



www.viitorul.org

Институт Развития и Социальных Инициатив „Viitorul”

РУКОВОДСТВО ПО МОНИТОРИНГУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

***Виорел КИВРИГА,
Диана ЕНАКИ,
Виорел ПЫРВАН,
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



СОДЕРЖАНИЕ

АКРОНИМЫ	5
ВВЕДЕНИЕ	6
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ И ИХ РОЛЬ В ОБЩЕСТВЕ	8
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	11
КОРРУПЦИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	17
ПРОЦЕСС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПКИ	19
МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК СО СТОРОНЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	20
Роль лиц, осуществляющих мониторинг	20
Отбор закупок для мониторинга	21
Участие представителей гражданского общества в рабочих группах по закупкам	22
ИНСТРУМЕНТ "КРАСНЫХ ФЛАЖКОВ" В МОНИТОРИНГЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	25
1. Этап планирования и разработки документации по присуждению	25
2. Этап инициирования процедуры закупки, представление и открытие оферт	30
3. Этап оценки оферт и присуждения договора	35
4. Этап исполнения и мониторинга договора	41
ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ МОНИТОРИНГА ЗАКУПОК	44
НЕДОЧЕТЫ, МОШЕННИЧЕСТВО И ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	49
БИБЛИОГРАФИЯ	57



АКРОНИМЫ

СА – Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским союзом

АГЗ – Агентство государственных закупок

ЗО – Закупающий орган

НАРС – Национальное агентство по разрешению споров

НОН – Национальный орган по неподкупности

БГЗ – Бюллетень государственных закупок

ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития

НЦБК – Национальный центр по борьбе с коррупцией

ЗЦО – запрос ценовых ofert с опубликованием

ГУОМС – Главное управление образования, молодежи и спорта

ГИП – Генеральный инспекторат полиции

МСП – Малые и средние предприятия

ГП – Государственное предприятие

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ОГО – Организации гражданского общества

ПЗ – План закупок

ВВП – Валовой внутренний продукт

ПРООН - Программа развития Организации Объединенных Наций

СРСГЗ - Стратегия развития системы государственных закупок

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

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Поддержка с целью улучшения государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы)

ЕС – Европейский союз

ВВЕДЕНИЕ

Прозрачные расходы и государственные закупки задают тон добросовестному управлению. В Республике Молдова государственные закупки остаются уязвимой сферой для нарушений, мошенничества и коррупции, что усиливает роль гражданского общества в надзоре за порядком их проведения. Непрозрачность процесса закупки, коррупция, отсутствие электронных средств и низкий уровень профессионализма задействованных субъектов – главные проблемы системы государственной закупки. Все это неблагоприятным образом сказывается на развитии социальной и экономической инфраструктуры, государственных услугах, повышении доверия граждан и деловой среды к государственным учреждениям.

Международный опыт доказывает, что гражданское общество играет существенную роль в мониторинге государственных закупок и обеспечении прозрачности процедур присуждения и исполнения договоров о государственных закупках. В случаях, когда власти не руководствуются принципами прозрачности, неподкупности и эффективности в проведении закупочных процедур или даже участвуют в коррупционных схемах, организации гражданского общества могут использовать информацию, полученную в процессе мониторинга, для мобилизации граждан на то, чтобы требовать от правительства большей ответственности. Следовательно, посредством надзора за порядком использования публичных средств гражданское общество может внести значительный вклад в консолидацию добросовестного управления и связующих мостов между обществом и властью на всех уровнях.

Данное Руководство задумано как практическое пособие для членов гражданского общества, участвующих в мероприятиях по мониторингу закупок, которое имеет логическую структуру, позволяет, прежде всего, понять механизм функционирования системы закупок (законодательная и институциональная база, процесс закупки, публичные данные и информация и право гражданского общества запрашивать информацию, вовлеченные субъекты и др.), а затем выбрать закупки и методы мониторинга, инструменты выявления недочетов, правонарушений и мошенничества на каждом этапе процесса закупки. Руководство также содержит рекомендации по мерам (законным и адвокаты), которые можно принять в случае выявления злоупотреблений и мошенничества для того, чтобы мониторинговые мероприятия способствовали повышению прозрачности, эффективности процесса закупки и ответственности публичных органов перед гражданами.

Для того, чтобы информация, изложенная в настоящем Руководстве, была понятной всем мониторам, в том числе обладающим небольшим опытом в данной области, представляем основные термины, используемые в тексте.

Государственная закупка - приобретение товаров, выполнение работ или оказание услуг для нужд одного или нескольких закупающих органов посредством присуждения договора о государственной закупке.

Закупающий орган – любой центральный или местный орган публичной власти, публичное учреждение или автономный орган/учреждение, управляющий средствами национального публичного бюджета.

Государственные средства - финансовые средства государственного бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования.

Документация по присуждению – документация, содержащая всю информацию, связанную с предметом договора о государственных закупках и процедурой его присуждения, включая техническое задание или, по обстоятельствам, описательную документацию.

Рабочая группа - группа специалистов в составе закупающего органа, осуществляющая процедуры государственной закупки для соответствующего органа.

Оферта - юридический акт, которым экономический оператор выражает свое намерение стать, с юридической точки зрения, стороной договора о государственных закупках. Оферта содержит **техническое предложение** и **финансовое предложение**.

Оферент – экономический оператор, представивший оферту в рамках процедуры присуждения договора о государственных закупках.

Экономический оператор – поставщик товаров, исполнитель работ и/или поставщик услуг, которым может быть любое физическое или юридическое лицо, любая публичная организация или объединение таких лиц и/или организаций, поставляющие на рынок товары, выполняющие работы и/или оказывающие услуги.

Финансовое предложение – составная часть оферты, включающая информацию о цене, тарифе, другие финансовые и коммерческие условия, соответствующие удовлетворению требований, содержащихся в документации по присуждению.

Техническое предложение – составная часть оферты, разработанная на основе требований, содержащихся в техническом задании или, по обстоятельствам, описательной документации;

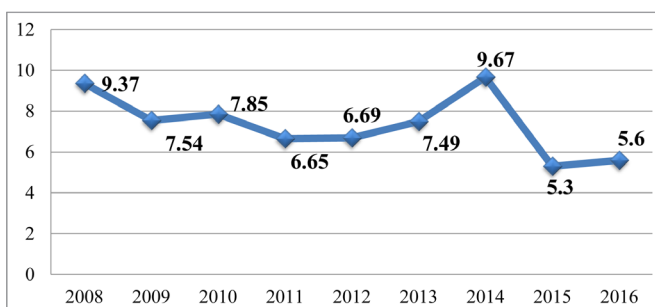
Технические спецификации – совокупность технических предписаний, содержащихся, в частности, в **техническом задании**, определяющих требуемые характеристики материала, продукции или вещи и позволяющих предусмотреть их характеристику таким образом, чтобы они соответствовали назначению, входящему в намерение закупающего органа. Среди таких характеристик – уровни экологической безопасности, проектирование всех видов назначения (включая доступ для лиц с ограниченными возможностями) и оценка соответствия, показатели, безопасность или размеры, включая процедуры относительно обеспечения качества, терминология, символы, тестирование и методы тестирования, упаковка, маркировка и этикетирование, а также процессы и методы производства. Характеристики включают также нормы проектирования и расчета работ, условия тестирования, контроля и приемки работ, а также технологии или методы строительства и всякие другие условия технического характера, которые закупающий орган в состоянии предусмотреть, в соответствии с общими или специальными правилами в отношении готовых работ, их материалов или элементов.

Фальсификация оферт - осуществление конкурентными предприятиями посредством торгов или других форм конкурса оферт антиконкурентных соглашений относительно цен, разделения рынков, источников снабжения или качества продуктов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ И ИХ РОЛЬ В ОБЩЕСТВЕ

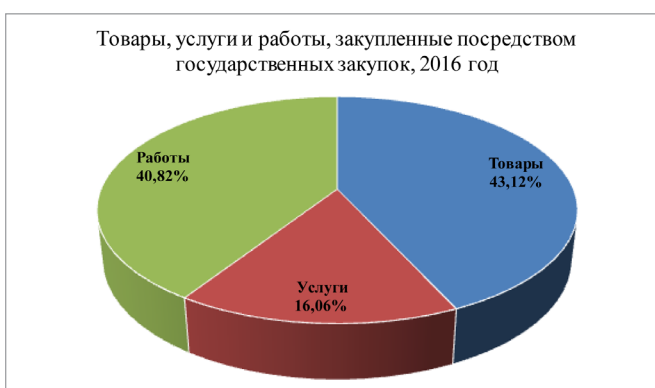
В смысле Закона о государственных закупках (№ 131/2015), понятие «государственная закупка» означает приобретение товаров, выполнение работ или оказание услуг для нужд одного или нескольких закупающих органов посредством присуждения договора о государственной закупке. Закупающим органом является любой орган публичной власти или юридическое лицо публичного права и объединение таких органов или лиц. Такого рода закупки товаров, услуг и работ осуществляются публичным субъектом за счет государственных средств, то есть, за счет финансовых средств государственного бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного социального страхования или фондов обязательного медицинского страхования.

Государственные закупки могут оказывать значительное воздействие на национальную экономику. В 2016 году стоимость товаров, услуг и работ, закупленных за счет публичных фондов, поднялась до уровня 5,6% ВВП Республики Молдова, достигнув цифры в 7,5 миллиарда леев. Для сравнения, в 2014 году оборот средств в системе государственных закупок составил 10,8 миллиарда леев, что равнозначно 9,7% ВВП. В европейских государствах этот показатель варьируется от 15 до 30% ВВП. Следует отметить, что эти цифры не включают закупки небольшой стоимости, которые в 2015 году составили около 1,87 млрд. леев. Объем государственных закупок по отношению к ВВП в период 2008 – 2016 годов (в %) представлен в нижеприведенном графике.



Источник: Отчет о деятельности Агентства государственных закупок за 2016 год

Стоимость товаров, услуг и работ, закупленных в 2016 году около 4300 закупающими органами, составляет:



Источник: Разработано авторами на основе Отчета о деятельности Агентства государственных закупок за 2016 год

В 2016 году в Республике Молдова была утверждена первая Стратегия развития системы государственных закупок на 2016-2020 годы (СРСГЗ), посредством которой власти поставили перед собой задачу создать функциональную, конкурентоспособную, ответственную и прозрачную систему закупок, генерирующую и гарантирующую доверие граждан Молдовы и международного сообщества к службе закупок.¹ Цели стратегии относятся к повышению прозрачности на протяжении всего цикла закупки, обеспечению условий лояльной конкуренции между оферентами и сокращению мошенничества и коррупции в системе. Из всех намеченных целей прозрачность, фактически, является тем инструментом, который при надлежащем применении создает пространство для здоровой конкуренции, а также может существенно способствовать сокращению масштабов коррупции. Ибо открытые данные в системе государственных закупок позволяют любому человеку наблюдать за всем процессом закупки, от планирования до исполнения договора и происходящих изменений. На данный момент во всем мире наблюдается тенденция к развитию платформ открытых данных, с современными инструментами поиска и анализа, в доступной любому гражданину форме.

Национальная система государственных закупок большей частью децентрализована, а это означает, что все публичные органы и субъекты, как на центральном, так и на местном уровне, отвечают за организацию и проведение процедур закупки, используя собственные административные возможности. На данный момент в Молдове существуют примерно 4300 закупающих органов, функционирующих на центральном и местном уровнях. Однако, на фоне ограниченных возможностей (административных, кадровых) закупающих органов, особенно на местном уровне, в СРСГЗ предусмотрено сокращение на 75% количества закупающих органов, до примерно 1000 органов к 2020 году.

Помимо этого, у нас два центральных закупочных органа, которые закупают товары, работы и услуги для ряда закупающих органов – ГП «Государственная администрация автомобильных дорог» и Центр по государственным централизованным закупкам в здравоохранении.

ГП «Государственная администрация автомобильных дорог» (подчиняется Министерству транспорта и дорожной инфраструктуры) несет ответственность за развитие, модернизацию, ремонт и содержание национальной сети дорог общего пользования, а также за эффективное управление дорожным фондом и иностранными инвестициями в развитие национальных дорог общего пользования.


Центр по государственным централизованным закупкам в здравоохранении, учрежденный в октябре 2016 года, является центральным органом, отвечающим за организацию и осуществление процедур государственных закупок лекарственных средств, других средств медицинского назначения и медицинских изделий для нужд системы здравоохранения.

Принимая во внимание, что государственные закупки осуществляются за счет государственных средств, и в контексте Соглашения об ассоциации РМ-ЕС, они должны соблюдать следующие принципы:

- **Эффективное использование государственных средств и сведение к минимуму рисков закупающих органов** – применение конкурентных процедур присуждения и использование критериев, отражающих экономические преимущества оферт, в целях получения оптимального соотношения между качеством и ценой, и таким образом обеспечить максимальную эффективность расходования государственных денег.

¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368482>

- **Прозрачность** – доведение до сведения общественности всей информации, касающейся применения процедуры присуждения, посредством обеспечения видимости всех правил, возможностей, процессов, результатов, а также ясности документов, разрабатываемых в ходе процесса закупки.
- **Обеспечение конкуренции и борьба с нелояльной конкуренцией** – обеспечение условий для реальной конкуренции на рынке, независимо от организационно-правовой формы, национальности или формы собственности будущего поставщика, с тем, чтобы любой экономический оператор мог участвовать в закупке и имел равные шансы на присуждение договора.
- **Равное, беспристрастное и недискриминационное отношение ко всем oferентам и экономическим операторам** – установление и применение идентичных правил, требований и критериев для всех экономических операторов, обеспечивающих всем равные шансы на присуждение договора закупки.
- **Ответственность в рамках процедур государственной закупки** – четкое установление задач и обязанностей субъектов, участвующих в процессе государственной закупки с целью обеспечения профессионализма, беспристрастности и независимости решений, принимаемых в ходе этого процесса.
- **Либерализация и развитие международной торговли** - взаимное признание и акцепт товаров, услуг, работ, легально поставляемых на рынок, как национальный, так и международный; документов, сертификатов, выданных компетентными органами других государств, а также технических спецификаций, эквивалентных запрашиваемым на национальном уровне.
- **Пропорциональность** – соотношение между потребностями закупающего органа, предметом договора государственной закупки и требованиями, которые должны выполнить oferенты для удовлетворение потребностей закупающего органа.



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

Законодательная база

Подписанием в 2014 году Соглашения об ассоциации РМ-ЕС (СА) Республика Молдова взяла на себя ряд обязательств, одно из которых касается реформирования национальной системы государственных закупок. Таким образом, наша страна обязана приложить усилия по трем направлениям:

1. *постепенная гармонизация законодательства в области государственных закупок с европейским законодательством,*
2. *институциональная реформа в области государственных закупок,*
3. *создание эффективной системы способов обжалования в сфере присуждения договоров о государственной закупке.*

Согласно положениям СА, все договоры о государственной закупке присуждаются посредством прозрачных и беспристрастных процедур, предотвращающих коррупционные практики. Беспристрастность обеспечивается недискриминационным описанием предмета договора, равным доступом для всех экономических операторов, установлением адекватных сроков подачи оферт, а также прозрачным и объективным подходом.

Процесс гармонизации законодательства в области государственных закупок начался в 2014 году, а новый Закон о государственных закупках вступил в силу 1 мая 2016 года. В целом, новая законодательная база предусматривает больше прозрачности, более широкий доступ к информации о договорах закупки, ориентирование на принципы регулирования отношений в области государственных закупок и отбора наилучшего соотношения качества и цены (*value for money*»), более активную роль гражданского общества посредством участия его представителей в качестве членов рабочей группы по закупкам и новую систему разрешения споров в области закупок.

Следует отметить, что в последнее время на уровне ЕС были внесены изменения в правовую базу государственных закупок, с принятием в феврале 2014 года пакета законодательных актов по модернизации европейских норм в области государственных закупок, который состоит из трех директив:

- *Директива 2014/23/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о присуждении договоров концессии;*
- *Директива 2014/24/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о государственных закупках и отмене Директивы 2004/18/ЕС;*
- *Директива 2014/25 /ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 февраля 2014 года о закупках в водном, энергетическом и транспортном секторах и секторе почтовых услуг и отмене Директивы 2004/17/ЕС.*

В этом смысле, одной из намеченных властями целей на период 2016-2020 годов в соответствии со Стратегией развития системы государственных закупок является обеспечение адекватного уровня

соответствия национального законодательства с директивами ЕС во всех секторах, с тем, чтобы оно отражало общепринятые европейские и международные нормы и продвигало эффективные государственные закупки. В то же время, новые правила должны быть четкими, хорошо известными и понятными всем пользователям (закупающие органы и экономические операторы), и не содержать чрезмерного регулирования и ненужных бюрократических подходов.²

Для внедрения Закона о государственных закупках существует ряд вторичных нормативно-правовых актов, в том числе постановления правительства и приказы Агентства государственных закупок, которые размещены на веб-странице органа – www.tender.gov.md.

