государственных закупок, в системе государственных закупок появилось новое учреждение, ответственное за разрешение поданных жалоб в отношении процедур государственных закупок - **Национальное агентство по разрешению споров**, которое является независимым органом публичной власти в силу своей обособленности от всех закупающих учреждений и экономических операторов.

**Место НАРС в системе государственных закупок** определяют следующие характеристики:

- автономное и независимое от других органов публичной власти;
- ответственное перед Парламентом;
- не подчинено никакому иному государственному или частному органу власти;

- является юридическим лицом публичного права, финансируемым из государственного бюджета;
- обладает организационной, функциональной, операционной и финансовой независимостью;
- является аполитичным, не поддерживает и не предоставляет помощь ни одной политической партии;
- сотрудничает с центральным отраслевым органом в области государственных закупок, в частности путем взаимного предоставления информации, необходимой для применения положений законодательства в области государственных закупок, а также с другими заинтересованными центральными или местными органами публичной власти.

### *Какова роль учреждения?*

НАРС это орган, уполномоченный заниматься разрешением жалоб, поданных в рамках процедур государственных закупок. Главная цель НАРС – **обеспечение эффективной и беспристрастной юридической защиты** любого лица, имевшего или имеющего **интерес** в получении договора о государственных закупках и пострадавшего или рискующего пострадать вследствие предполагаемого нарушения, от решений закупающих органов относительно присуждения соответствующего договора. Решения, принимаемые в течение процедуры пересмотра и после ее завершения, доводятся до сведения всех заинтересованных сторон.

В своей деятельности НАРС руководствуется Конституцией Республики Молдова, международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова, Законом № 131 от 03 июля 2015 года о государственных закупках и нормативными актами о введении его в действие, Постановлением Парламента № 271 от 15 декабря 2016 года об учреждении, организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров, а также другими нормативными актами.

НАРС состоит из семи советников по разрешению споров, в том числе генерального директора и заместителя генерального директора, имеющих статус лиц, исполняющих ответственные государственные должности, которые осуществляют свою деятельность по рассмотрению жалоб составами по разрешению жалоб, сформированными из 3 членов. Помимо

этого, в составе НАРС работает также специализированный персонал и обслуживающий технический персонал.

Советники назначаются Парламентом большинством голосов присутствующих депутатов по предложению парламентской Комиссии по экономике, бюджету и финансам на семилетний срок, а отбор советников осуществляется на основе профессиональных качеств в результате открытого, беспристрастного и прозрачного конкурса, организованного парламентской Комиссией по экономике, бюджету и финансам

### 1.3 Принципы осуществления процесса рассмотрения и разрешения споров

Процесс рассмотрения и разрешения споров должен осуществляться с соблюдением следующих принципов:

#### ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ

- в процессе рассмотрения жалоб НАРС обязано соблюдать положения международных соглашений, одной из сторон которых является Республика Молдова, национального законодательства, а также других нормативных актов.

#### ПРИНЦИП БЫСТРОТЫ

- предполагает оперативность процесса рассмотрения и разрешения жалоб, поданных в рамках процедур государственных закупок.

#### ПРИНЦИП СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ

- возможность обсуждать и опровергать любой фактический или правовой элемент поданной жалобы, предоставляемая законом сторонам. Согласно положениям Закона № 131/2015, для рассмотрения жалоб Национальное агентство по разрешению споров обязано организовывать открытые заседания с участием всех заинтересованных сторон.

#### ПРИНЦИП ПРАВА НА ЗАЩИТУ

- В ходе процедуры рассмотрения и разрешения жалоб стороны могут быть представлены адвокатами/уполномоченными представителями.

## ГЛАВА II

# ПОДАЧА ЖАЛОБ В РАМКАХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

КТО? ЧТО? КОГДА? КАК?

## 2.1 Субъекты процедуры обжалования

*Кто может обжаловать акты закупающих органов?*

**любое лицо, отвечающее кумулятивно двум условиям:**

1. **имеющее или имевшее интерес в получении договора о государственной закупке;**
2. **полагающее, что в рамках процедур государственной закупки актом закупающего органа нарушено какое-либо его предусмотренное законом право, вследствие чего ему нанесен или может быть нанесен ущерб.**

**Только соответствие в совокупности этим 2 условиям обеспечивает подателю жалобы процессуальный статус.**

## 2.2 Предмет жалоб

Под актом закупающего органа понимается любой:

- административный акт;
  - действие;
  - бездействие.
- } которые влекут или могут повлечь правовые последствия в связи с процедурой государственной закупки.

**Что могут обжаловать экономические операторы?**

- **документацию по присуждению** (документация, содержащая всю информацию, связанную с предметом договора о государственных

закупках и процедурой его присуждения, включая техническое задание, квалификационные критерии, критерии присуждения, факторы оценки и др.).

### **ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ СЛУЧАЙ.**

*ЗО указал в документации по присуждению в запрашиваемых технических спецификациях, что подлежащие закупке товары должны быть «произведены в одном из государств - членов Европейского союза».*

*Следовательно, констатируется, что закупающий орган ограничивает конкуренцию и равный доступ экономических операторов к процедурам закупки, создавая преимущества определенным операторам, что противоречит принципам проведения процедур государственных закупок и положениям ст. 37 Закона № 131/2015.*

*Таким образом, экономический оператор, имеющий интерес в получении договора о государственной закупке, вправе подать жалобу в НАРС с соблюдением норм законодательства.*

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ!**

Обжалование актов ЗО не всегда является самым эффективным способом защиты своих интересов в рамках процедур государственных закупок. Законодательство предусматривает четкий механизм в этом смысле: **запрос разъяснений от ЗО** в порядке, предусмотренном в ст. 34 Закона № 131/2015.

Так, любой заинтересованный экономический оператор **вправе запросить в разумный срок разъяснения по документации по присуждению**, а ЗО обязан дать четкий, исчерпывающий и однозначный ответ на любой запрос разъяснения в срок, который не должен превышать, как правило, **трех рабочих дней** с момента получения соответствующего запроса от экономического оператора, за исключением процедуры запроса ценовых ofert, где такой срок не может превышать **одного рабочего дня**.

В результате разъяснений экономическим операторам ЗО могут изменить и/или исключить определенные требования из документации по

присуждению, соответственно, в этой ситуации нет необходимости подавать жалобу, на разрешение которой может потребоваться значительно больше времени, а результат может быть аналогичным.

Помимо этого, в результате разъяснений позиция ЗО может стать более понятной заинтересованным экономическим операторам, которые, получив аргументированный ответ от ЗО, могут констатировать, что их претензии необоснованные.

➤ **Акты, изданные в ходе проведения процедуры:**

**ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ СЛУЧАЙ.**

*В документации по присуждению указывается: «**предельный срок для подачи / открытия ofert: 20.11.2017, 11:00**».*

*Заинтересованный экономический оператор явился по указанному в документации адресу 20.11.2017 в 10:30 часов для подачи oferty и участия в заседании по открытию ofert, однако один из членов рабочей группы сообщил ему, что oferty были открыты в 10:00 (без опубликования объявления об изменении и / или без письменного уведомления экономических операторов, подавших заявку на участие), по причине того, что в этот же день должно было состояться еще одно заседание по открытию ofert.*

*Исходя из изложенного, констатируется грубое нарушение принципов государственных закупок, относящихся к обеспечению прозрачности, равного обращения, беспристрастности, недискриминации в отношении всех oferентов и экономических операторов. Также, нарушены положения ст. 62, касающиеся открытия ofert, и констатируется наличие условий для аннулирования процедуры государственной закупки в соответствии со ст. 67 Закона № 131/2015.*

*Таким образом, экономический оператор, имевший интерес в получении договора о государственной закупке, права которого были ущемлены, вправе обжаловать акт закупающего органа в порядке, установленном нормативно-правовой базой.*

### ➤ **Результат процедуры:**

#### **ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ СЛУЧАЙ.**

Согласно объявлению на участие, критерием присуждения договора о государственной закупке было установлено «**самая низкая цена**». После оценки ofert рабочая группа отклонила ofertу экономического оператора, которая отвечала всем требованиям документации по присуждению и предлагала самую низкую цену, сославшись на то, что офферта экономического оператора, занявшая второе место по итогам оценки, более выгодна ЗО, так как предложенный оператором продукт обладает более прогрессивными техническими спецификациями по сравнению с продуктом, предложенным экономическим оператором, занявшим первое место.

Таким образом, констатируется, что ЗО создал преимущества определенному экономическому оператору и нарушил положения законодательства, так как договор о государственной закупке надлежало присудить офференту, выполнившему все требования, запрошенные закупающим органом, и представил самую низкую цену.

Следовательно, учитывая нарушение положений части (4) статьи 65 Закона № 131/2015, экономический оператор, имеющий интерес в получении договора о государственной закупке (в данном случае экономический оператор, представивший офферту с самой низкой ценой), вправе подать жалобу в НАРС в порядке, предусмотренном законодательной базой.