Помимо этого, следует отметить и другие релевантные законодательные акты для мониторинга государственных закупок:

- ❖ Закон о Национальном центре по борьбе с коррупцией №1104/2002;
- ❖ Закон о предупреждении коррупции и борьбе с ней №90/2008;
- ❖ Закон о государственной должности и статусе государственного служащего №158/2008;
- ❖ Закон о Кодексе поведения государственного служащего № 25/2008;
- ❖ Кодекс о правонарушениях Республики Молдова № 218/2008;
- ❖ Закон о конкуренции № 183/2012.

Законодательные уязвимости в процессе государственной закупки

1. неполные и нечеткие положения законодательства в области мониторингакупающим органом исполнения договоров о государственной закупке посредством разработки квартальных/полугодовых и годовых отчетов, включая меры, подлежащие применению в случае несоблюдения этих положений;
2. законодательные пробелы относительно исключения из процедуры государственной закупки экономических операторов, участвующих в антиконкурентных соглашениях, посредством которых создается видимость конкуренции и нарушается право других компаний на лояльную конкуренцию;
3. законодательный пробел относительно стимулирования участия МСП в государственных закупках, например, посредством включения положения, предусматривающего разбивку на лоты некоторых закупок в зависимости от определенных критериев; неполные положения законодательства относительно исключения конфликта интересов. Хотя предусмотрена обязанность членов рабочей группы по закупкам подписывать декларации о конфиденциальности и непредвзятости, в действительности эти положения не соблюдаются, поскольку за это не предусмотрены определенные меры, санкции. В то же время, эти декларации не включены в список документов, которые должны содержаться/храниться в деле о закупке;
4. законодательный пробел относительно регулирования процессов закупки публичных предприятий (государственные/муниципальные предприятия) и форм государственно-частного партнерства (ГЧП);
5. законодательная база не предусматривает опубликование договоров о закупке, что усложняет осуществление мониторинга закупок, в частности, на этапе поставки товаров, выполнения работ.

² Стратегия развития системы государственных закупок на 2016-2020 годы и План действий по ее реализации.

Институциональная основа

В соответствии с положениями Соглашения об ассоциации РМ-ЕС, в результате институциональной реформы в Республике Молдова должны функционировать два учреждения:

- a. *исполнительный орган, отвечающий за экономическую политику на уровне центрального публичного управления, гарантирующий последовательную политику во всех областях, связанных с государственными закупками.*
- b. *беспристрастный и независимый орган, уполномоченный осуществлять пересмотр решений, принятых властями или закупочными органами в ходе присуждения договоров. В этом контексте «независимый» означает государственный орган, отдельный от всех закупочных органов и экономических операторов.*

Новый закон о государственных закупках № 131/2015, вступивший в силу в мае 2016 года, предусматривал учреждение органа по разрешению споров в области государственных закупок. Тем не менее, только в сентябре текущего года, с опозданием более чем на 1 год, Национальное агентство по разрешению споров стало функциональным. Так, с 4 сентября 2017 года, любое лицо, имевшее или имеющее интерес в получении договора о государственных закупках, полагающее, что в рамках процедур государственной закупки каким-либо актом закупочного органа нарушено какое-либо его предусмотренное законом право, вследствие чего ему нанесен или может быть нанесен ущерб, вправе обжаловать данный акт.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА

(учреждения, наделенные функциями регулирования, надзора и контроля в области государственных закупок, а также органы правопорядка и юстиции)

Министерство финансов – отраслевой орган центрального публичного управления, разрабатывающий и внедряющий политики государства в области государственных закупок, обеспечивающий функциональную, эффективную и транспарентную законодательную базу в области государственных закупок, в том числе посредством ее гармонизации с Директивами ЕС и международными стандартами.

Агентство государственных закупок – подведомственный Министерству финансов административный орган, осуществляющий надзор, последующий контроль и межотраслевую координацию в области государственных закупок. Основные функции АГЗ согласно Закону № 131/2015:

- внедряет нормативные акты в области государственных закупок и подготавливает предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство о государственных закупках;
- координирует, мониторирует, оценивает порядок соблюдения закупочными органами процедур государственной закупки и присуждения договоров о государственных закупках;
- составляет, актуализирует и ведет Список квалифицированных экономических операторов и Запретный список экономических операторов;
- разрабатывает и вводит в действие стандартную документацию по процедурам государственной закупки;
- рассматривает отчеты о процедурах государственной закупки;
- требует пересмотра результатов процедур государственной закупки;
- ведет АИС «ГРГЗ»;
- предоставляет закупочным органам методическую помощь и консультации в области

государственных закупок, инициирует и поддерживает мероприятия по обучению персоналакупающих органов, участвующего в организации, проведении процедур государственной закупки и присуждении договоров о государственных закупках;

- издает Бюллетень государственных закупок, разрабатывает и поддерживает веб-страницу «Государственные закупки Республики Молдова», на которой помещаются приглашения и информация, касающиеся государственных закупок и присуждения договоров о государственных закупках;
- подготавливает квартальные и годовые отчеты и статистические анализы по государственным закупкам;
- требует и получает от компетентных органов информацию об экономических операторах, участвующих в процедурах государственной закупки, а также любую необходимую для осуществления своих функций информацию;
- сотрудничает с аналогичными международными организациями и иностранными агентствами в области государственных закупок;
- координирует деятельность по использованию иностранной технической помощи в области государственных закупок;
- осуществляет иные функции, предусмотренные настоящим законом и другими законодательными и нормативными актами.

Государственное казначейство – главное управление в структуре центрального аппарата Министерства финансов, миссия которого заключается в разработке и осуществлении политики государства в области управления государственных финансов и их прозрачности. Договоры о государственной закупке и договоры, заключенные по результатам процедуры запроса ценовых оферт, регистрируются в одном из территориальных подразделений казначейства Министерства финансов для приобретения юридической силы.

Национальное агентство по разрешению споров - автономный орган публичной власти, подотчетный Парламенту, который занимается рассмотрением жалоб, поданных в рамках процедур государственной закупки, обладает статусом юридического лица публичного права и не подчиняется никакому другому органу публичной власти или публичному учреждению.

Министерство экономики – несет ответственность за осуществление задач, связанных с надзором в области концессий и частно-государственного партнерства, в то время как Национальный совет по частно-государственному партнерству отвечает за координирование, установление приоритетов, а также за разработку стратегий и рекомендаций.

Счетная палата - публичный орган государства, осуществляющий контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством внешнего аудита в публичном секторе в качестве высшего аудиторского учреждения, и охраняется законом от вмешательства со стороны правоохранительных или контрольных органов. В контексте государственных закупок, Счетная палата проводит аудит соответствия и аудит эффективности системы государственных закупок в целях проверки выполнения Агентством государственных закупок своих функций по осуществлению надзора и контроля в области государственных закупок, а также обеспечениякупающими органами планирования, реализации и мониторинга государственных закупок в соответствии с требованиями законодательства и наиболее оптимальными практиками для обеспечения прозрачности и эффективности закупок.

Финансовая инспекция – административный орган, подведомственный Министерству финансов, миссия которого состоит в защите публичных финансовых интересов государства путем осуществления, согласно принципам прозрачности и законности, централизованного финансового контроля Министерства финансов соответствия законодательству операций и транзакций, касающихся управления ресурсами национального публичного бюджета и публичным имуществом и соблюдения хозяйствующими субъектами, поставляющими пищевые продукты государственным учреждениям и населению. Органы центрального и местного публичного управления и подведомственные и/или созданные ими учреждения подвергаются финансовому инспектированию (проверке), в том числе на предмет процедур государственных закупок.

Совет по конкуренции – Совет по конкуренции - автономный орган публичной власти, который обеспечивает применение и соблюдение законодательства о конкуренции, государственной помощи и рекламе. Цель деятельности Совета – обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции посредством мер по предотвращению антиконкурентной деятельности, устранению нарушений законодательства о конкуренции и продвижения культуры конкуренции. Совет по конкуренции расследует антиконкурентные соглашения и действия, в том числе участие предприятий в торгах с фальшивыми офертами.

Национальный центр по борьбе с коррупцией – специализированный орган, наделенный полномочиями по предупреждению коррупции и борьбе с актами коррупции или с фактами коррупционного поведения, в функции которого входит:

- предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, актов коррупции и актов, смежных с коррупцией, а также фактов коррупционного поведения;
- предупреждение отмывания денег и финансирования терроризма и борьба с этими явлениями, осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства, а также иных законодательных инициатив, представленных Парламенту, на предмет их соответствия политике государства по предупреждению и борьбе с коррупцией;
- обеспечение осуществления оценки рисков коррупции в государственных органах и учреждениях посредством воспитания и консультирования, мониторинга и анализа данных, относящихся к оценке рисков коррупции, а также координирование разработки и выполнения планов по неподкупности.

Антикоррупционная прокуратура – одна из двух специализированных прокуратур, действующих в системе Прокуратуры. Антикоррупционная прокуратура специализируется на борьбе с коррупционными преступлениями, актами, смежными с актами коррупции, и обладает следующими специфическими полномочиями:

- осуществляет уголовное преследование по делам, отнесенным к ее компетенции;
- руководит уголовным преследованием по делам, находящимся в производстве НЦБК;
- представляет обвинение в суде первой, апелляционной и кассационной инстанций по вышеуказанным делам.

Национальный орган по неподкупности – независимый орган публичной власти, обеспечивающий неподкупное исполнение государственной или ответственной государственной должности и предупреждение коррупции посредством реализации контроля имущества и личных интересов, соблюдения правового режима конфликта интересов, несовместимости и ограничений.

Следует отметить, что институциональная система государственных закупок является нефункциональной и непоследовательной, построенной на основе независимого функционирования учреждений с полномочиями в области государственных закупок. Коммуникация и сотрудничество между учреждениями по вопросам общего интереса практически отсутствует, а это сказывается, прежде всего, на эффективности системы государственных закупок. В то же время, это создает проблемы и лицам, осуществляющим мониторинг, которые в процессе коммуникации с учреждениями, запроса информации, уведомления о выявленных нарушениях нередко сталкиваются с ситуациями, когда учреждения не берут на себя ответственность, соответствующую их функциям, а перекладывают ответственность на других.

КОРРУПЦИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Transparency International определяет понятие «*коррупция*» как «*злоупотребление доверенной властью в частных интересах*». Чаще всего коррупция ассоциируется с злоупотреблением служебным положением в целях получения личной выгоды или в пользу членов семьи, родственников, друзей, коллег по партии или компании, в которой причастное лицо имеет финансовые или социальные интересы. В последние годы на международном уровне, вопреки усилиям по предупреждению и борьбе с коррупцией, она приобретает все больший размах в органах публичного управления всех уровней, разных сферах и является одной из причин существенного и систематического ухудшения публичных бюджетов и без того недостаточных для удовлетворения всех потребностей сообщества.

Эффективный процесс государственной закупки предполагает хорошее функционирование системы контроля, системы корректировки и разрешения споров, системы предупреждения конфликта интересов и коррупции. Коррупция в государственных закупках может приобретать различные формы, самыми распространенными из них являются: подкуп, фальсификация оферт, мошеннические закупки, другие коррупционные схемы, включая сговор, взяточничество, хищение и вымогательство публичных фондов, давление и принуждение со стороны учреждения или партии, клиентелизм, nepotism и др.

Согласно исследованию Евробарометра 2013 года, более 30% компаний, участвовавших в государственных закупках в ЕС, заявили, что именно «коррупция» помешала им выиграть договор закупки.

А согласно Управлению ООН по наркотикам и преступности, стоимость коррупции и мошенничества достигает до 20-25% бюджета закупки.

Публичные договоры сильно подвержены рискам коррупции. Государственные закупки составляют на глобальном уровне примерно 13-20% ВВП.³ Ежегодно около 9,5 триллиона долларов США расходуются посредством государственных закупок.⁴ 57% случаев внешнего мошенничества, исследованных в рамках Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом, связаны с дачей взяток для получения публичных договоров.⁵

Барометр общественно мнения показывает, что в Республике Молдова в последнее десятилетие коррупция находится в топе проблем, вызывающих самую большую озабоченность населения, занимая пятое место после цен, бедности, будущего детей и безработицы. Практически коррупция - первая социальная проблема, указанная населением в списке своих забот, которая следует сразу же после проблем, связанных с выживанием человека и его семьи.

В период 2012-2015 годов НЦБК и Счетная палата выявили 42 случая коррупции в системе государственных закупок с последующим привлечением к ответственности причастных субъектов. Из них в 16 случаях были вовлечены центральные органы публичного управления, 14 – местные органы публичного управления, 6 – предприятия, включая 3 государственных, в 2 случаях были замешаны

³ ОЭСР, Fighting Corruption in the Public Sector (February 2013)

⁴ Caroline Spruill, «Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats (December 2013)

⁵ https://www.open-contracting.org/2013/12/09/open_contracting_factivists_fighting_procureaucrats/

граждане, в 1 случае – коммерческий банк, а в трех случаях причастные субъекты не указаны. В этих случаях коррупция проявилась в форме злоупотребления властью или служебным положением, превышения власти или служебных полномочий, служебной халатности; изготовления, владения, сбыта или использования поддельных официальных документов и бланков, печатей или штампов, а также пассивной коррупции.

Помимо значительного объема публичных фондов, возвращающихся ежегодно в системе закупок, и поставленных на карту финансовых интересов, коррупционные риски возрастают и на фоне сложности процесса, прямого взаимодействия между публичным агентом и частным сектором, многочисленных задействованных в процессе субъектов. Другие причины, генерирующие коррупцию в области государственных закупок, которые не сильно отличаются в разных странах, связаны с: низкими зарплатами в публичном секторе; высоким уровнем секретности в процессе принятия решений, нередко порождаемой несовершенным и двусмысленным законодательством; отсутствием программ непрерывного обучения и профессиональной подготовки, а также политической культуры.

Коррупция в процессе государственной закупки это «потерянные» публичные фонды из местных и центральных бюджетов публичных субъектов, которые следовало бы использовать на нужды граждан и сообщества: публичные услуги, образование, культуру, развитие инфраструктуры и др. Коррупция в области закупок деформирует деловую среду и конкуренцию на разных рынках, искусственно раздувает цены и затраты и наносит урон качеству закупаемых товаров, оказываемых услуг или выполняемых работ.



ПРОЦЕСС ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПКИ

Процесс государственной закупки комплексный и осуществляется посредством ряда последовательных этапов и подэтапов, в результате которых орган публичной власти получает необходимый товар, услугу или работу вследствие присуждения договора о закупке определенному экономическому оператору. Детальное знание каждого этапа, от определения потребностей до поставки товаров, услуг и работ, имеет существенное значение для ОГО и лиц, осуществляющих мониторинг процесса закупок.