## **2.3 Сроки подачи жалоб**

### **Когда экономические операторы могут обжаловать акты ЗО?**

Потерпевший экономический оператор вправе обратиться в НАРС за аннулированием акта и/или признанием оспариваемого права либо законного интереса, подав жалобу в течение:

<b>Количество дней</b>	<b>Оценочная стоимость договоров</b>
<b>5 дней</b>	товары/услуги < 2.300.000 леев работы < 90.000.000 леев
<b>10 дней</b>	товары/услуги ≥ 2.300.000 леев работы ≥ 90.000.000 леев

**ПРИМЕЧАНИЕ!**

- Сроки исчисляются со дня, следующего за днем, когда ему стало известно об акте закупающего органа, который он полагает незаконным, с учетом положений Раздела IV, Главы I, Гражданского кодекса Республики Молдова № 1107 от 06.06.2002.
- Подача жалоб, относящихся к актам закупающего органа, которые изданы или имеют место до открытия оферт, осуществляется с кумулятивным соблюдением 2 условий:
  1. в соответствии вышеуказанными сроками;
  2. но не позднее **предельной даты подачи оферт**.
- В случае если жалобы относятся к документам, опубликованным в электронной форме, датой ознакомления с ними считается дата их опубликования.
- В случае если экономические операторы запросили разъяснения, дополнительную информацию в соответствии с законодательством, срок подачи жалобы исчисляется со дня ознакомления с ответом закупающего органа или, в случае неполучения ответа, со дня, когда должны были получить ответ.

## 2.4. Содержание и способы подачи жалоб

### **Как можно обжаловать акты ЗО?**

Для подачи жалобы в НАРС экономическому оператору следует составить жалобу, которая должна в обязательном порядке содержать **следующую информацию:**

- ✓ имя, адрес или место проживания подателя жалобы либо – для юридических лиц – полное наименование экономического оператора, имя и фамилию его представителя, копию документа, подтверждающего полномочия, юридический адрес и контактные данные;
- ✓ наименование закупающего органа, юридический адрес и контактные данные;
- ✓ наименование предмета договора о государственных закупках и применяемую процедуру присуждения;
- ✓ существо и основание жалобы с указанием прав и законных

интересов подателя жалобы, нарушенных в рамках процедуры государственной закупки;

- ✓ перечень прилагаемых к жалобе документов.

**ВНИМАНИЕ!**

Образец формуляра для подачи жалоб можно найти на официальной странице НАРС: [www.ansc.md](http://www.ansc.md) в рубрике жалобы /подача жалоб.

Жалоба подается в письменной форме, на государственном языке, подписанной и, по необходимости, скрепленной печатью, одним из следующих способов:

- почтовым отправлением по адресу местонахождения НАРС;
- на бумажном носителе в расположении НАРС с незамедлительной регистрацией в секретариате;
- в ящик для жалоб, установленный у входа в расположение НАРС;
- в электронном формате по адресу: [contestatii@ansc.md](mailto:contestatii@ansc.md) (сканированная копия жалобы);
- по факсу.

## ГЛАВА III

# ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ ЖАЛОБ

### 3.1. Порядок рассмотрения жалоб

**Жалобы, поданные экономическими операторами** относительно процедур государственной закупки, рассматриваются и разрешаются НАРС в порядке, установленном нормативной базой.

НАРС рассматривает акты, обжалуемые экономическими операторами, с точки зрения их **законности и обоснованности**.

#### ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБЫ

1

После принятия жалобы НАРС проверяет, содержит ли она **всю обязательную информацию, предусмотренную в пункте 2.4** настоящего Руководства. В противном случае НАРС требует от экономического оператора дополнить жалобу в пятидневный срок после извещения, которым данная ситуация доводится до его сведения. В случае невыполнения подателем жалобы требования НАРС жалоба отклоняется.

2

Если жалоба подана и составлена надлежащим образом, НАРС вправе запросить мнение ЗО по поводу поданной жалобы.

3

После получения запроса **ЗО обязан уведомить участников процедуры присуждения о поданной жалобе**, с приложением к уведомлению копии соответствующей жалобы (в течение одного рабочего дня после получения запроса от НАРС).

4

**ЗО обязан направить НАРС свое мнение по жалобе в течение не более пяти рабочих дней с даты получения такого запроса, с приложением любых других подтверждающих документов, а также дело о государственной закупке, за исключением объявлений, опубликованных в АИС «ГРГЗ», и документации по присуждению, когда она доступна и поддается скачиванию в Интернете.**

5

**ЗО уведомляет о своем мнении также подателя жалобы в срок, аналогичный ответу на запрос НАРС (не более пяти рабочих дней с даты получения такого запроса).**

#### **ПРИМЕЧАНИЕ!**

- *Все уведомления или сообщения о процедурных актах осуществляются с подтверждением получения.*
- *Жалобы, поданные в рамках одной процедуры присуждения, могут объединяться НАРС в целях вынесения единого решения.*
- *До момента разрешения жалобы Национальным агентством по разрешению споров участники одной процедуры присуждения могут присоединиться к жалобе, подав свои жалобы, которые должны содержать все элементы, предусмотренные в пункте 2.4 настоящего Руководства.*
- *Отсутствие мнения закупочного органа не препятствует разрешению жалобы.*

## **3.2. Порядок разрешения жалоб**

**НАРС обязано защищать и осуществлять законные права и интересы, приведенные в вынесенных на разрешение жалобах, без привилегий и дискриминации.**

**Рассмотрение и разрешение жалоб** осуществляется составами по разрешению споров, каждый из которых сформирован из 3 членов (советников НАРС). Структура составов утверждается приказом генерального директора НАРС на период не менее трех и не более шести календарных месяцев.

**Советники**, в свою очередь, обязаны осуществлять свои функции объективно, соблюдая принципы **законности, беспристрастности, независимости, равного и недискриминационного обращения в отношении всех экономических операторов и закупающих органов.**

**Принцип беспристрастности советников**, отвечающих за процесс рассмотрения и разрешения жалоб, очерчивает пределы деятельности НАРС, которое, с одной стороны, не вправе искать вместо подателя жалобы дополнительные аргументы в целях оспаривания актов закупающих органов, а с другой стороны беспристрастный характер советников не позволяет им подменять функции ЗО.

#### **Заседания составов по разрешению споров:**

- ведут председатели составов и регистрируют их в протоколе, подписанном всеми членами;
  - являются правомочными, если на них присутствуют все члены;
  - в каждый состав направляются из соответствующих подразделений НАРС не менее чем по одному юристу и консультанту, ответственному за делопроизводство;
  - решения в рамках составов по разрешению споров принимаются большинством голосов и подписываются всеми членами состава. Члены, проголосовавшие «против», могут зарегистрировать отдельное мнение в протоколе соответствующего заседания.
- Отдельное мнение в обязательном порядке излагается в решении состава.**

- делопроизводство составов по разрешению споров обеспечивается Управлением информационных технологий, статистики и документирования НАРС.

#### **В процессе рассмотрения споров НАРС вправе:**

- требовать объяснений сторон;
- оценивать доказательства;
- запрашивать от сторон любые другие данные/документы в той мере, в какой они относятся к предмету жалобы;
- запрашивать любые данные, необходимые для разрешения жалобы, и от других физических и юридических лиц;

- назначить независимого эксперта для прояснения некоторых технических или финансовых аспектов.

**Стоимость экспертизы оплачивается стороной, которая ее запрашивает!**

#### **ПРИМЕЧАНИЕ!**

*ЗО обязан ответить на любой запрос НАРС и передать ему любые другие документы, имеющие значение для разрешения жалобы, в срок, не превышающий **пяти рабочих дней** с даты получения запроса.*

#### **Открытые заседания НАРС**

**НАРС организует открытые заседания для рассмотрения и разрешения жалоб** и обеспечивает **опубликование на своей веб-странице** информации о дате и месте проведения заседаний за три рабочих дня до даты их проведения. С повесткой дня заседаний можно ознакомиться: <http://ansc.md/ro/agenda>.

НАРС, не позднее чем за **три рабочих дня** до даты проведения заседания, направляет приглашения для участия закупающему органу и подателю жалобы, которые обязаны принять участие и представить доводы в поддержку решения или собственной точки зрения.

Для обеспечения **принципа права на защиту** в процессе разрешения споров законодатель устанавливает, что стороны (закупающие органы, экономические операторы) могут быть представлены адвокатом и могут подавать по ходу процедуры письменные заключения. Стороны вправе также представлять устные заключения НАРС, без того чтобы этим нарушались сроки разрешения спора.

В обоснованных случаях и для предотвращения неминуемого ущерба НАРС до разрешения жалобы по существу может в течение трех дней, в том числе на основании заявления заинтересованной стороны, принять **решение о приостановлении процедуры государственной закупки**, принимая во внимание последствия данной меры для всех категорий

интересов, которые могут быть затронуты, включая общественные. Решение о приостановлении процедуры государственной закупки может быть обжаловано в компетентную судебную инстанцию отдельно в течение пяти дней после его сообщения.

### **ИЛЛЮСТРАТИВНЫЙ СЛУЧАЙ.**

*Экономический оператор своевременно обжалует квалификационные требования, предусмотренные в документации по присуждению, а именно: Квалификационный документ – «лицензию на деятельность» по выполнению работ, подлежащих закупке. По утверждению подателя жалобы, согласно законодательству этот вид деятельности не лицензируется, а соответствующее требование является ограничивающим и невыполнимым. В этой ситуации НАРС может принять решение о приостановлении процедуры государственной закупки, соответственно о приостановлении открытия ofert, до разрешения жалобы.*

### **Сроки разрешения жалоб**

НАРС обязано **разрешить жалобу по существу** в течение **20 рабочих дней** со дня ее получения, а в обоснованных случаях срок разрешения жалобы может быть продлен единожды на 10 дней.