1	▪ Создание рабочей группы/групп по государственным закупкам в рамках закупающего органа
2	▪ Определение потребностей закупающего органа и анализ рынка
3	▪ Составление и опубликование объявления о намерении в отношении государственной закупки товаров, услуг и работ
4	▪ Разработка и опубликование годовых и квартальных планов осуществления государственных закупок на веб-странице закупающего органа
5	▪ Разработка документации по присуждению и других документов, применимых в рамках процедур государственной закупки
6	▪ Инициирование процедуры; составление и опубликование (по необходимости) объявления об участии или передача приглашения на участие (по необходимости)
7	▪ Изучение и оценка ofert, представленных в рамках процедуры закупки
8	▪ Присуждение договора о государственной закупке выигравшему экономическому оператору
9	▪ Опубликование объявления о присуждении/результатах процедуры закупки
10	▪ Составление отчета о результатах процедуры государственной закупки
11	▪ Исполнение и мониторинг исполнения договора о государственной закупке
12	▪ Разработка и опубликование квартальных/полугодовых и годовых отчетов о мониторинге договоров в процессе исполнения
13	▪ Хранение и учет всех документов, составленных и примененных в рамках процедур государственной закупки

МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК СО СТОРОНЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Роль лиц, осуществляющих мониторинг

Мониторинг порядка использования государственных средств, в том числе процедур государственной закупки, со стороны гражданского общества сопряжен с рядом вызовов. С одной стороны, ограниченная транспарентность и ограниченный доступ к информации о государственных закупках – самые обыденные препятствия. А с другой стороны, доступная и открытая информация в соответствии с законодательством недостаточна лицам, осуществляющим мониторинг, для выявления коррупционных рисков, таких как фальсификация оферт, мошеннические закупки, другие коррупционные схемы, включая сговор, подкуп, хищение и разбазаривание публичных фондов, клиентелизм, nepotизм и др., не говоря уже о десятках тысяч процедур и закупочных договоров, заключаемых органами публичной власти всех уровней. Соответственно, лица, осуществляющие мониторинг, должны учитывать все эти аспекты и, в частности, тот факт, что какими бы хорошими ни были мониторинговые способности, невозможно мониторить все закупки. Но даже так, воздействие, которое могут оказывать результаты мониторинга, констатации, выявленные нарушения и мошенничество, может быть весьма существенным. Прежде всего, речь идет о привлечении внимания общественности к безответственности властей в процессе использования государственных средств, к случаям коррупции и хищения публичных фондов, а также правоохранительных органов для расследования этих случаев. Полностью искоренить коррупцию, безусловно, невозможно, тем не менее, снижение ее уровня и предупреждение коррупционных рисков это цель, к которой должны стремиться те, кто осуществляют мониторинг закупок.

Давление со стороны гражданского общества, порой в сочетании с хорошей кампанией по медиатизации, может подтолкнуть власти – даже те, которые не проявляют особой политической воли – наказывать коррумпированных субъектов, будь то из административных органов, будь то из частного сектора»

(<http://monitoring.coalitionforintegrity.org/>)

Хотя лица, осуществляющие мониторинг, не являются аудиторами и не обладают компетенцией или полномочиями по применению мер принуждения и законодательства, они играют важную роль в повышении эффективности государственных закупок.

Усилия по осуществлению мониторинга со стороны гражданского общества могут способствовать:

- повышению уровня транспарентности и уменьшению недочетов и правонарушений просто своим присутствием и наблюдением за проведением этапов процесса закупки (планирование, открытие оферт, присуждение договоров, мониторинг исполнения договоров и др.);
- генерированию доверия к властям, обязавшимся продвигать транспарентные закупки и качественные государственные услуги;
- опубликованию и медиатизации случаев коррупции, недочетов и правонарушений, выявленных в рамках мониторинга, генерирующих социальное давление против коррупции в области закупок;

- выявлению субъектов (экономические операторы, члены рабочих групп по государственным закупкам в рамках закупающих органов и др.), совершивших нарушения и причинивших убыток публичному бюджету посредством неэффективных закупок, что способствует облегчению привлечения нарушителей к ответственности, а также сдерживающему эффекту и предотвращению нарушений и мошенничества в дальнейшем.
- повышению уровня осознания и стимулированию граждан к более активному вовлечению в процесс принятия решений (на центральном, местном уровне);
- предоставлению гражданскому обществу/гражданам возможностей активного участия в разработке программ/инициатив, способствующих повышению транспарентности;
- созданию связующих мостов в целях эффективного сотрудничества между государственными институтами и гражданским обществом.

Отбор закупок для мониторинга

ОГО и лица, осуществляющие мониторинг, должны осознавать важность отбора закупок для мониторинга, исходя из того, что невозможно мониторировать все закупки, объем и количество которых очень велики. Например, только в 2016 году, согласно Отчету о деятельности Агентства государственных закупок за 2016 год⁶, было заключено 20 417 договоров и дополнительных соглашений к договорам на общую сумму 7 527 миллионов леев.

Виды и формы мониторинга могут быть разными, в зависимости от приоритетов и способностей субъектов, осуществляющих мониторинг. Самый простой и доступный метод - наблюдение, таким образом каждый гражданин может отслеживать, эффективно ли закуплен товар или выполнена работа. Например, закупка мебели для школы в обещанном количестве, закупка медикаментов для обеспечения их наличия в достаточном количестве для нужд пациентов или строительство участка дороги сообразно обещаниям властей. Все же, эффективный мониторинг, обеспечивающий осязаемые результаты (повышение уровня прозрачности, повышение ответственности властей, улучшение процесса закупки, выявление актов коррупции и привлечение к ответственности вовлеченных в них лиц и др.) предполагает отслеживание процесса закупки от планирования до исполнения договора, взаимодействие с закупающими органами, а также принятие мер, направленных на устранение выявленных проблем. Углубленный анализ документов на каждом этапе процесса закупки, сопоставление качества/количества товаров, услуг или работ с договорными условиями и использование инструментов выявления коррупционных рисков – это лишь некоторые методы, используемые в процессе мониторинга.

Также, организациям гражданского общества рекомендуется в процессе мониторинга устанавливать четкие цели и адекватные процедуры с тем, чтобы обеспечить максимально эффективное использование времени и выделенных ресурсов, а также кредитность и надежность результатов, включая данные, анализы и мониторинговые отчеты. Следовательно, для повышения эффективности мониторинговых мероприятий можно использовать следующие критерии отбора:

- определенный этап процесса закупки, который считается наименее прозрачным;
- сосредоточение на договорах большой стоимости;
- сложность процесса закупки;
- определенные сектора экономики, уязвимые для неправомерных действий и коррупционных схем;
- сектора с самыми многочисленными публичными расходами и самым высоким объемом закупок (здравоохранение, образование, инфраструктура и др.);

⁶ http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_2016.pdf

- определенные закупающие органы (например те, которые осуществляют самое большое количество закупок; наименее транспарентные или допустившие ранее нарушения, установленные при проведении аудита или гражданским обществом в рамках других мониторинговых мероприятий);
- товары, услуги и работы с наибольшей долей в общем объеме закупок на национальном уровне (строительные работы, работы по ремонту дорог, медикаменты и медицинское оборудование и др.);
- в зависимости от сферы деятельности и экспертных способностей ОГО (например, организации, действующие в области образования, могут осуществлять мониторинг закупок в учебных заведениях);
- по регионам или даже административно-территориальным единицам (местные организации ближе к реалиям на местном уровне и могут мониторить все или часть закупающих органов из населенного пункта/региона, в котором осуществляют свою деятельность, – мэрию, местные советы, бюджетные учреждения, муниципальные предприятия и др.);
- доступность информации.

Участие представителей гражданского общества в рабочих группах по закупкам

На уровне каждого закупающего органа создается одна или несколько рабочих групп по закупкам, в зависимости от нужд органа, количества и сложности процедур государственной закупки. Например, некоторые закупающие органы могут иметь отдельные группы по закупке товаров, услуг или работ. Рабочая группа представляет собой группу специалистов в рамках закупающего органа, который инициирует и осуществляет процедуры государственной закупки для удовлетворения нужд закупающего органа. Деятельность рабочей группы по закупкам регламентируется Законом о государственных закупках № 131/2015 и Положением о деятельности рабочей группы по закупкам (ПП № 667/2016).

Рабочая группа создается из числа штатных служащих и специалистов закупающего органа, обладающих опытом в области государственных закупок. Однако для определенных процедур закупки могут привлекаться в качестве членов консультанты/эксперты в области, в которой осуществляется закупка.

В соответствии с вышеназванным Положением, членами рабочей группы могут быть и представители гражданского общества. Включение представителей гражданского общества в состав рабочей группы выполняется для каждой конкурсной процедуры в отдельности. Они не обладают правом голоса, но имеют право на особое мнение, которое в обязательном порядке вносится в решение рабочей группы. В случае несогласия одного из членов рабочей группы с принятым в рамках заседания решением, он обязан изложить свое особое мнение в протоколе с указанием четких мотивов несогласия с принятым решением.



Функции рабочей группы в области государственных закупок:

- ☑ изучает и уточняет потребности закупающего органа в товарах, работах и услугах, согласовывая их в пределах выделенных для этого финансовых средств; разрабатывает годовые планы осуществления закупок;
- ☑ составляет и предлагает для публикации объявления о намерениях осуществить закупку, запланированную закупающим органом;
- ☑ инициирует и осуществляет соответствующую процедуру закупки, предусмотренную законодательством;
- ☑ подготавливает объявления и/или приглашения для участия в процедурах государственных закупок;
- ☑ разрабатывает документацию по присуждению и другие документы, применимые в рамках процедур государственной закупки;
- ☑ изучает, оценивает и сопоставляет оферты экономических операторов, представленные в рамках процедур государственной закупки;
- ☑ присуждает договоры о государственных закупках, подлежащие заключению между закупающим органом и экономическими операторами;
- ☑ составляет документы, необходимые для санкционирования экономических операторов в случае ненадлежащего выполнения договорных условий;
- ☑ составляет отчет о процедурах закупок или об изменениях договора о закупках и представляет его для рассмотрения и регистрации Агентству государственных закупок в течение 5 дней от даты заключения договора или с момента принятия решения об аннулировании процедуры или заключения дополнительного соглашения, а в случае, если не было представлено ни одной оферты, – в течение 5 дней после проведения процедуры;
- ☑ осуществляет мониторинг надлежащего исполнения договоров о государственных закупках;
- ☑ хранит и ведет учет всех документов, составленных и применяемых в рамках процедур государственных закупок.

Обязанности рабочей группы:


- ✓ обеспечить эффективность закупок для нужд закупающего органа;
- ✓ обеспечить широкое участие экономических операторов в процедурах закупки в целях обеспечения конкуренции и пресечения нелояльной конкуренции в области государственных закупок;
- ✓ обеспечить объективность и беспристрастность процедур государственных закупок;
- ✓ обеспечить прозрачность и гласность процедур государственных закупок;
- ✓ обеспечивать информирование экономических операторов, зарегистрированных для участия в процедуре закупок, о внесении изменений в документацию по присуждению;
- ✓ предоставлять по запросу экономическим операторам - заявителям информацию, отраженную в документации по присуждению;
- ✓ обеспечивать размещение документации по присуждению на веб-странице закупающего органа;
- ✓ обеспечивать регистрацию заявлений на участие в процедурах закупок;
- ✓ отвечать на любой запрос экономического оператора по документации по присуждению в сроки, предусмотренные законодательством или документами, использованными в процедуре государственных закупок;
- ✓ обеспечить регистрацию сообщений о процедуре закупок;
- ✓ принимать оферты, подаваемые экономическими операторами на процедуры закупок, обеспечивая их регистрацию и выдачу расписок;
- ✓ составлять в присутствии офертантов протокол об открытии оферт;
- ✓ осуществлять квалификацию участников процедур закупки согласно требованиям, установленным в документации по присуждению;

- ✓ изучать, оценивать и сопоставлять оферты экономических операторов в сроки и на условиях, установленных в документации по присуждению, в соответствии с законодательством;
- ✓ предоставить экономическому оператору возможность обосновать необычайно низкую цену оферты;
- ✓ составлять протокол о результатах оценки оферт, поданных в рамках процедуры закупок;
- ✓ аннулировать результаты процедуры закупок, до даты передачи сообщения о результатах процедуры государственной закупки, в соответствии с положениями статьи 67 Закона № 131 от 3 июля 2015 года о государственных закупках;
- ✓ требовать в случаях, предусмотренных законодательством, включения оператора в Список запрещенных экономических операторов;
- ✓ составить и хранить дело о государственной закупке в течение 5 лет от даты инициирования процедуры закупки;
- ✓ составить Регистр учета заявлений, поданных от гражданского общества, Регистр учета заявлений на участие и Регистр регистрации оферт, подаваемых экономическими операторами;
- ✓ представлять, по заявке Агентства государственных закупок, в течение не более 5 дней любую информацию об инициированных и проведенных закупающими органами государственных закупках, а также об исполнении договоров о государственных закупках;
- ✓ незамедлительно сообщать соответствующим органам о выявленных случаях нарушения или коррупции в процессе осуществления процедур государственных закупок;
- ✓ присваивать код CPV для объекта закупок согласно Положению об Общем словаре государственных закупок.

В отношении неподкупности членов рабочей группы и исключения конфликта интересов законодательная база предусматривает **обязанность закупающего органа** принимать все меры, необходимые для исключения **ситуаций, способных привести к возникновению конфликта интересов.**

Член рабочей группы обязан подписать под собственную ответственность декларацию о конфиденциальности и непредвзятости, которой он обязуется неукоснительно соблюдать положения настоящего закона и одновременно подтверждающую, что:

- а) не является супругом/супругой, родственником или свойственником до третьего колена включительно с кем-либо из работников оферента/оферентов либо с одним или несколькими учредителями оферента/оферентов;**
- б) за последние 3 года не работал на основании индивидуального трудового договора или другого документа, демонстрирующего трудовые отношения с одним из оферентов, не состоял в административном совете или в любом другом их руководящем или административном органе;**
- с) не владеет акциями или долями участия в уставном капитале оферентов.**



ИНСТРУМЕНТ "КРАСНЫХ ФЛАЖКОВ" В МОНИТОРИНГЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В основе методологии мониторинга лежит инструмент, разработанный Transparency International USA – Civil Society Procurement Monitoring Tool⁷. Это инструмент, широко используемый на международном уровне, и основывается на выявлении «красных флажков» на каждом этапе процесса закупки. Красные флажки это признаки или указатели возможных недочетов, нарушений или коррупции.

Следует добавить, что выявление красного флажка не обязательно указывает на наличие нарушения или акта коррупции, а скорее на потенциальную возможность возникновения таковых. Порой красный флажок может быть результатом человеческой или технической ошибки без злого умысла, а не сигналом наличия коррупции. Поэтому лицам, осуществляющим мониторинг, важно знать не только методы выявления «красных флажков», но и меры, которые они могут предпринимать для их углубленного анализа, в том числе уведомление органов, ответственных за надзор и контроль в области государственных закупок, расследование антиконкурентных практик, конфликта интересов, коррупции и др.

Для осуществления мониторинговой деятельности следует разделить процесс государственной закупки на 4 основных этапа:

1. **Этап планирования и разработки документации по присуждению;**
2. **Этап инициирования процедуры закупки;**
3. **Этап оценки оферт и присуждения договора;**
4. **Этап исполнения и мониторинга договора;**

1. Этап планирования и разработки документации по присуждению

Определение потребностей

Процесс закупки начинается с определения закупающим органом своих потребностей, их оценки и приоритизации и продолжается разработкой и опубликованием объявления о намерении осуществить закупку в БГЗ, а также годового/квартального плана государственных закупок на веб-странице закупающего органа.

- **Объявление о намерении** – объявление, которое должно быть опубликовано в БГЗ в течение 30 дней со дня утверждения бюджета закупающего органа, содержащее совокупность договоров о публичных закупках, предусмотренных к заключению до конца бюджетного года, оценочная стоимость которых для товаров и услуг равна или превышает 400 000 леев, а для работ – равна или превышает 1 500 000 леев;

Информация, которая должна включаться в объявлении о намерении, представлена в Приложении 3 Закона о государственных закупках 131/2015.

- **План закупки** - совокупность потребностей в товарах, работах или услугах на весь бюджетный год, которые необходимо реализовать путем заключения одного или нескольких договоров о

⁷ <http://monitoring.coalitionforintegrity.org/>

государственных закупках в зависимости от порядка планирования этих договоров. Он подлежит обязательному опубликованию на веб-странице закупающего органа в течение 15 дней с момента его утверждения или в течение 5 дней с момента его изменения.

Планирование – важный этап для закупающего органа. Чем лучше будет планирование, тем меньше усилий придется прилагать на следующих этапах процесса закупки и тем лучше будут результаты выполнения договора. Тут мы имеем в виду многочисленные изменения, возникающие на этапе присуждения и исполнения договора в результате ненадлежащего планирования, а также растрачивание финансовых средств и увеличение конечной стоимости закупки. Одним из принципов, которым следует руководствоваться органу на этапе планирования, и не только, это «*соотношение цены и качества*» (*value for money*), который заключается в изначальной оценке стоимости всего жизненного цикла продукта, услуги или работы, в том числе с учетом соотношения качества-цена, гарантии продукта, оценки затрат на содержание и обслуживание и др.

Для надлежащего планирования закупок необходимо:

- точное знание потребностей в товарах, работах или услугах;
- наличие финансовых средств или подтверждения их выделения;
- расчет оценочной стоимости договора о государственной закупке, а в случае одновременного заключения договоров в виде отдельных лотов, – расчет совокупной стоимости всех лотов.