В случаях **отклонения жалобы** НАРС обязано высказаться по ней в **10-дневный** срок.

**В процессе рассмотрения и разрешения жалоб НАРС должно проявлять усердие в своей работе и обеспечивать соблюдение принципа быстроты. Для этого все действия, связанные с запросом любых данных / документов, правом на проведение экспертизы, а также правом сторон на подачу письменных заключений по ходу процедуры, не должны нарушать сроки разрешения вышеуказанной жалобы.**

### **ПРИМЕЧАНИЕ!**

*Переписка, касающаяся процедуры разрешения жалобы, производится только в письменной форме.*

## ГЛАВА IV

# РЕШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ СПОРОВ

### 4.1. Решения, выносимые Национальным агентством по разрешению споров

Во исполнение своих функций по рассмотрению и разрешению споров НАРС принимает решения. НАРС высказывается сначала по случаям возврата жалобы, а установив их обоснованность, не приступает к рассмотрению жалобы.

#### В процессе рассмотрения жалобы НАРС:

**удовлетворяет жалобу полностью или частично**

- отменяет обжалуемый акт в части или полностью;
- обязывает ЗО издать другой акт;
- распоряжается о другой необходимой мере для корректировки актов, влияющих на процедуру присуждения.

**отклоняет жалобу**

- ЗО продолжает проведение процедуры закупки

#### 1. Если жалоба удовлетворяется полностью или частично:

В случае если НАРС после рассмотрения жалобы удовлетворяет претензии экономического оператора полностью или частично, оно может применить любую из вышеуказанных мер, включая любое их сочетание.

## 2. Если жалоба отклоняется:

В случае отклонения жалобы НАРС не прибегает ни к одной из вышеуказанных мер, поскольку Агентство рассматривает жалобу только с точки зрения претензий, изложенных экономическим оператором.

В этом случае, *если после рассмотрения жалоб* НАРС устанавливает, что помимо обжалуемых актов в рамках процедуры присуждения имеются и другие акты, нарушающие положения законодательства в области государственных закупок, **на которые жалоба не ссылается**, оно уведомляет об этом АГЗ, передав ему все относящиеся к делу данные/документы

*Данная мера может приниматься не только в случае отклонения жалобы, но и в случае полного или частичного удовлетворения жалобы, а акты, нарушающие положения профильного законодательства, выявленные НАРС в процессе рассмотрения и разрешения жалоб, не являются предметом рассматриваемой жалобы.*

### **ПРИМЕЧАНИЕ!**

- Если НАРС выносит решение об изменении / исключении любых технических спецификаций из технического задания или других документов, изданных в связи с процедурой присуждения, закупающий орган вправе аннулировать процедуру присуждения в соответствии с положениями ст. 67 Закона № 131/2015.
- В случае если НАРС удовлетворяет жалобу и выносит решение о применении меры по корректировке обжалуемого акта, оно устанавливает и срок для выполнения указанной меры, не превышающий срок обжалования решения НАРС.

В зависимости от вынесенного решения НАРС принимает решение о **продолжении либо аннулировании процедуры государственной закупки**, в том числе об **аннулировании заключенного договора** о государственных закупках. В случае принятия решения об аннулировании, оно осуществляется согласно ст. 67 Закона 131/2015.

**ВНИМАНИЕ:**

Экономический оператор вправе на любой стадии процесса разрешения жалобы отказать от выдвинутых претензий, а НАРС в этом случае отказывается от процедуры ее разрешения.

**Решение** НАРС, в том числе обоснование решения:

- доводится до сведения сторон в письменной форме в течение трех дней со дня его вынесения;
- публикуется на веб-странице НАРС в тот же срок: <http://ansc.md/ro/content/decizii>;
- копия решения, которым НАРС постановило применить корректирующие меры, направляется АГЗ, которое обязано следить за выполнением указанных мер.

**ВНИМАНИЕ:**

- ЗО не вправе заключать договор о государственных закупках до вынесения НАРС окончательного решения по жалобе.
- Решение НАРС обязательно для сторон.
- Договор о государственных закупках, заключенный с несоблюдением решения НАРС, является ничтожным.

**Правила по исключению конфликта интересов**

**Советник не принимает участие в разрешении спора при наличии потенциального конфликта интересов.** В случае декларирования советником конфликта интересов либо обоснованного предположения им возникновения потенциального конфликта интересов спор передается другому составу для рассмотрения и разрешения.

**КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ**

*Советник не вправе принимать участие в процедуре по разрешению споров, если он находится в одной из описанных ниже ситуаций, по причине которой принятое решение будет ничтожным:*

1. является супругом/супругой, родственником или свойственником до второй степени включительно с любой из сторон либо супруг/супруга, родственник или свойственник советника до второй степени включительно заинтересован в разрешении спора;
2. за последние два года до разрешения спора у советника были деловые или трудовые отношения с одной из сторон;
3. сделал публичные заявления в связи с разрешаемым спором;
4. получил имущество, обещание имущества или другую подобную выгоду от одной из сторон.

#### 4.2. Способы обжалования решений НАРС

В соответствии обязательствами, взятыми Республикой Молдова в области государственных закупок в рамках отношений с ЕС, официально закрепленных Соглашением об ассоциации, необходимо обеспечить **возможность подвергать судебному контролю решения, принимаемые органом по разрешению поданных жалоб относительно процедур государственных закупок.** Таким образом, решения НАРС о рассмотрении и разрешении жалоб, согласно законодательству, могут быть обжалованы в компетентную судебную инстанцию в порядке, установленном Законом об административном суде № 793 от 10 февраля 2000 года и Гражданским процессуальным кодексом Республики Молдова № 225 от 30 мая 2003 года.

#### Кто может обжаловать решения НАРС?

Любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренные законом сроки, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.



## ГЛАВА V

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМ ПЕРЕСМОТРА И ОБЖАЛОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК. СИСТЕМА ПЕРЕСМОТРА И ОБЖАЛОВАНИЯ В РУМЫНИИ

На международном уровне существуют разные **системы пересмотра и способов обжалования в области государственных закупок**, все направленные на обеспечение защиты прав лиц, ущемленных в рамках процедур государственных закупок. Органы, ответственные за пересмотр закупочных процедур, могут быть организованы в форме **судебных инстанций** (общего или административного права). Существуют и версии помягче, такие как **административные трибуналы** (комиссии, сформированные из экспертов в области, членов правительства, представителей частного сектора и гражданского общества) **или внесудебные органы** в виде **органов, независимых от правительства / других органов публичной власти**.

В большинстве европейских государств функция контроля и разрешения споров в области государственных закупок отнесена к компетенции судебных органов (административных или гражданских). В некоторых странах функцией пересмотра (в первой инстанции) наделено независимое специализированное учреждение по разрешению споров в области государственных закупок, например, в таких странах как: **Эстония** (Комиссия по спорам в области государственных закупок), **Латвия** (Бюро по мониторингу закупок), **Словения** (Национальная комиссия по пересмотру), **Польша** (Национальная палата обжалования), **Словакия** (Офис государственных закупок), **Кипр** (Орган по пересмотру в области закупок), **Румыния** (Национальный совет по разрешению споров).

**Таблица 1. Системы пересмотра и обжалования в государствах ЕС**

<b>Система</b>	<b>Судебные инстанции (гражданского или административного права)</b>	<b>Независимые специализированные органы</b>
<b>Единая система (одноэтапная)</b>	Ирландия, Литва, Португалия, Великобритания, Голландия	Болгария, Словакия, Латвия, Мальта,
<b>Дуальная система (двухэтапная)</b>	Бельгия, Франция, Швеция	Румыния, Польша, Эстония, Венгрия, Словения, Австрия, Кипр, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Германия, Люксембург

*Источник: SIGMA Papers no. 41, Public Procurement review and remedies systems in the EU*

Подробнее остановимся на порядке функционирования систем пересмотра и обжалования в области государственных закупок в Румынии, Эстонии и Словакии.

## **Система пересмотра и обжалования в Румынии**

**НСРС** это орган, ответственный за разрешение споров относительно процедуры присуждения посредством специализированных составов, формируемых в соответствии с собственным Положением об организации и деятельности, а в том, что касается принимаемых решений, является независимым учреждением и не подчинено никакому органу публичной власти или публичному учреждению.

В Румынии функционирует система пересмотра и обжалования в области государственных закупок дуального (двухэтапного) типа. Первый этап предполагает подачу жалоб независимому органу, специализирующемуся на разрешении споров. А второй этап – это возможность обжалования решений НСРС по разрешению жалобы

путем обращения в апелляционную палату, отдел по административным и налоговым спорам.

Органом, ответственным за процедуры обжалования в области государственных закупок, является **Национальный совет по разрешению споров (НСРС)**. Он учрежден в сентябре 2006 года в целях обеспечения проведения процедур государственных закупок в соответствии с европейским законодательством, необходимого в условиях вступления Румынии в Европейский союз 1 января 2007 года.

**НСРС является независимым органом с административно-юрисдикционными полномочиями**, единым на национальном уровне, **роль которого заключается в разрешении жалоб**, поданных лицами, считающими себя ущемленными в каком-либо законном праве или интересе определенным актом закупающего органа, изданным с нарушением положений законодательства в области государственных закупок.