Разработка документации по присуждению

Документация по присуждению содержит всю информацию, связанную с предметом договора о государственных закупках и процедурой его присуждения, включая техническое задание (для процедур: открытые торги, ограниченные торги, запрос ценовых ofert и рамочное соглашение).

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ – САМЫЙ ВАЖНЫЙ ДОКУМЕНТ В ПРОЦЕССЕ ТОРГОВ. В нем должны быть описаны услуги/товары/работы, подлежащие поставке, уровни, стандарты и ресурсы наряду с запрашиваемым порядком исполнения и результатами.

Техническое задание содержит:

- 1. Список и количество товаров/услуг/работ;**
- 2. Полные технические спецификации.**

Для договоров закупки товаров эти спецификации устанавливают качественные уровни, уровни экологической безопасности, оценку соответствия, показатели надежности в эксплуатации, безопасность или размеры продукта.

Разработка документации по присуждению – функция рабочей группы по закупкам на уровне каждого закупающего органа. Так, закупающий орган обязан устанавливать в документации по присуждению любые требования, критерии, правила и другую необходимую информацию для обеспечения oferентам полного, точного и ясного информирования относительно порядка применения процедуры присуждения.

Закупающий орган вправе предусмотреть в документации по присуждению в той мере, в какой они соответствуют коммунальному праву, специальные условия исполнения договора, направленные на достижение эффектов социального характера или связанные с защитой окружающей среды и продвижением устойчивого развития.

Содержание документации по присуждению



Помимо этого, **документация по присуждению** должна:

- ❖ быть разработана до передачи объявления на участие для опубликования;
- ❖ быть ясной, полной и точной;
- ❖ не содержать «указания» относительно определенной торговой марки, модели, дающие преимущества одному или нескольким экономическим операторам;
- ❖ предусматривать **критерий присуждения, условия договора, минимальные квалификационные требования, обеспечение участия.**

В процессе анализа документации по присуждению лицам, осуществляющим мониторинг, следует оценивать три основных элемента: **техническое задание с техническими спецификациями, критерии оценки, квалификационные критерии и договорные условия.** Лица, осуществляющие мониторинг, должны анализировать **технические спецификации** на основании следующих критериев:




- быть ясными и недискриминационными;
- продвигать конкуренцию между оферентами и предупреждать благоприятствование определенному поставщику;
- гарантировать совместимость с существующей инфраструктурой;
- способствовать выполнению, производству и поставке более эффективных услуг и продуктов;
- обеспечивать защиту потребителей и пользователей продуктов и услуг;
- способствовать в целом повышению качества жизни и сохранению окружающей среды.

Следует отметить, что в Кодексе о правонарушениях (ст. 327¹) предусмотрены санкции за непланирование или ненадлежащее планирование закупок:

«Непланирование государственных закупок или планирование их с нарушением положений нормативных актов, неопубликование приглашения к представлению оферт, объявления о намерении, дробление государственной закупки путем заключения отдельных договоров с целью применения другой процедуры закупок, отличной от процедуры, которая была бы применена в соответствии с положениями нормативных актов, влекут наложение штрафа на должностных лиц в размере от 15 до 60 условных единиц».

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p>🚩 ненадлежащее планирование государственных закупок:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>товаров</i> – без учета показателей рыночной среды, места поставки товаров, комплектности товаров, цели закупки товаров, срока исполнения договоров; 	<ul style="list-style-type: none"> 👉 анализ рынка продукта, услуги или работ, запланированных к закупке (рыночные цены, цены, по которым соответствующие товары закупали другие органы и др.); 👉 запрос объяснений от ЗО относительно порядка планирования закупки и учтенных аспектах;

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<ul style="list-style-type: none"> - услуг - без учета места их оказания, цели и срока оказания; - работ – для всего объекта (строительство) или путем объединения нескольких объектов с разбивкой на лоты с назначением победителя по каждому объекту/лоту в отдельности; 	<ul style="list-style-type: none"> 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ.
<p>🚩 манипулирование потребностями, путем включения в ПЗ товаров, услуг или работ, не соответствующих реальным нуждам (например, закупка школой камер видеонаблюдения в то время как школа не располагает мебелью, отопительной системой, санузлами и др.);</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО относительно необходимости соответствующей закупки и ее согласования с общественностью, бенефициарами; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 завышение стоимости продуктов, услуг или работ с целью получения впоследствии личной выгоды на этапе присуждения договоров;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 анализ рынка продукта, услуги или работ, запланированных к закупке; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 неопубликование объявления о намерении в БГЗ и на веб-странице АГЗ в установленный срок не более 30 дней со дня утверждения ЗО;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 ПЗ не вписывается в бюджет органа или не соответствует стратегии развития органа/сообщества;</p> <ul style="list-style-type: none"> - в ПЗ включены бесполезные продукты, услуги или товары, не соответствующие реальным нуждам сообщества (их часто «прячут» в договорах малой стоимости, которые сложнее мониторить из-за ограниченной прозрачности); 	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос информации от ЗО относительно потребности в соответствующих товарах, работах, услугах с представлением надлежащего обоснования; 👍 требование от ЗО организации и проведения публичных слушаний или собрания гражданского общества с приглашением местного органа публичной власти для обсуждения соответствующих потребностей и альтернатив с учетом принципов добросовестного управления; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 неопубликование ПЗ на веб-странице ЗО в срок не менее 15 дней с даты его утверждения или 5 дней с даты его изменения;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО и требование опубликования ПЗ в соответствии с положениями законодательства; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 планирование закупки в зависимости от интересов частных лиц или групп лиц (строительство участка дороги, пролегающего перед домом политика или лица, занимающего руководящую должность на уровне сообщества, в условиях, когда остальные дороги в аналогичном состоянии);</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 обращение в органы юстиции или контрольные органы (АГЗ, НЦБК, НОН) ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p>Р дробление закупки путем применения другой процедуры государственной закупки, нежели та, которая использовалась бы в соответствии с законом о государственной закупке, если бы закупка не дробилась.</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО, ходатайство;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;

РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПРИСУЖДЕНИЮ	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p>Р документация по присуждению не опубликована на веб-странице ЗО, вследствие чего недоступна экономическим операторам или общественности;</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО или истребование опубликования документации (в случае неумышленного упущения или ошибки);  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>Р дискриминирующие технические спецификации, содержащие ссылки на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - конкретную торговую марку; - конкретный патент; - эскиз; - конкретный вид товаров, работ или услуг; - конкретное происхождение, конкретного производителя или экономического оператора; 	<ul style="list-style-type: none">  обсуждение с oferентами разработанных технических спецификаций и дискриминирующих аспектов;  требование от закупающего органа изменения документации и в частности спецификаций (рекомендация в случае включения по ошибке дискриминирующих элементов);  уведомление АГЗ (рекомендация в случае умышленного включения дискриминирующих элементов);  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>Р технические спецификации сложные, неясные, чрезмерно ограниченные или «подогнаны» под определенного экономического оператора;</p> <ul style="list-style-type: none"> ! наличие жалоб со стороны экономических операторов, которые считают, что нарушено их право на участие в закупке; ! наличие одного oferента на нескольких процедурах закупки мониторируемого органа; 	<ul style="list-style-type: none">  анализ предыдущих закупок мониторируемого ЗО в целях исключения возможности ошибки или неспособности ЗО;  консультирование с экспертом в области, в которой осуществляется закупка;  требование от ЗО пересмотра и изменения надлежащим образом документации по присуждению, а в случае необходимости привлечения независимого эксперта для разработки спецификаций;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>Р документация содержит статьи, в которых нет необходимости для выполнения запланированных работ, или товары, в которых нет необходимости, исходя из установленных потребностей;</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос от ЗО обоснования включения этих статей и требование пересмотра документации;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>Р утечка информации со стороны членов рабочей группы, должностных лиц к определенному хозяйствующему субъекту, создающая ему преимуществ перед другими операторами.</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос от ЗО списка операторов, получивших доступ к информации;  уведомление АГЗ и НЦБК;  привлечение внимания общественности, СМИ;

2. Этап инициирования процедуры закупки, представление и открытие оферт

Инициирование процедуры закупки

После завершения этапа планирования, включая разработку документации по присуждению, можно инициировать процедуру закупки. Для инициирования процедуры закупки закупающий орган разрабатывает объявление на участие в процедурах государственной закупки.

Информация, подлежащая обязательному включению в объявление на участие, предусмотрена в Приложении 3 Закона о государственных закупках 131/2015.

Приглашение на участие – при проведении процедуры ЗЦО без опубликования передается в БГЗ и как можно большему числу экономических операторов.

Объявление на участие подлежит **обязательному** опубликованию закупающим органом для следующих процедур закупки:

- открытые торги;
- ограниченные торги;
- конкурентный диалог;
- переговорные процедуры;
- ЗЦО (для закупок товаров/услуг, оценочная стоимость которых (без НДС) превышает 150.000 леев и для закупок работ, оценочная стоимость которых превышает 200.000 леев);

Объявление об участии публикуется:

- ❖ в БГЗ и на веб-странице Агентства государственных закупок;
- ❖ в БГЗ, на веб-странице Агентства государственных закупок и в Официальном журнале Европейского союза в случаях, когда оценочная стоимость превышает 2.300.00 леев для товаров/услуг и 90.000.000 леев для работ.

- ! Критерии квалификации и отбора, указанные в объявлении и/или приглашении на участие, должны
- быть идентичными критериям, предусмотренным в документации по присуждению.

В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МАКСИМАЛЬНОЙ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ЗАКУПАЮЩИЙ ОРГАН ВПРАВЕ ОПУБЛИКОВАТЬ ОБЪЯВЛЕНИЕ НА УЧАСТИЕ И В ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ – НАЦИОНАЛЬНЫХ ИЛИ МЕЖДУНАРОДНЫХ.

Объявление на участие публикуется в сроки, обеспечивающие всем заинтересованным экономическим операторам **без какой бы то ни было дискриминации реальные возможности участия в процедурах присуждения договора о государственных закупках.**

Конкуренция на рынке государственных закупок насущно необходима, поскольку обеспечивает необходимые условия для эффективного использования публичных средств и стимулы, побуждающие компании к повышению эффективности деятельности, инновации и развитию. С другой стороны, антиконкурентные практики представляют угрозу для добросовестного управления и экономического развития. А следствием явления сговора является «перераспределение» публичных фондов субъектам и компаниям, и не с целью их использования в публичных интересах.

На этапе представления оферт из-за коррупционных рисков могут возникнуть тайные соглашения между экономическими операторами, именуемые сговором.

Сговор это тайное соглашение между двумя или более участниками процедур государственной закупки для ограничения свободной конкуренции путем обмана или лишения других участников их законных прав с целью воздействия на процесс выбора победителя закупки. Сговор и коррупция – две отдельные проблемы в рамках торгов, хотя чаще всего могут появляться и вместе, и имеют эффект взаимной «поддержки». Если коррупция в общем это соглашение по вертикали между одним оферентом и закупающим органом (должностным лицом, служащим), то сговор это соглашение по горизонтали между оферентами.

ФОРМЫ СГОВОРА⁸

ограничение участия	ротация оферт	разделение рынка	побочные торги
соглашение, посредством которого экономические операторы договариваются воздержаться от представления оферт с целью обеспечения выигрыша одному из них	соглашение, посредством которого экономические операторы договариваются выигрывать по ротации договоры закупки при представлении оферт на все процедуры для "обеспечения конкуренции"	соглашение, посредством которого экономические операторы разделяют рынок по географическим регионам, закупающим органам, и соглашаются не представлять оферты на другие процедуры, кроме тех, которые были им "выделены" согласно договоренности	соглашение, посредством которого экономические операторы соглашаются представлять оферты либо выше представленной тем, кто должен победить, либо чрезмерно высокой для акцепта, либо оферты, не соответствующие требованиям органа или документации по приращению

ЗАЯВЛЕНИЕ ДОЛЖНО ВКЛЮЧАТЬ:

- *Наименование организации;*
- *Имя и фамилию ее представителя;*
- *Копию документа, подтверждающего полномочия, или фамилию и имя физического лица;*
- *Юридический и почтовый или домашний адрес;*
- *Контактные данные, включая электронный адрес;*
- *Процедуру закупки, для которой запрашивается включение в состав рабочей группы.*

Важным аспектом, который необходимо знать ОГО и лицам, осуществляющим мониторинг, является тот факт, что **после опубликования объявления на участие и за два дня до предельного срока подачи оферт или дня открытия оферт**, представители гражданского общества могут запрашивать включение в рабочую группу для соответствующей процедуры посредством подачи письменного заявления. Закупающий орган обязан информировать представителей гражданского общества, от которых поступили соответствующие заявления, об их включении или невключении в состав рабочей группы.

На этом этапе рекомендуется оценка и анализ следующих аспектов:

- Разработано ли объявление на участие в соответствии с положениями законодательства и содержит ли всю необходимую информацию для правильного информирования потенциальных оферентов и общественности;
- Обеспечивает ли закупающий орган адекватный уровень прозрачности и соблюдает ли положения законодательства об обеспечении гласности объявления на участие;
- Опубликовал ли орган объявление и на своей веб-странице;
- Восприимчив ли орган к заявлениям представителей гражданского общества о включении в состав рабочей группы и информирует ли их о принятом решении.

⁸ Согласно ОЭСР

Представление оферт

Оферта, письменная, подписанная и, по необходимости, скрепленная печатью, представляется согласно требованиям, предусмотренным документацией по присуждению. Закупающий орган **в обязательном порядке выдает экономическому оператору расписку с указанием даты и времени получения оферты** либо, в случае если оферта подана посредством электронных средств, подтверждает ее получение.

Оферта, представленная/поданная по другому адресу закупающего органа, нежели установленному в объявлении/приглашении на участие, или полученная закупающим органом по истечении срока подачи оферт, не открывается и возвращается представившему ее экономическому оператору.

Открытие оферт

Оферты открываются в срок, указанный в документации по присуждению в качестве предельной даты подачи оферт, или в срок, указанный как предельная дата продленного срока, вне зависимости от количества оферентов, в месте и в соответствии с процедурами, установленными в документации по присуждению. Оферты открываются в присутствии членов рабочей группы, наделенных функциями, связанными с соответствующей процедурой по присуждению, включая представителя гражданского общества.

Оферент не вправе изменять оферту или отзываться ее после истечения предельного срока подачи оферт под угрозой исключения из процедуры присуждения договора о государственной закупке.

! Любое авторизованное лицо вправе присутствовать при открытии оферт.

! Информация, которая сообщается присутствующим при открытии:

1. *наименование и контактные данные каждого оферента, чья оферта открывается,*
2. *квалификационные документы;*
3. *стоимость оферты.*

! Тем оферентам, которые отсутствовали или представители которых отсутствовали при открытии оферт, вышеизложенная информация сообщается по их запросу.




















ВАЖНО ДЛЯ СУБЪЕКТОВ МОНИТОРИНГА, УЧАСТВУЮЩИХ В КАЧЕСТВЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА:












- Оферты обязаны подписать все члены рабочей группы, включая представителей гражданского общества и приглашенных консультантов.
- Заседание по открытию оферт завершается **составлением протокола открытия оферт.**
- **Протокол подписывают также все члены рабочей группы, включая представителя гражданского общества,** и предоставляется представителям экономических операторов для контрасигнации.
- В случае, если **один из членов рабочей группы не согласен с принятым в рамках заседания решением,** он обязан изложить **свое особое мнение в протоколе** с указанием четких мотивов несогласия с принятым решением.











Следует отметить, что Кодекс о правонарушениях предусматривает санкции за:












- **Ограничение любыми средствами доступа экономических операторов** к процедуре присуждения договоров государственных закупок влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 15 до 60 условных единиц.
- **Неподписание деклараций о конфиденциальности и беспристрастности членами рабочей группы, несоставление протоколов вскрытия и оценки оферт в рамках процедур**

государственных закупок, ненаправление в установленные сроки оферентам информации о результатах процедуры закупок или иной предусмотренной нормативными актами информации влекут наложение штрафа на должностных лиц в размере от 15 до 90 условных единиц.

ИНИЦИИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ЗАКУПКИ, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ И ОТКРЫТИЕ ОФЕРТ	
Красные флажки (действия закупающего органа)	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
Объявление на участие	
<ul style="list-style-type: none">  в объявлении на участие не указана вся информация, предусмотренная в Приложении 3 Закона № 131/2015;  закупающий орган не опубликовал объявление в БГЗ и на веб-странице АГЗ в соответствии с процедурой закупки;  объявление на участие опубликовано в чрезмерно сжатые сроки для соответствующего вида и сложности закупки;  в случае необходимости изменения/корректировки объявления на участие орган не опубликовал измененное/скорректированное объявление во всех средствах, в которых оно было опубликовано изначально, и не продлил срок представления оферт с тем, чтобы обеспечить всем заинтересованным экономическим операторам доступ ко всей необходимой информации для составления оферт; 	<ul style="list-style-type: none">  уведомление ЗО о содержании объявления и требование обеспечить соблюдение действующего законодательства;  уведомление АГЗ о нарушении ЗО законодательства в области закупок;  привлечение внимания общественности, СМИ;
Представление оферт экономическими операторами	
<ul style="list-style-type: none">  несоблюдение ЗО конфиденциальности полученных оферт (утечка информации со стороны рабочей группы, должностных лиц к определенному хозяйствующему субъекту);  ЗО умышленно не предоставляет или затягивает предоставление технического задания некоторым экономическим операторам;  ошибочные контактные данные для запроса технического задания (телефоны, недоступные электронные адреса); 	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО относительно доступа экономических операторов к техническому заданию;  уведомление АГЗ о нарушениях, допущенных ЗО;  привлечение внимания общественности, СМИ;
Участие гражданского общества в рабочей группе по закупкам	
<ul style="list-style-type: none">  подали заявление о включении в рабочую группу по закупкам с соблюдением законной процедуры и получили необоснованный отказ от закупающего органа;  включили в состав рабочей группы, но не проинформировали о дате, месте и времени открытия оферт;  участвовали в качестве члена рабочей группы в процедуре закупки, но вас не проинформировали о дате, месте и времени заседания по оценке оферт; 	<ul style="list-style-type: none">  уведомление АГЗ о нарушении ЗО права гражданского общества на участие в рабочей группе;  запрос от ЗО информации, мотива отказа ЗО;  привлечение внимания общественности, СМИ;

ИНИЦИИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ ЗАКУПКИ, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ И ОТКРЫТИЕ ОФЕРТ	
Красные флажки (действия закупающего органа)	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
Заседание по открытию ofert	
<ul style="list-style-type: none">  члены рабочей группы не подписывают декларации о конфиденциальности и беспристрастности;  дата/ время открытия ofert переносится;  рабочая группа принимает oferty после установленного времени для открытия ofert;  один или несколько oferентов неожиданно отзывают oferty непосредственно перед их открытием для того, чтобы торги выиграл определенный oferент;  члены рабочей группы не подписывают каждую ofertу, полученную в рамках процедуры закупки;  на заседании по открытию не сообщаются наименование и контактные данные каждого oferента, квалификационные документы и стоимость каждой ofertы;  один из членов рабочей группы находится в ситуации конфликта интересов с одним из oferентов (согласно положениям ст. 74 Закона № 131/2015), но не потребовал своего исключения из состава группы и замены другим человеком; 	<ul style="list-style-type: none">  уведомление ЗО, председателя/ секретаря рабочей группы о допущенном нарушении;  уведомление АГЗ;  уведомление НОН;  привлечение внимания общественности, СМИ;

ВЫЯВЛЕНИЕ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ ПРАКТИК	
Красные флажки (действия хозяйствующих субъектов)	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
Признаки, указывающие на возможное наличие определенной конкурентной практики	
<ul style="list-style-type: none">  определенные компании выигрывают в определенных регионах страны – признак разделения рынка по географическим критериям;  один и тот же oferент нередко представляет самую дешевую ofertу;  определенная компания выигрывает торги одного закупающего органа, проводимые в определенной области;  неожиданный отзыв ofert или умышленное непредставление дополнительной информации, запрошенной закупающим органом, что приводит к исключению из процедуры;  выигравший oferент постоянно заключает договоры субподряда с oferентами, проигравшими торги;  две или несколько компаний, представивших oferty, учреждены и/или администрируются 	<ul style="list-style-type: none">  консультирование с экономическими операторами, которые участвовали в закупках мониторируемого ЗО и могут предоставить более подробную информацию;  уведомление ЗО о возможном наличии антиконкурентных практик с целью анализа ситуации и принятия решения о продолжении или аннулировании процедуры;  уведомление Совета по конкуренции;  привлечение внимания общественности, СМИ;

ВЫЯВЛЕНИЕ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ ПРАКТИК	
<i>Красные флажки (действия хозяйствующих субъектов)</i>	<i>Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг</i>
<p>одними и теми же физическими лицами (данные об учредителях и администраторах каждого oferента можно проверить в Государственном регистре юридических лиц, но это платная услуга)⁹; Альтернативные источники: www.companii.md; www.idno.md; www.bizzer.md.</p> <ul style="list-style-type: none">  у двух или нескольких oferентов один и тот же юридический адрес;  очень большая разница в цене между oferтой с самой низкой ценой и остальными поданными oferтами;  очень незначительная разница в цене между oferентами, а если проанализировать каждую позицию, можно установить наличие фиксированной разницы в цене между первой и второй oferтой (например, в 10 леев или 1%);  определенные oferенты участвуют во многих торгах закупающего органа постоянно вместе или, напротив, никогда не участвуют один против другого;  одна или несколько oferт ниже рыночной цены/анормально низкая с тем, чтобы выиграл «назначенный» oferент; 	
Специфические признаки oferт и документов, представленных экономическими операторами	
<ul style="list-style-type: none">  идентичные орфографические ошибки, редактурa, тот же формат/печатный шрифт;  oferты содержат идентичные контактные данные, телефон, адрес с другим oferентом;  oferты содержат идентичные арифметические ошибки, идентичную оценочную стоимость для определенных продуктов. 	<ul style="list-style-type: none">  уведомление ЗО о возможном наличии антиконкурентных практик с целью анализа ситуации и принятия решения о продолжении или аннулировании процедуры;  уведомление Совета по конкуренции;  привлечение внимания общественности, СМИ.

3. Этап оценки oferт и присуждения договора

После открытия oferт рабочая группа должна **рассмотреть и оценить oferты в соответствии со сроками и требованиями, установленными в документации по присуждению**. Oferты рассматриваются и оцениваются без участия oferентов или других лиц, не являющихся членами рабочей группы. **Закупающий орган информирует представителя гражданского общества, в качестве члена группы, о дате, времени и месте проведения заседания по оценке oferт.**

Рабочая группа рассматривает oferты конфиденциально и не раскрывает информацию, касающуюся рассмотрения, оценки и сопоставления oferт, oferентам или иным лицам, не участвующим официально в данных процедурах или в определении выигравшей oferты.

⁹ <http://webinfo.cis.gov.md/company-search>

На этапе оценки ofert можно запрашивать разъяснения, уточнения по офортам, подтверждение определенных элементов оферты или определенных обязательств, взятых в рамках оферты, с предоставлением разумного срока для представления разъяснений. Дополнительная информация, представленная оферентами, не должна приводить к изменениям характеристик оферты, которые могут привести к искажению конкуренции или созданию дополнительных преимуществ перед другими оферентами.

ОЦЕНКА ОФЕРТ ЗАВЕРШАЕТСЯ составлением протокола оценки, который подписывают все члены рабочей группы, включая представителя гражданского общества. Особые мнения излагаются в протоколе с указанием четких мотивов несогласия с принятым решением.

В определенных ситуациях, предусмотренных законодательством, **закупающий орган обязан исключить оферентов из процедуры присуждения договора о государственных закупках.** Соответственно, лица, осуществляющие мониторинг, должны внимательно отслеживать порядок и ситуации, в которых покупающий орган исключает, обоснованно или нет, некоторых оферентов из процедуры присуждения.

СИТУАЦИИ, ВЛЕКУЩИЕ ИСКЛЮЧЕНИЕ ОФЕРЕНТА:

- В течение последних пяти лет он **был осужден окончательным решением судебной инстанции** за участие в деятельности преступной организации или группы, **коррупцию, мошенничество и/или отмывание денег;**
- **Осужден в течение последних трех лет окончательным решением судебной инстанции за нарушение профессиональной этики или за совершение профессиональной ошибки;**
- Находится в **процессе несостоятельности** на основе судебного решения;
- Включен в **Запретный список экономических операторов¹⁰;**
- Представил **две или несколько индивидуальных/общих оферт;**
- Представил **индивидуальную/общую оферту**, но является и **субподрядчиком в рамках другой оферты;**
- Кандидат, оферент, пайщик, субподрядчик **участвует в процессе проверки/оценки кандидатур/оферт;**
- Кандидат, оферент, пайщик, субподрядчик участвовал в составлении документации по присуждению, в том случае, если его участие может привести к **искажению конкуренции;**
- Не выполнил **обязательств по уплате налогов, сборов и взносов социального страхования** согласно положениям действующего законодательства;
- Представил ложную информацию или не представил информацию, затребованную покупающим органом в доказательство соответствия критериям квалификации и отбора;
- Оферта **не отвечает требованиям**, изложенным в документации по присуждению;
- Оферент не соглашается на исправление **арифметических ошибок;**
- Финансовое предложение **не содержит фиксированной цены;**
- Оферта имеет **анормально заниженную цену** согласно ст. 66 Закона № 131/2015;
- Оферта содержит явно **невыгодные для покупающего органа** предложения по условиям договора;
- **Непредставление в срок разъяснений, затребованных рабочей группой**, или представление неубедительных разъяснений или неподкрепленных запрошенными доказательными.
- Представленные оферентом разъяснения **изменяют содержание оферты;**
- Установлен **факт коррупции.**

¹⁰ Запретный список опубликован и актуализируется на веб-странице АГЗ - <http://tender.gov.md/ro/lista-de-interdictie>

Если применяемым критерием присуждения договора о государственной закупке работ является «**наиболее выгодная с технико-экономической точки зрения оферта**», а рабочая группа присудила одинаковый балл двум и более офертам, отбирается оферта с наиболее низкой ценой.

При определении выигравшей оферты закупающий орган оценивает и сопоставляет представленные оферты, используя порядок и критерии, изложенные в документации по присуждению. Не может быть применен ни единый критерий, не указанный в документации по присуждению.

Оферта, объявленная выигравшей, не может быть изменена. Единичные расценки, включенные в оферту, являются твердыми и не могут быть изменены в период исполнения договора.

После вынесения рабочей группой решения об отборе выигравшей оферты, закупающий орган **обязан информировать всех экономических операторов**, вовлеченных в процедуру присуждения, о **решениях относительно результатов отбора**, результатов процедуры присуждения договора о государственных закупках либо, по необходимости, аннулирования процедуры присуждения и возможного инициирования новой процедуры в письменной форме и в кратчайшие сроки, но **не позднее трех рабочих дней после вынесения данных решений**. Также, закупающий орган обязан проинформировать оферентов, **оферты которых были отклонены, о причинах, на основании которых принято такое решение**.

Сроки заключения договора, исполнения договора, а также образец договора включены в документацию по присуждению. Все оференты информируются об условиях заключения договора о государственных закупках в момент запроса оферт. В момент заключения договора закупающий орган не вправе изменять какие-либо элементы выигравшей оферты или предъявлять победившему оференту новые требования.

Аннулирование процедуры закупки

До даты передачи сообщения о результатах процедуры **закупающий орган вправе аннулировать процедуру закупки**.

СЛУЧАИ АННУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ЗАКУПКИ:

- не удалось обеспечить удовлетворительный уровень конкуренции и число оферентов меньше предусмотренного для данной процедуры;
- ни один из оферентов не соответствовал квалификационным требованиям, предусмотренным в документации по присуждению;
- в случае государственных закупок работ общая стоимость каждой оферты:
 - не менее чем на 15 процентов больше оценочной стоимости работ;
 - не менее чем на 15 процентов меньше оценочной стоимости работ, при условии, что оференты не смогли представить соответствующие подтверждения;
- представлены только несоответствующие оферты, то есть оферты, которые:
 - содержат явно невыгодные для закупающего органа предложения по условиям договора;
 - превышают на 30 процентов оценочную стоимость закупки, рассчитанную согласно настоящему закону;
 - имеют стоимость, превышающую предел, предусмотренный настоящим законом для проводимой процедуры государственной закупки;
 - своей стоимостью, включенной в финансовое предложение, превышают объем фондов, выделенных на исполнение договора о государственных закупках;
- представлены только несоответствующие оферты, то есть оферты, которые:

- представлены после предельной даты подачи ofert;
- не были разработаны и представлены согласно требованиям, содержащимся в документации по присуждению;
- содержат в финансовом предложении цены, которые не являются результатом свободной конкуренции и которые не могут быть надлежащим образом обоснованы;
- содержат явно невыгодные для закупающего органа предложения по условиям договора;
- превышают на 30 процентов оценочную стоимость закупки, рассчитанную согласно настоящему закону;
- имеют стоимость, превышающую предел, предусмотренный настоящим законом для проводимой процедуры государственной закупки;
- своей стоимостью, включенной в финансовое предложение, превышают объем фондов, выделенных на исполнение договора о государственных закупках;
- установлен факт подкупа, подтвержденный окончательным решением судебной инстанции;
- представленные oferty не могут быть сопоставлены по причине неединообразного представления технических и/или финансовых решений;
- имеются серьезные отклонения от законодательных положений, влияющие на процедуру присуждения или влекущие невозможность заключения договора (не были соблюдены принципы или правила транспарентности и информирования или в процессе анализа, оценки и/или завершения процедуры присуждения обнаружилось ошибки или недочеты).

После заключения договора о закупке следует **составление закупающим органом отчета о закупке. Отчет о процедуре государственной закупки, а также отчет об аннулировании процедуры государственной закупки** составляются закупающим органом и представляются АГЗ в течение **пяти дней с даты заключения договора** или даты вынесения решения об аннулировании процедуры государственной закупки.

Отчет о процедуре государственной закупки является публичным документом.

Доступ лиц к данной информации может быть ограничен в соответствии с положениями Закона о коммерческой тайне № 171-ХІІІ или Закона о государственной тайне № 245-ХVІ только в той мере, в которой данная информация включает, в частности, технические или коммерческие тайны либо содержит конфиденциальные аспекты ofert.

АГЗ обрабатывает информацию из представленных отчетов и размещает данные о присужденных договорах на своей веб-странице.



























Объявление о присуждении

АГЗ обязано опубликовать в БГЗ и на своей веб-странице объявление о присуждении не позднее 30 дней с даты направления закупающим органом информации о завершении процедуры закупки и присуждении договора о закупке.

В объявление о присуждении **обязательно включается вся информация**, согласно Приложению 3 к Закону № 131/2015, в том числе:

- ✓ дата присуждения договора о государственных закупках;
- ✓ критерий присуждения;
- ✓ количество полученных ofert;
- ✓ наименование и адрес oferента, признанного победителем;

- ✓ цена либо диапазон одобренных цен;
- ✓ стоимость наибольшей оферты и наименьшей оферты;
- ✓ по необходимости – стоимость и часть договора, которая будет передана на субподряд.
- ✓ дата опубликования объявления на участие.