Под **потерпевшим лицом** понимается любой экономический оператор, который:

- имеет или имел законный интерес в связи с соответствующей процедурой присуждения;
- потерпел, терпит или рискует потерпеть ущерб вследствие акта закупающего органа, который может повлечь правовые последствия, или вследствие неразрешения в установленный законом срок запроса относительно соответствующей процедуры присуждения.

Под **актом ЗО** понимается:

- любой административный акт,
- любое иное административное действие, которое влечет или может повлечь правовые последствия,
- невыполнение в предусмотренный законом срок обязательства, предусмотренного срочным распоряжением,
- упущение или отказ издать акт или выполнить определенное действие в связи или в рамках процедуры присуждения.

**Предметом жалобы** может быть один (или несколько) запросов / требований по:

- аннулированию акта,

- обязанности закупающего органа издать акт,
- признанию оспариваемого права или законного права.

**Члены НСРС** являются государственными служащими с особым статусом, отбираются по конкурсу и назначаются на должность решением премьер-министра. Жалоба разрешается составом из 3 членов Совета, один из которых является председателем состава. В каждом составе как минимум его председатель должен быть лицензиатом права.

Советом руководит председатель, избираемый из числа его членов тайным голосованием абсолютным большинством голосов сроком на 3 года, с возможностью переизбрания еще на один срок. В осуществлении служебных полномочий председателю Совета помогает коллегия в составе 3 членов, избираемых из числа советников по разрешению споров в области государственных закупок.

### *Порядок разрешения жалоб*

Процедура разрешения жалоб осуществляется с соблюдением **принципов законности, быстроты, состязательности и права на защиту**.

Прежде чем обратиться в НСРС, **потерпевшее лицо уведомляет 30** об оспариваемом нарушении положений законодательства в области государственных закупок и намерении обратиться в НСРС. **Предварительное уведомление стало обязательным этапом процедуры разрешения жалоб** с внесением в законодательство изменений, вступивших в силу 26 мая 2016 года. Однако, меры по пересмотру, принятые 30 вследствие получения предварительного уведомления, могут быть обжалованы без соблюдения процедуры предварительного уведомления.

После получения уведомления 30 **может принять любые меры**, которые считает необходимыми для устранения оспариваемого нарушения, в том числе **приостановление процедуры присуждения или аннулирование акта, изданного в рамках соответствующей процедуры**. Принятые меры сообщаются в течение одного рабочего дня как лицу, уведомившему 30, так и остальным экономическим операторам - участникам процедуры. Потерпевшее лицо, которое, получив сообщение, считает, что принятые меры достаточны для устранения оспариваемого нарушения, направляет 30 уведомление об отказе от права подачи жалобы в НСРС.

**Сроки подачи жалобы** аналогичны применяемым в Республике Молдова:

- **10 дней**, в случае если оценочная стоимость процедуры государственной закупки, секторальной закупки или концессии равна или превышает стоимостные пределы, в отношении которых обязательно отправление для опубликования в Официальном журнале ЕС объявлений на участие, согласно законодательству о государственных закупках, законодательству о секторальных закупках или законодательству о концессии работ и концессии услуг;
- **5 дней**, в случае если оценочная стоимость процедуры государственной закупки, секторальной закупки или концессии меньше стоимостных пределов, в отношении которых обязательно отправление для опубликования в Официальном журнале ЕС объявлений на участие, согласно законодательству о государственных закупках, законодательству о секторальных закупках или законодательству о концессии работ и концессии услуг.

НСРС обязано разрешить жалобу по существу в течение 20 рабочих дней со дня получения от ЗО дела о государственной закупке, соответственно, в течение 10 дней в случае возникновения обстоятельств, препятствующих рассмотрению жалобы по существу. В обоснованных случаях срок разрешения жалобы может быть продлен единожды на 10 дней. Несоблюдение срока разрешения жалобы является дисциплинарным проступком, который может повлечь включительно возбуждение процедуры административного правонарушения.

**Решения НСРС о разрешении жалобы могут быть обжалованы** закупающим органом и/или любым потерпевшим лицом подачей жалобы в апелляционную палату, отдел по административным и налоговым спорам, по месту нахождения ЗО. **Инстанцией, в компетенции которой разрешение жалобы, оспаривающей решение, вынесенное НСРС** в отношении процедур присуждения услуг и/или работ в области транспортной инфраструктуры национального значения, согласно определению действующего законодательства, является Бухарестская апелляционная палата, отдел по административным и налоговым спорам. Жалоба разрешается составом, сформированным из 3 судей, а решение инстанции, разрешающей жалобу, является окончательным.