ОЦЕНКА ОФЕРТ И ПРИСУЖДЕНИЕ ДОГОВОРА	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p> ситуация конфликта интересов между членами рабочей группы по закупкам и одним из оферентов, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оферент, учредитель которого является членом рабочей группы, членом его семьи или родственником; - родственные связи между оферентами и членами рабочей группы; 	<ul style="list-style-type: none">  проверка наличия потенциальных конфликтов интересов (проверка данных Государственного регистра юридических лиц; деклараций об имуществе и личных интересах и др.)  уведомление председателя рабочей группы по закупкам ЗО;  уведомление НОН, НЦБК;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p> необоснованная дисквалификация одного/нескольких оферентов (например, необоснованная дисквалификация оферты с самой низкой стоимостью, особенно когда критерием присуждения является «самая низкая цена»; дисквалификация подавляющего большинства оферентов, в результате чего в конечном итоге остаются 1-2 оферента);</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО, председателя рабочей группы;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p> акцепт несоответствующих оферт (которые не были разработаны и представлены согласно требованиям, содержащимся в документации по присуждению; содержат в финансовом предложении цены, не являющиеся результатом свободной конкуренции; превышают на 30 процентов оценочную стоимость закупки и др.) или оферентов, которые вовлечены/были вовлечены в актах коррупции;</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО, председателя рабочей группы;  уведомление НЦБК;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p> наличие в процессе оценки отклонений от критериев оценки, установленных в документации по присуждению;</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО, председателя рабочей группы;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p> необоснованное аннулирование процедуры закупки: (возможно с целью обеспечения преимущества определенному оференту при повторной процедуре закупки);</p>	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;
<p> ЗО заключает договор закупки в условиях, когда:</p> <ul style="list-style-type: none"> - оферент не представил обеспечение надлежащего исполнения; - обеспечение надлежащего исполнения представлено на меньший срок, чем срок исполнения договора; 	<ul style="list-style-type: none">  запрос объяснений от ЗО;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;

ОЦЕНКА ОФЕРТ И ПРИСУЖДЕНИЕ ДОГОВОРА	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p>🚩 ЗО приступает к заключению договора закупки с оферентом, признанным выигравшим, без соблюдения сроков ожидания для заключения договора о закупке (смотри ст. 31 Закона № 131/2015), предоставляющих конкурентам время для обжалования решения в НАРС;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 ЗО не обеспечивает доступ к Отчету о проведенной процедуре закупки, который, согласно законодательству, является публичным документом;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 ЗО не информирует надлежащим образом отвергнутых оферентов о конкретных причинах, на основании которых вынесено решение об отклонении его кандидатуры;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ;
<p>🚩 АГЗ не публикует объявление о присуждении в БГЗ и на своей веб-странице в установленный срок (30 дней с даты принятия решения ЗО) или публикует с опущением некоторых данных, таких как количество полученных оферт, цена или диапазон одобренных цен и др.);</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 выигравшая компания ранее выиграла большинство или даже все процедуры закупки аналогичных товаров/услуг или работ, проведенные соответствующим ЗО;</p> <p>🚩 субподрядчик/субподрядчики выигравшей компании одни и те же во всех/большинстве выигранных ею договоров;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 анализ закупок и договоров ЗО за последний/ последние годы; 👍 анализ деятельности выигравшей компании и предыдущих договоров о закупке; 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление НЦБК; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 результаты процедуры были обжалованы одним или несколькими участниками;</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 отслеживание расписания публичных заседаний по рассмотрению жалоб (веб-страница НАРС) и участие в заседании по рассмотрению соответствующей жалобы; 👍 консультирование с экономическими операторами, обжаловавшими результаты процедуры закупки; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;
<p>🚩 в процессе присуждения договора ЗО не требует включения оферента в Запретный список экономических операторов (если оферент представил фальшивые документы; оференты участвовали в процедуре с фальшивыми офертами; не выполнил ранее взятые обязательства в рамках других договоров).</p>	<ul style="list-style-type: none"> 👍 анализ оферт и документов, представленных в рамках процедуры закупки (проверка лицензированных, нелицензированных видов деятельности в Государственном регистре юридических лиц, предыдущего опыта исполнения договоров о закупке и др.); 👍 запрос объяснений от ЗО; 👍 уведомление АГЗ; 👍 привлечение внимания общественности, СМИ;

4. Этап исполнения и мониторинга договора

Этот последний этап процесса закупки относится к исполнению договора о закупке, изменению договоров посредством дополнительных соглашений, а также к мониторингу эффективности договора. Подрядчики **должны добросовестно выполнять взятые обязательства** с точки зрения **количества, качества, установленного срока и в пределах бюджета**.

Закупающий орган является публичной организацией, отвечающей за надлежащий мониторинг договоров о государственных закупках и, соответственно, за принятие мер, предусмотренных действующим законодательством, в случаях ненадлежащего исполнения договоров о государственных закупках.

Именно этап исполнения является и наименее прозрачным, как из-за недостатков законодательства, так и слабых мониторинговых способностейкупающих органов. Согласно Отчету о мониторинге государственных закупок¹¹, этап исполнения договора о закупке считают наименее транспарентным около 38% участников опроса. В то же время, согласно последнему Отчету аудита эффективности системы государственных закупок¹², **ни один из 12купающих органов, подвергнутых аудиту, не реализовал эффективные процедуры надлежащего мониторинга процесса государственных закупок**.

С вступлением в силу 1 мая 2016 года нового Закона о государственных закупках № 131/2015, законодательная база была дополнена¹³, таким образом в функции рабочей группы входит и **осуществление мониторинга надлежащего исполнения договоров о государственных закупках**. В функции рабочей группы на данном этапе входит также хранение дела о государственной закупке в течение 5 лет от даты инициирования процедуры закупки.

Проблемы, которые могут возникнуть на этапе исполнения договора о государственных закупках:

- задержки/отказы в поставке товаров/услуг или завершении работ;
- повышение цен подрядчиками;
- несоблюдение стандартов качества;
- несоблюдение (частичное или полное) требований технического задания и договорных обязательств;
- отклонение от целей договора;
- возникновение непредсказуемых ситуаций, препятствующих успешному завершению договора о закупке и др.

Меры, которые обязан принять ЗО для устранения проблем:

- уведомление подрядчика о претензиях с уточнением обязательств, которые не были выполнены;
- применение штрафных санкций согласно договору;
- удержание обеспечения надлежащего исполнения договора;
- расторжение договора о закупке;
- включение экономического оператора в Запретный список;
- уведомление компетентных правоохранительных органов.

Мониторинг договоров о закупке осуществляет и АГЗ, которое, начиная с 2017 году, осуществляет последующий контроль (проверки ex-post), в соответствии с Методологией, утвержденной Приказом № 17 от 30.03.2017 об утверждении «Методологии о проверке ex-post». Согласно методологии, проверка

¹¹ Отчет о мониторинге государственных закупок: выявленные недостатки и рекомендуемые политики <http://viitorul.org/ro/library-books/129>

¹² Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

¹³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365130>

ex-post осуществляется посредством случайного отбора, оценки показателей риска или на основании поступивших обращений в АГЗ. Проверка предполагает рассмотрение дел о закупке, отчетов о проверках, правонарушений в области государственных закупок (согласно ст. 327¹ Кодекса о правонарушениях).

Рабочая группа обеспечивает мониторинг исполнения договоров о государственных закупках, составляя соответствующие квартальные/полугодовые и годовые отчеты. Данные отчеты, включающие в обязательном порядке информацию об этапе исполнения договорных обязательств, причинах неисполнения, поданных жалобах и примененных санкциях, примечаниях о качестве исполнения договора и др., помещаются на веб-странице закупающего органа, а в ее отсутствие – на официальной странице центрального органа, которому подчиняется закупающий орган, или органов местного публичного управления второго уровня.

Дополнительные соглашения








Рабочая группа ЗО вправе уменьшить или увеличить первоначально приобретенное количество товаров и/или услуг в веско обоснованных случаях, без изменения унитарной цены или других сроков и условий оферты и документации по присуждению. ЗО вправе осуществить дополнительные закупки товаров при условии соблюдения первоначально установленной цены, требований к их качеству и других требований, предусмотренных в первоначальном договоре, а также при условии, что стоимость дополнительно приобретаемых товаров не превышает 15 процентов стоимости первоначально приобретенных товаров.

Примеры ситуаций, в которых допускается изменение условий договора:

- необходимо изменить наименование сторон или их идентификационных данных;
- возникает необходимость продлить срок договора;
- возникает необходимость уменьшить/увеличить объем товаров или исключить некоторые работы/услуги в надлежащим образом обоснованных случаях, что, соответственно, обуславливает уменьшение/увеличение стоимости договора.

Лицам, осуществляющим мониторинг, важно отслеживать, осуществляется ли изменение условий договора в соответствии с положениями законодательства и **не используются ли дополнительные соглашения как способ необоснованного повышения первоначальной стоимости договора.**

Другой аспект, который необходимо отслеживать лицам, осуществляющим мониторинг, это качество и количество поставляемых товаров или выполненных работ, посредством проверки фактической поставки, выполнения работ в соответствии с условиями, предусмотренными в договоре.

ИСПОЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ ДОГОВОРА	
Красные флажки	Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг
<p> данные о заключенном договоре закупки не опубликованы надлежащим образом на веб-странице АГЗ;</p>	<p> уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p> подрядчик требует увеличить стоимость договора вскоре после заключения договора (<i>вероятнее всего, именно таким было его намерение, когда предложил самую низкую цену по сравнению с офертами конкурентов</i>);</p>	<p> обращение внимания ЗО на мотивы запрашиваемого увеличения стоимости договора;  уведомление АГЗ;  привлечение внимания общественности, СМИ;</p>

ИСПОЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ ДОГОВОРА	
<i>Красные флажки</i>	<i>Рекомендации для лиц, осуществляющих мониторинг</i>
<p>☞ ЗО допускает нарушения в отношении качества/количества поставленных товаров или выполненных работ, которые не соответствуют установленным в договоре;</p> <p>☞ ЗО допускает нарушение сроков поставки товаров, выполнения работ;</p>	<p>☑ консультирование с экспертом в области, в которой были закуплены товары, выполнены работы, для анализа ситуации;</p> <p>☑ запрос объяснений от ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ ЗО не требует от АГЗ включения подрядчика в Запретный список за:</p> <ul style="list-style-type: none"> - невыполнение договорных обязательств, - поставку товаров, оказание услуг или выполнение работ, не соответствующих предусмотренным в договоре; - поставку товаров, услуг и работ, качество которых ниже предусмотренного в договоре и в документах о проведении процедуры закупки; 	<p>☑ запрос объяснений от руководителя ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ,</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ ЗО не применяет предусмотренные договором санкции в отношении экономического оператора, невыполнившего или выполнившего ненадлежащим образом условия договора;</p>	<p>☑ запрос объяснений от ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ и компетентных контрольных органов;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ ЗО соглашается на увеличение стоимости договора или продление срока исполнения без надлежащего обоснования;</p> <p>☞ увеличение стоимости договора превышает предусмотренный законом предел в 15 процентов стоимости первоначального договора;</p>	<p>☑ запрос объяснений от ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ ЗО запрашивает увеличение стоимости договора во избежание организации и проведения новой процедуры закупки и тем самым нарушает законное право доступа всех экономических операторов к процедурам закупки;</p>	<p>☑ запрос объяснений от ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ рабочая группа не обеспечивает мониторинг исполнения договоров о закупке и не разрабатывает соответствующие квартальные/полугодовые и годовые отчеты;</p>	<p>☑ запрос объяснений от ЗО, председателя рабочей группы;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ отчеты о мониторинге не опубликованы на веб-странице ЗО, а в случае ее отсутствия на веб-странице вышестоящего публичного органа;</p> <p>☞ отчеты о мониторинге больше «для проформы» и не содержат информацию об этапе исполнения договорных обязательств, причинах неисполнения, предъявленных претензиях и примененных санкциях, примечания о качестве исполнения договора и др.;</p>	<p>☑ требование от ЗО опубликования отчетов ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ;</p>
<p>☞ ЗО не обеспечивает составление и хранение дела о закупке в течение 5 лет от даты инициирования процедуры закупки.</p>	<p>☑ запрос объяснений от ЗО;</p> <p>☑ уведомление АГЗ;</p> <p>☑ привлечение внимания общественности, СМИ.</p>

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ МОНИТОРИНГА ЗАКУПОК

Доступ к публичной информации – право каждого гражданина, однако это право часто нарушается. Поскольку государственные закупки сопряжены с использованием государственных средств, информация о них должна быть публичной и доступной каждому гражданину, который и вносит свой вклад в формирование публичных бюджетов, и пользуется государственными услугами и имуществом. Опубликованием информации о проводимых государственных закупках органы публичной власти могут доказать свою открытость и ответственность перед гражданами, которые должны участвовать в процессе принятия решений.

Доступ к информации и открытые данные насущно необходимы в процессе мониторинга государственных закупок. А между тем, одним из самых больших вызовов, с которым сталкивается гражданское общество, лица, осуществляющие мониторинг, и журналисты в Республике Молдова, является именно открытый доступ к данным и информации о закупках, осуществляемых органами публичной власти. Однако, несмотря ни на дополненное и улучшенное профильное законодательство, ни на развитие альтернативных источников, данные о закупках все еще неполные, разбросанные и не отображают полную картину всего цикла закупки, от этапа планирования до этапа поставки товаров и выполнения работ.

Некоторые публичные органы, хотя и имеют официальные веб-страницы, не обеспечивают прозрачность данных и информации, которые, согласно законодательству, подлежат опубликованию, а гражданское общество располагает немногочисленными рычагами воздействия в этом отношении. Причины, по которым публичные органы не обеспечивают прозрачность закупок и своевременное опубликование данных о закупочных процедурах и договорах, могут быть разными, включая отсутствие политической воли, способностей, человеческих ресурсов и др. Следовательно, для получения доступа к информации о государственных закупках гражданскому обществу надлежит подавать запросы, направлять официальные ходатайства в государственные органы и соблюдать другие бюрократические процедуры, которые отбирают немало времени и ресурсов. Однако существуют и другие источники альтернативных данных и инструментов, которые можно использовать в мониторинговой деятельности и для получения данных и информации.

ИНСТРУМЕНТЫ И ИСТОЧНИКИ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ МОНИТОРИНГА

- официальные запросы, ходатайства, письменные заявления, следуя установленным процедурам в соответствии с Законом о доступе к информации № 982/2000;
- участие в заседаниях, публичных слушаниях, проводимых органами публичной власти;
- получение собственной информации посредством:
 - фотографий/видео с места выполнения проектов/строительных работ с серьезными отклонениями, инфраструктурных объектов, незавершенных в предусмотренный договором срок, и использование этой информации для оказания давления на органы публичной власти;

- проведения опросов, использования бланков оценки, интервью для оценки восприятия гражданами поставленных товаров, выполненных строительных работ и в целом публичных услуг, оказываемых центральными и местными органами публичной власти;
 - анализа рынка, цен на продукты, аналогичные закупленным посредством мониторируемого договора, в целях выявления расхождений и возможных нарушений, мошенничества;
 - консультирования с экспертами в области закупок, например относительно качества материалов/выполненных работ, поставленных товаров и др. Выводы со всеми выявленными недостатками можно включить в документ, который можно представить контрольным/надзорным органам, а также предать гласности в партнерстве с местными/национальными средствами массовой информации в целях оказания давления на органы публичной власти и правительство;
- использование международных оценок и статистических данных:
 - исследования/индексы/оценки, разработанные международными организациями, которые оценивают, например, уровень коррупции по странам, по определенным секторам, уровень открытости правительства и др. (Corruption Perceptions Index, Benchmarking Public Procurement Index, Open Government Index, Human Development Index, Global Competitiveness Report и др.);
 - доклады об оценке национальных систем государственных закупок, коррупционных рисков в системе государственных закупок, разработанные Всемирным банком, ЕБРР, ПРООН и др. («Country Procurement Assessment Report», разработанный Всемирным банком, - последний доклад об оценке системы закупок Республики Молдова разработан в 2010 году¹⁴; Public Procurement Sector Assessments, разработанный ЕБРР, – последняя оценка произведена в 2010 году¹⁵);
 - отчеты аудита Счетной палаты (эффективности, соответствия) системы государственных закупок (последний отчет аудита эффективности был разработан в 2015 году¹⁶) для анализа установленных нарушений и отклонений, мониторинга закупок органов, подвергнутых аудиту, и др.
 - отчеты, констатации, решения и расследования контрольных, надзорных, правоохранительных органов (АГЗ, НЦБК, Антикоррупционная прокуратура);
 - заключение договоров о сотрудничестве/партнерстве с некоторыми местными/центральными органами публичной власти/учреждениями, проявляющими открытость и прозрачность в проведении процедур государственных закупок, и которые могут быть представлены в качестве примера эффективных практик;
 - доклады, исследования, анализы и расследования организаций гражданского общества, средств массовой информации, журналистов-расследователей;
 - веб-страницы закупающих органов.

Международная практика показывает, что внедрение и использование системы электронных закупок способствует существенному повышению уровня прозрачности всего закупочного процесса. А положительный эффект ощущают как органы публичной власти, вследствие уменьшения административного бремени, так и гражданское общество, которому обеспечена возможность доступа к данным по закупкам посредством единой системы.

¹⁴ <http://documents.worldbank.org/curated/en/281621468287738752/Moldova-Country-Procurement-Assessment-Report-CPAR>

¹⁵ <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/public-procurement/sector-assessments.html>

¹⁶ <http://ccrm.md/hotariri-si-rapoarte-1-95?idh=767>

По разделу электронных закупок Республика Молдова сильно отстает от государств региона, включая соседние (Румыния, Украина), в которых функционируют современные электронные системы, доказавшие свою эффективность, в том числе снижением уровня коррупции в области закупок. В сентябре 2012 года была запущена Автоматизированная информационная система «Государственный регистр государственных закупок» (АИС «ГРГЗ») и утвержден список 34 центральных органов публичной власти, которым надлежало осуществлять закупки посредством АИС «ГРГЗ».

На данный момент 311 закупающих органов осуществляют закупки посредством АИС «ГРГЗ». Согласно данным АГЗ, в течение первой половины 2017 года, названные 311 ЗО инициировали и провели 2150 закупочных процедур, в результате которых было заключено 5150 юридических акта на общую сумму 2,3 миллиона леев. **Следует отметить, что посредством АИС «ГРГЗ» осуществляется 62,4% всех государственных закупок.**

Все же, функциональность АИС «ГРГЗ» довольно ограниченная, так как позволяет проводить только 2 вида закупочных процедур – открытые торги и запрос ценовых оферт. Более того, поиск и анализ данных в АИС «ГРГЗ» затруднителен для лиц, осуществляющих мониторинг, по причине невозможности применения фильтров, регистрации с ошибками наименований закупающих органов и экономических операторов, двойной регистрации некоторых закупающих органов, ненадлежащей регистрации дополнительных соглашений.

Лица, осуществляющие мониторинг, могут найти в АИС «ГРГЗ» (www.etender.gov.md) следующие данные о публичных торгах и ЗЦО всех 311 ЗО:

- объявления о намерении;
- объявления на участие;
- приглашения на представление оферт;
- данные о присужденных договорах (вид, номер договора, дата заключения договора, субъекты и предмет закупки и стоимость договора);
- тендерную документацию;
- список квалифицированных экономических операторов;
- запретный список экономических операторов.

Помимо этого, АГЗ обеспечивает гласность процедур государственной закупки посредством своей веб-страницы – www.tender.gov.md, а также издания БГЗ периодичностью два раза в месяц.

На веб-странице www.tender.gov.md публикуются:

- данные об объявлениях о намерении;
- данные о присужденных договорах (вид, номер договора, количество участников, дата заключения договора, субъекты и предмет закупки, сумма договора);
- список документов в процессе рассмотрения;
- список квалифицированных экономических операторов;
- запретный список экономических операторов;
- список наиболее часто задаваемых вопросов с соответствующими ответами;
- список ошибок, наиболее часто допускаемых закупающими органами;
- аналитические отчеты;
- образцы тендерных документов, образцы заявлений и бланков;

В БГЗ публикуются:

- объявления о намерении;

- объявления на участие в процедурах государственных закупок и объявления об их изменении (следует отметить, что формат объявления на участие был приведен в соответствие с форматом ЕС, соответственно, оно включает полный перечень запрашиваемых товаров, услуг или работ, а также квалификационные требования, которым должны отвечать экономические операторы);
- данные о присужденных договорах,
- проекты нормативных актов, новые нормативные акты в этой области.

Следует отметить, что **доля закупок, осуществляемых с опубликованием в БГЗ, составляет 86,5%.**

В 2016 году Министерство финансов при поддержке ЕБРР инициировало процесс разработки и внедрения новой электронной системы государственных закупок в соответствии с принципами Открытый источник, Открытые данные и Стандартами открытого заключения договоров. Так, предусматривается полный переход к электронному общению в рамках государственных закупок. На данный момент запущенная система MTender¹⁷ находится на этапе пилотирования для закупок малой стоимости (для договоров закупки товаров и услуг, стоимостью до 80.000 леев, и работ – до 100.000 леев).

В основе системы Mtender лежит принцип «все видят все». Так, после завершения процедуры закупки в системе появляются все данные о документации по присуждению (включая технические задания), офертах, ценах, вопросах оферентов, разъясненияхкупающих органов, решениях и договорах. В случае внедрения системы в том виде, в котором планировалось, это станет важным шагом к открытию данных о государственных закупках, поскольку она покроет весь цикл закупки, от фазы планирования (опубликование планов закупки) до фазы исполнения договоров (опубликование договоров), а также обеспечит интероперабельность с другими правительственными платформами и услугами. Транспарентизация акта исполнения договоров окажет благотворное воздействие на систему закупок, облегчит доступ к данным и выявление нарушений и мошенничества, возникающих чаще всего на этапе поставки товаров и выполнения работ.

Для мониторинга жалоб, поданных экономическими операторами в рамках процедур государственных закупок, и решений НАРС по ним, можно использовать следующие источники данных и инструменты:

- веб-страница НАРС¹⁸, на которой публикуются жалобы, находящиеся в процессе рассмотрения, и решения НАРС по поданным жалобам;
- участие в открытых заседаниях по рассмотрению жалоб, организуемых НАРС (информация о дате и месте проведения заседаний публикуется на веб-странице НАРС за 3 рабочих дня до даты их проведения).

Другим источником информации, разработанным в Республике Молдова для внедрения открытого заключения договоров в секторе государственных закупок является Портал открытого заключения договоров - <http://opencontracting.date.gov.md/>. Так, в 2015 году АГЗ совместно с Центром электронного управления и при поддержке профильной группы Всемирного банка создали Портал открытого заключения договоров.¹⁹ Цель концепта «открытое заключение договоров» - опубликование и широкое использование открытых данных, доступных в реальном времени, по всему процессу публичной контрактации, а также участие граждан и частного сектора в выявлении и устранении проблем. Внедрение стандартов открытого заключения договоров в системе государственных закупок обеспечивает целый ряд выгод, как непосредственным участникам закупочного процесса –купающим органам и экономическим

¹⁷ <https://mtender.gov.md/>

¹⁸ <http://ansc.md/>

¹⁹ <http://opencontracting.date.gov.md/>

операторам, так и гражданскому обществу и каждому гражданину в отдельности. Следовательно, органам публичной власти предоставляется возможность с большей отдачей использовать публичные деньги из бюджетов, выделенных на закупки.

Портал открытого заключения договоров предоставляет данные и информацию о процедурах государственных закупок; товарах, услугах и работах, закупленных органами публичной власти; данные о договорах закупки, стоимость закупок одного закупающего органа или стоимость договоров о закупках, заключенных с государством; данные/контакты закупающих органов и экономических операторов. Благодаря тому, что портал интегрирован с Государственным регистром юридических лиц и порталом национальных судебных инстанций, гражданское общество имеет доступ к данным об учредителях/администраторах компаний, заключивших договора с государством, а также об осуждениях, судебных тяжбах, в которых они вовлечены или были вовлечены. В то же время, портал предоставляет фильтры и возможность скачивания данных для последующего анализа.

Другая платформа данных о закупках, запущенная в 2016 году, разработанная группой молодых людей при поддержке ПРООН в Молдове, это портал OpenMoney²⁰, проект, цель которого – опубликование информации о конечных бенефициарах договоров о закупках и их связях с должностными лицами/служащими/членами рабочих групп по закупкам в составе закупающих органов.

Данные об экономических операторах, участвующих в процедурах государственных закупок, можно найти в Государственном регистре юридических лиц, но это платная услуга. Дополнительными источниками данных о деятельности экономических операторов являются:

- <http://companii.md/ro/>;
- <http://idno.md/>;
- <http://www.bizzer.md/>

Эти платформы данных предоставляют доступ к следующей информации о компании: IDNO, статус; организационно-правовая форма, дата регистрации, юридический адрес, учредители, директоры, лицензированные и нелицензированные виды деятельности.

Помимо этого, другими источниками полезных данных и информации для процесса мониторинга являются:

- Отчеты аудита Счетной палаты, доступные на сайте <http://ccrm.md/>;
- Расследования, отчеты, анализы НЦБК, доступные на сайте <http://cna.md/>;
- Расследования, решения Совета по конкуренции относительно антиконкурентных практик, фальсификации оферт в системе государственных закупок, доступные на <https://competition.md/>;
- Анализы, мониторинговые отчеты и исследования ОГО и расследования журналистов-расследователей.

²⁰ <http://openmoney.md/>

НЕДОЧЕТЫ, МОШЕННИЧЕСТВО И ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

АГЗ отвечает за осуществление **последующего контроля (проверка ex-post)** в области закупок, целью которого является выявление возможных несоответствий, ошибок и отклонений от законодательства в области государственных закупок, оценка способностей закупающих органов, а также представление рекомендаций по устранению выявленных нарушений. Процедура проверки ex-post заключается в проверке всех документов по процедуре закупки (объявления на участие, документации по присуждению, квалификационных документов, представленных оферентами, правильность оценки оферт на основе протоколов рабочих групп и др.), а также правильности составления документов, на основе которых была инициирована процедура закупки, таких как объявление о намерении, планы закупок, решение о создании рабочей группы, обеспечение прозрачности и др. С начала текущего года АГЗ подвергло проверке ex-post **50 закупочных процедур**, с отбором дел на основании выявленных факторов риска. В результате проверок выявлен целый ряд отклонений и нарушений.

Наиболее часто встречаемые нарушения ЗО в процедурах государственной закупки:

превышение пределов, указание требований с отклонениями от законодательства, несоблюдение сроков: представления оферт, ожидания, сообщение результатов процедуры, представления отчетов; превышение на 30% оценочной стоимости закупки, необоснованное отклонение оферт, заключение договоров с оферентами, не отвечающими требованиям, и др.

Следует отметить, что наиболее часто встречаемым нарушением является несоблюдение срока ожидания. В 33 из подвергнутых проверке 50 процедур закупки выявлено несоблюдение сроков ожидания, что составляет 66%.

Другие случаи отклонений, недочетов, мошенничества и правонарушений, выявленных в результате контрольных и аудиторских мероприятий, а также мониторинговых мероприятий, проведенных гражданским обществом, представлены ниже.

Плохо разработанная, неполная документация по присуждению, что создает проблемы для адекватной оценки оферт²¹

Главное управление образования, молодежи и спорта (ГУОМС) Муниципального совета Кишинэу и подведомственные учреждения ежегодно организуют аукционы для закупки услуг по ремонту технологического и холодильного оборудования, услуг по ликвидации неисправностей, для которых тендерная документация составлена с нарушениями, а в техническом задании не указаны все необходимые услуги и/или их детализация. В случае проведения аукциона на оказание услуг по ликвидации

²¹ Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

неисправностей, аудитом констатировано, что в техническое задание не были включены все потребности в услугах и используемых материалах.

Например, в случае Управления образования сект. Рышкань, проверки аудита относительно оценки ofert по закупке услуг по ремонту технологического и холодильного оборудования показали, что закупающий орган не составил подробный список всех услуг, для обеспечения их эффективной оценки. Таким образом, в технической спецификации тендерной документации запрашивались цены на целые разделы, как электроплита, центрифуга и др. (всего 9 категорий), без указания видов конкретных необходимых услуг.

И в ГУОМС проверки аудита выявили, что не была составлена сметная документация, которая должна содержать все виды необходимых услуг. Таким образом, для контрактации услуг по ремонту технологического оборудования в подведомственных учебных учреждениях, в техническом задании было запрошено представление ценовых ofert к выборочной смете по 21 видам работ, которые включали 162 позиции, и это лишь небольшая часть всех видов услуг в этой области. В рамках процедуры закупки были представлены oferty 2 экономических операторов на сумму 80,1 тыс. леев и, соответственно, 79,4 тыс. леев, и оба были квалифицированы. Рассмотрение аудитом оценки ofert свидетельствует о том, что они не были представлены в соответствии с требованиями технического задания. Так, в офферте экономических операторов были предложены общие цены для каждой категории, без указания цены для каждой позиции в отдельности, как это было запрошено в тендерной документации. Хотя, в соответствии с требованиями законодательства аукцион должен был быть отменен и объявлена другая процедура, договора о закупке были подписаны. В этих условиях аудит отмечает, что поскольку для каждой категории включены несколько позиций работ, невозможно рассчитать цену для каждой из них, соответственно, этот факт исключает возможность мониторинга стоимости оказываемых услуг, в связи с чем, существует риск неэффективного использования публичных средств.

Неадекватная оценка ofert рабочей группой²²

В Генеральном инспекторате полиции (ГИП) аудитом констатировано 2 случая, когда экономический оператор, который не соответствовал всем квалификационным требованиям, предусмотренным тендерной документацией, был назначен победителем без того чтобы рабочая группа отметила эти отклонения. Так, в случае 2-х открытых торгов согласно приглашению требовалось, чтобы экономический оператор имел опыт работы от 3 лет в области поставок или изготовления товаров. В результате проверок, проведенных аудитом, признанный победителем оффертант имел опыт работы менее 2 лет, поскольку был учрежден лишь 19.02.2013.

Относительно организованных открытых торгов для изготовления забора по периметру здания ГИП, экономический оператор, который предложил наиболее низкую цену - 215,6 тыс. леев, был исключен из конкурса, одной из причин явилось невключение в офферту расходов по установке на заборе символа учреждения (льва), хотя в тендерной документации такой символ не требовался. В результате оценки офферт был определен в качестве победителя экономический оператор с оффертой стоимостью 344,9 тыс. леев, или на 129,3 тыс. леев (60%) больше, чем объявленная наиболее низкая цена. Проведенная аудиторская проверка с выездом на места в отношении выполненных работ показала, что на самом деле символы учреждения не были установлены/изготовлены. Стоимость невыполненных работ невозможно определить, поскольку смета не предусматривает отдельные позиции (расходы) на установку символа ГИП. По мнению аудита, средства в размере 129,3 тыс. леев составляют неэффективные расходы.

²² Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

Рабочая группа по закупкам не обеспечила взыскание гарантий надлежащего исполнения обязательств²³

Проверки аудита выявили и случаи, когда гарантия надлежащего исполнения предоставлялась на срок меньше периода исполнения договоров. Таким образом, в случае Министерства просвещения (МП), для обеспечения надлежащего исполнения договора о закупке 2 автомобилей для нужд Школьной инспекции, экономический оператор подал гарантию надлежащего выполнения договора в виде банковской гарантии, действующей до 16.11.2014, в то время как поставка должна была осуществляться до 12.12.2014, то есть, на 27 дней меньше по сравнению со сроком поставки товаров. Фактически, поставка легковых автомобилей была произведена 22.12.2014, или с опозданием на 9 дней по сравнению с условиями договора и через 35 дней после истечения срока действия гарантии надлежащего исполнения. Вместе с тем, отмечается, что автомобили были приобретены для Школьной инспекции, которая в действительности была сформирована лишь в июне 2015 года. Один из автомобилей используется для нужд МП, а другой - хранится на автобазе Государственной канцелярии, за который оплачиваются услуги парковки и мойки в сумме 750 леев ежемесячно, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств.

Нарушение принципов лояльной конкуренции посредством участия экономических операторов в процедурах государственных закупок с фальшивыми офертами²⁴

Случай 1. Уведомление Совета по конкуренции

Компания АО «Set-Service» подала заявление о снисхождении²⁵ в Совет по конкуренции, которым уведомляла, что АО «Set-Service» и ООО «Nufăr-Cia» участвовали в процедуре закупки работ посредством опубликованного ЗЦО № 16/03382 от 12.12.2016 с фальшивыми офертами с целью разделения лотов в рамках этой процедуры. Процедура закупки ЗЦО № 16/03382 от 12.12.2016 по закупке работ по ремонту технологического оборудования согласно потребностям учебных заведений была организована Управлением образования, молодежи и спорта (УОМС) сектора Чокана.

Антиконкурентное соглашение, заключенное между двумя компаниями, предметом которого была фальсификация оферт в рамках процедур государственной закупки, материализовалось в разделении выставленных лотов в рамках соответствующей закупки. Так, названные две компании договорились подать оферты по обоим лотам. АО «Set-Service» умышленно представила по лоту № 2 оферту с самой высокой ценой с тем, чтобы этот лот выиграла ООО «Nufăr-Cia», которая поступила точно также по лоту № 1. Названные две компании предположили, что будут единственными конкурентами в этой закупочной процедуре, исходя из соображений, что она была объявлена в декабре, а большинство компаний, выполняющих аналогичные работы, не участвуют в закупках в этот период года.

Следует отметить, что в данной процедуре ЗЦО от 12 декабря 2016 года, как по лоту № 1, так и по лоту № 2 в конкурсе участвовали 3 компании: АО «Set-Service», ООО «Nufăr-Cia» и ООО «Nord Universal». Самую низкую цену по лоту № 1 предложила АО «Set-Service», а по лоту № 2 - ООО «Nufăr-Cia». В результате оценки оферт по этим двум лотам закупающий орган по лоту № 1 признал выигравшей оферту АО «Set-Service» с самой низкой ценой, а по лоту № 2 – оферту ООО «Nufăr-Cia». Соответственно, в результате согласованных действий в отношении разделения лотов добились того, что выигравшими были признаны представленные оферты по лотам.