## ВЫВОДЫ

Реформа системы закупок необходима для приведения национальной системы в соответствие с международными стандартами и законодательством европейского сообщества, в соответствии взятыми обязательствами при ратификации Соглашения об ассоциации с ЕС. Эффективные государственные закупки предполагают не только надлежащую законодательную базу, учреждения по противодействию коррупции, но также функциональную и эффективную систему обжалования, служащую интересам всех субъектов. Таким образом, одним из результатов реформы стало учреждение органа, ответственного за разрешение жалоб.

Ответственным за разрешение жалоб, поданных в отношении процедур государственных закупок в Республике Молдова, является Национальное агентство по разрешению споров (НАРС). НАРС – это орган публичной власти, автономный и независимый от других органов публичной власти, физических и юридических лиц, который занимается рассмотрением жалоб, поданных в рамках процедур государственной закупки.

Процедура рассмотрения и разрешения жалоб осуществляется согласно закону с соблюдением принципов законности, быстроты, состязательности и права на защиту.

Обжалование актов ЗО (Закупающего органа) не всегда является самым эффективным способом защиты своих интересов в рамках процедур государственных закупок. Законодательство предусматривает четкий механизм в этом смысле: запрос разъяснений от ЗО в порядке, предусмотренном в ст. 34 Закона № 131/2015. Так, любой заинтересованный экономический оператор вправе запросить в разумный срок разъяснения по документации по присуждению, а ЗО обязан дать четкий, исчерпывающий и однозначный ответ на любой запрос разъяснения в срок, который не должен превышать, как правило, трех рабочих дней с момента получения соответствующего запроса от экономического оператора, за исключением процедуры запроса ценовых оферт, где такой срок не может превышать одного рабочего дня.

В результате разъяснений экономическим операторам, ЗО могут изменить и/или исключить определенные требования из документации по присуждению, соответственно, в этой ситуации нет необходимости подавать жалобу, на разрешение которой может потребоваться больше времени, а результат может быть аналогичным. Помимо этого, в результате разъяснений позиция ЗО может стать более понятной заинтересованным экономическим операторам, которые, получив аргументированный ответ, могут констатировать, что их претензии необоснованные.

Тем не менее, любое лицо, имевшее или имеющее интерес в получении договора о государственных закупках, полагающее, что в рамках процедур государственной закупки каким-либо актом закупающего органа нарушено какое-либо его предусмотренное законом право, вследствие чего ему нанесен или может быть нанесен ущерб, вправе обжаловать данный акт в порядке, установленном Законом № 131 от 3 июля 2015 года о государственных закупках.

Во исполнение своих функций по рассмотрению и разрешению жалоб НАРС принимает решения. В зависимости от вынесенного решения НАРС принимает решение о продолжении либо аннулировании процедуры государственной закупки, в том числе об аннулировании заключенного договора о государственных закупках.

Решение НАРС обязательно для сторон, а договор о государственных закупках, заключенный с несоблюдением решения НАРС, является ничтожным.

Решения НАРС по рассмотрению и разрешению жалоб могут быть обжалованы в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания оспариваемого права и возмещения причиненного ущерба.

Система обжалования в секторе государственных закупок гарантирует прозрачность, неподкупность и эффективность использования государственных ресурсов. Эта система способствует практическому применению политик в области ГЗ, обеспечивая в то же время защиту интересов вовлеченных субъектов.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Закон № 96-ХVI от 13.04.2007 о государственных закупках.
2. Закон № 131 от 03.07.2015 о государственных закупках.
3. Закон № 229 от 23.09.2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.
4. Legea № 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (Румыния).
5. Стратегия развития системы государственных закупок на 2016-2020 годы и План действий по ее реализации.
6. Diana Enachi, Viorel Chivriga. Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate. IDIS «Viitorul», Chișinău, 2016.
7. Diana Enachi, Crearea Agenției de Soluționare a Contestațiilor – o nouă etapă în dezvoltarea sistemului de achiziții publice, Chișinău, decembrie 2016
8. SIGMA Papers no. 41, Public Procurement review and remedies systems in the European Union , SIGMA 2015. Baseline Measurement Report: The principles of Public Procurement Administration, (SIGMA Programme).
9. PPN 2011. The comparative survey on the public procurement systems across the Public Procurement Network, Authority for the Supervision of Public Contracts.

10. <http://ansc.md/>
11. <http://tender.gov.md/>
12. <http://mf.gov.md/>
13. <http://parlament.md/>
14. <http://gov.md/ro/>
15. <http://www.oecd.org/>
16. <http://www.worldbank.org/>
17. <http://www.publicprocurementnetwork.org/>
18. <http://www.ebrd.com/>
19. <http://www.sigmaweb.org/>
20. <http://www.cnsc.ro/>

A circular arrangement of twelve white five-pointed stars, identical to the ones on the EU flag, surrounding the central text.

Knowledge  
creating  
development