²³ Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

²⁴ Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA - 25 din 21.06.2017 – www.competition.md

²⁵ Снисхождение является поощрением предприятий и ассоциаций предприятий за сотрудничество с Советом по конкуренции в случае, если таковые являются или являлись стороной антиконкурентного соглашения.

В результате расследования дела Советом по конкуренции было установлено, что вовлеченные две компании разделили рынок таким образом, чтобы каждая обеспечила себе выигрыш лота в рамках ЗЦО, без реальной конкуренции между участниками закупочной процедуры. Совет по конкуренции решил, что действия названных двух компаний по фальсификации оферт и разделению лотов являются горизонтальным антиконкурентным соглашением по типу злостного картеля, согласно Закону о конкуренции (№ 183/2012). Таким образом, компания ООО «Nufăr-Cia» была подвергнута санкции в виде штрафа в размере 9.238,38 леев, а компании АО «Set-Service», подавшей заявление о снисхождении, предоставили иммунитет от штрафа типа А.

Случай 2. Уведомление Совета по конкуренции

Совет по конкуренции, решением № 40 от 24.08.2017 установил нарушение пункта d) части (3) статьи 5 ТО «Ecosem Grup» ООО, ТО «Irinda Prim» ООО и «Litarcom» ООО посредством участия с фальшивыми офертами в торгах № 14/01840 от 23.09.2014, организованных и проведенных ГП «Administrația de Stat a Drumurilor».²⁶

Предприятия «Litarcom» ООО, ТО «Ecosem Grup» ООО и ТО «Irinda Prim» ООО заключили горизонтальное антиконкурентное соглашение по типу злостного картеля в рамках процедуры № 14/01840 от 23.09.2014 по закупке работ по ремонту дороги общего пользования с покрытием асфальтовым бетоном L 284.2, подъездной дороги к с. Долту, за что были наложены следующие штрафы: «Ecosem Grup» ООО – 5.032,16 леев, «Irinda Prim» ООО – 917.749,97 леев и «Litarcom» ООО – 1.099.429,01 леев.

Случай 3. Журналистское расследование²⁷

Три фирмы, администрируемые одним и тем же человеком, пользуются наибольшим предпочтением у властей района Резина по разделу государственных закупок. Каждый второй договор, заключенный в сфере ремонтных работ и строительства в период сентябрь 2013 – апрель 2015 годов, был присужден одной из трех фирм, в которых в качестве администратора или учредителя фигурирует Ливиу Житарь: «Litarcom», «AVI Borș» и «Capillati».

На основании трех договоров закупки, заключенных с ООО «Litarcom», аппарат председателя района Резина выделил 2,46 миллиона леев на ремонт помещений, которые арендует в здании Примэрии г. Резина. Еще около 1,14 миллиона леев были ассигнованы на возведение памятника и благоустройство сквера по соседству с центральным рынком города, проекты, которые были доверены ООО «Litarcom» и ООО «Capillati». Третий проект, который до настоящего момента профинансирован суммой около 13 миллионов леев, связан со строительством спортивного комплекса, общая стоимость которого достигает 74 миллионов леев, согласно последним данным, обнаруженным администрацией района. По данным Государственной регистрационной палаты, владельцем ООО «Litarcom», а также ООО «AVI Borș» является Ливиу Житарь. Вместе с Адрианом Ковашем он фигурирует и в качестве учредителя ООО «Capillati», с равными долями участия.

Автогрейдер, приобретенный примэрией Колоница за 1,71 млн. леев, проработал всего месяц²⁸

В конце 2016 года Примэрия села Колоница купила автогрейдер за 1.710.000 леев. Это самый дорогой автогрейдер из трех приобретенных когда-либо посредством процедуры государственной закупки.

²⁶ Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA - 40 din 24.08.2017

²⁷ <https://anticoruptie.md/ro/investigatii/achizitii-publice/firme-si-afaceri-secrete-la-rezina>

²⁸ <http://colonita.eu/proiecte-proprii/monitorizarea-banilor-publici/autogreider-cumparat-cu-200-000-lei-mai-scamp-un-alt-mis-mas-al-primariei-la-achizitiile-publice.html>

Согласно данным Агентства государственных закупок, в 2014 году Примэрия села Кэрпинень района Хынчешь купила автогрейдер за 1.231.130 леев, а в апреле 2017 года Примэрия села Кочиерь обзавелась автогрейдером за 170.000 леев.

В технические спецификации для автогрейдера, предусмотренные в техническом задании, были включены очень точные размеры: передний отвал: Ширина, мм 2450, и скарифikator: Ширина, мм 2000. Следует отметить, что на сайтах объявлений такого рода оборудование продавалось по намного меньшим ценам. В оферте одной специализированной компании, представленной по опубликованному запросу на www.colonita.eu, за грейдер с передним отвалом и скарифikatorом указывалась цена в 74 200 долларов США – около 1 503 800 леев, включая НДС.

Другие коррупционные риски, выявленные лицами, осуществляющими мониторинг:

- компания ООО «VALENSCOR-DESIGN», представившая самую низкую оферту, прежде не поставила посредством процедуры государственной закупки ни единого специализированного автомобиля такого типа;
- спустя всего пять дней после подписания договора о закупке было заключено Дополнительное соглашение о продлении срока: дата подписания договора 14.12.2016, дата дополнительного соглашения - 19.12.2016;
- предложенная модель автогрейдера - PY165, а поставленная модель - PY180.

Закупающие органы не обеспечивают соответствие приобретенных товаров, работ и услуг условиям договора²⁹

Аудитом, проведенным в ГУОМС, установлены нарушения относительно исполнения 2-х договоров закупок, согласно которым было законтрактовано изготовление 12 межкомнатных дверей для гимназии №102 села Брэила района Яловень, стоимостью 66,0 тыс. леев, с их установкой до 31.12.2014. Проверки аудита на месте от 23.02.2015 свидетельствуют о том, что были доставлены и установлены только 11 дверей в январе 2015 года, хотя, по данным первичных документов они были доставлены и оплачены в декабре 2014 года. Вместе с тем, в результате констатирования отсутствия одной двери, она была доставлена и установлена в марте 2015 года.

Аналогично, проверки аудита в Публичном медико-санитарном учреждении Республиканский центр медицинской диагностики (ПМСУ РМДЦ) относительно соблюдения договорных условий выявили отклонения, связанные с приобретением диагностического комплекса. Таким образом, при сопоставлении данных, указанных в протоколах приемки работ, с офертой, было установлено завышение цен на некоторые виды работ по приспособлению помещений по 42 позициям, с дополнительной оплатой средств в размере около 147,5 тыс. леев.

Закупающие органы не применяют штрафные санкции за непоставку товаров, услуг и работ в предусмотренные договором сроки³⁰

Проверки аудита выявили, что в 7 из 12купающих органов, подвергнутых аудиту, были выявлены случаи задержки поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, без предпринятия мер для

²⁹ Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

³⁰ Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года

обеспечения поставки в срок и начисления штрафа в соответствии с условиями договора. Таким образом, в Министерстве просвещения (МП) было установлено, что в 5 из 25 проверенных процедур закупок, срок поставки товара был превышен от 9 до 30 дней.

Проверки аудита в рамках Министерства обороны (МО) в отношении исполнения договоров закупки определили, что 2 экономических оператора поставили товар с опозданием. Хотя МО в связи с этим направило в их адрес неоднократные уведомления с указанием задолженности и начислением штрафа, которые должны быть оплачены, в ходе аудита не установлено фактическое поступление штрафов за непоставку в срок законтрактованных товаров, учреждение мотивируя их непоступление наличием кредиторской задолженности перед экономическими операторами, хотя перед одним из них не были зарегистрированы задолженности.

Проверки аудита, проведенные в Главном управлении образования, молодежи и спорта (ГУОМС) мун. Кишинэу, показали, что в 4 из 25 случаев срок поставки товаров, предусмотренный договором, превышен от 28 до 83 дней, а ГУОМС, в результате необеспечения мониторинга этих ситуаций, не приняло меры для поставки в срок и не начислило за каждый день просрочки в соответствии с условиями договора. Вместе с тем, аудит отмечает, что в некоторых договорах ГУОМС даже не указало сроки поставки товаров.

*Благоприятствование одному экономическому оператору и имитация конкуренции*³¹

Три человека, среди которых глава Национальной инспекции по пробации (НИП) и представители двух экономических агентов были задержаны прокурорами и офицерами НЦБК по делу о злоупотреблении должностными полномочиями. Все трое подозреваются в согласованных действиях по фальсификации публичных тендеров по закупке мобильных контролирующих устройств за лицами, находящимися под судебным надзором. Согласно материалам дела, в 2015 году НИП организовала тендер, в результате которого был заключен договор с фирмой «Е...» о закупке 20 электронных браслетов (вместе с лицензиями на 12-месячное использование) по цене 23.352 лея за один браслет. Примерно через полгода учреждение дополнительно приобретает у этой же компании услуги по обслуживанию (лицензии) приобретенного оборудования на сумму 38.500 леев для мониторинга 7 субъектов пробации сроком на 30 дней. Несмотря на то, что после приобретения мобильных контролирующих устройств была установлена их неэффективность, поскольку браслеты применялись в отношении лишь 7 человек, НИП организует в 2016 году новый публичный тендер по закупке 115 электронных браслетов. Так, инспекция подписывает новый договор на общую сумму 3.146.850 леев.

В результате расследования в рамках дела было выявлено, что публичные тендеры по закупке электронных браслетов были имитированы в целях благоприятствования экономическому агенту. Согласно оперативной информации, и. о. главы Национальной инспекции по пробации и директор компании-победителя давно находятся в дружеских отношениях, а чтобы придать тендерам законную форму они организовали фиктивное участие других компаний из окружения экономического агента-победителя, oferty которых, в итоге, были отклонены.

В то же время в рамках уголовного преследования было установлено, что рыночная цена 135 мобильных контролирующих устройств, приобретенных в результате двух тендеров, составляет лишь 264.330 леев, а не 3.613.890 леев, сколько заплатила НИП. На допросе у следователей представитель компании НК

³¹ www.cna.md

Moral Win International Electronics Limited - поставщика браслетов заявил, что цена одного мобильного контролирующего устройства (браслета со встроенным датчиком для мониторинга за подсудимым) ЕЕМ - 85 долларов США, а одна лицензия по 12-месячному использованию программного обеспечения (мониторинговой платформы) - 5 долларов США.

Так, путем заведомо незаконных действий глава инспекции и двое представителей экономических агентов совершили злоупотребление должностными полномочиями, тем самым Национальной инспекции по пробации был нанесен ущерб, превышающий сумму в 3.000.000 леев. Данное преступление наказывается штрафом размером от 1350 до 2350 условных единиц или лишением свободы сроком от 2 до 6 лет, в обоих случаях с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью сроком от 5 до 10 лет. Уголовное преследование осуществляет Антикоррупционная прокуратура.

Ограничение права гражданского общества на участие в рабочей группе по закупкам в рамках закупающих органов³²

Представители IDIS «Viitorul» связались 14 августа с.г. с Отделом государственных закупок Управления капитального строительства Примэрии мун. Кишинэу, чтобы осведомиться о порядке подачи заявления для участия в рабочей группе по закупкам по открытым торгам № 17/02.700 (подробности - на <http://etender.gov.md/proceduricard?pid=21113469>). Вопрос, адресованный Отделу по государственным закупкам вышеупомянутого органа, сводился к тому, куда конкретно следует подать заявление с прилагаемыми документами, которые уже были составлены в соответствии с законодательством. Представитель Отдела государственных закупок сказал, чтобы мы отправили заявление вместе со всеми необходимыми документами по электронному адресу.

Представители IDIS отправили в адрес Отдела государственных закупок Примэрии мун. Кишинэу типовое заявление вместе со всеми документами, предусмотренными действующим законодательством, пунктом 6 Положения о деятельности рабочей группы, утвержденного постановлением правительства № 667 от 27.05.2016. Соответственно, к поданному заявлению были приложены и следующие документы: доверенность, подвещающая полномочия лица в качестве представителя IDIS «Viitorul», и выписка из Государственного регистра некоммерческих организаций. Последовало длительное ожидание, в течение которого должностные лица означенного органа не связались с нами ни по электронной почте, ни по телефону, до самой пятницы 18 августа, когда оставалось всего два рабочих дня до открытия оферт, запланированного на 22 августа.

Попытки представителей IDIS узнать судьбу отправленного заявления в адрес Отдела государственных закупок или связаться с любым служащим отдела оказались безуспешными, таким образом, нам не удалось получить никаких сведений о нашем заявлении ни в пятницу, ни в понедельник, ни в любой другой день, обеспечивающий нам возможность законного участия в открытии поданных оферт для участия в означенных торгах. Самое поразительное, что ответ на все наши запросы, отправленные по электронному адресу, мы получили только через день после открытия оферт, то есть 23 августа, в котором сообщалось, что «17 августа 2017 года в адрес IDIS «Viitorul» было отправлено по почте письмо № 04-07/696 относительно оформления надлежащим образом необходимых документов для представления в целях включения Вашего представителя в состав рабочей группы».

³² <http://viitorul.org/ro/content/note-poz%C8%9Bii%E2%80%8B>

Получается, что орган публичной власти требует от нас отправить заявление по электронной почте, чтобы потом прислать нам ответ на это заявление заказным письмом (!), которое мы получили только 30 августа (!). Однако бюрократические парадоксы в муниципии Кишинэу не сводятся только к медлительности и непрозрачности процедуры. Помимо того, что мы получили ответ только спустя неделю после открытия оферт, Отдел государственных закупок заявил нам, что не считает возможным включение в состав рабочей группы представителя IDIS «Viitorul» по той причине, что *«представленные документы не составлены надлежащим образом и не отвечают требованиям, предусмотренным в пункте 5 ПП № 667, соответственно, не соблюдены требования законодательства. Для этого необходимо представить оригиналы и заверенные надлежащим образом копии всех документов»*.

Ответ Муниципального управления капитального строительства с юридической точки зрения является нонсенсом. Такого положения нет в указанном Постановлении Правительства. Пункт 5 ПП № 667, на который ссылается орган, предусматривает: *«Закупающий орган в обязательном порядке должен включать в состав рабочей группы представителей гражданского общества в случае поступления письменного заявления за два дня до предельного срока подачи оферт, но они не могут составлять более трети общего состава группы. Представители гражданского общества, включенные в рабочую группу, обладают правом совещательного голоса или правом на особое мнение, которое вносится в решение соответствующей рабочей группы»*. Иными словами, в ответе, которым нас уведомляют об отказе во включении представителя IDIS в состав рабочей группы для наблюдения за процессом закупки, публичный орган ссылается на несуществующие в законодательстве положения.

БИБЛИОГРАФИЯ

Законодательные и нормативные акты

1. Закон № 112 от 02.07.2014 о ратификации Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны;
2. Закон № 131 от 03.07.2015 о государственных закупках;
3. Постановление Правительства № 667 от 27 мая 2016 года об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам;
4. Постановление Правительства № 1332 от 14.12.2016 об утверждении Стратегии развития системы государственных закупок на 2016-2020 годы и Плана действий по ее реализации;
5. Постановление Правительства № 1418 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке составления Списка запрещенных экономических операторов;
6. Постановление Правительства № 1419 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках;
7. Постановление Правительства № 9 от 17.01.2008 об утверждении Положения о составлении и хранении дела о государственной закупке;
8. Кодекс о правонарушениях Республики Молдова № 218 от 24.10.2008;
9. Закон № 982 от 11.05.2000 о доступе к информации;
10. Закон № 171-XIII от 6 июля 1994 года о коммерческой тайне;
11. Закон № 245-XVI от 27 ноября 2008 года о государственной тайне;
12. Закон № 16-XVI от 15 февраля 2008 года о конфликте интересов;
13. Закон о конкуренции № 183 от 11.07.2012;
14. Постановление Парламента № 271 от 15.12.2016 об учреждении, организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров;

Анализы, отчеты, исследования

15. Отчет о деятельности Агентства государственных закупок в области государственных закупок за первое полугодие 2017 года – www.tender.gov.md;
16. Отчет о деятельности Агентства государственных закупок в области государственных закупок за 2016 год – www.tender.gov.md;
17. Отчет аудита эффективности системы государственных закупок, утвержденный Постановлением Счетной палаты № 37 от 1 октября 2015 года – www.ccrm.md;
18. Transparency International USA – Civil Society Procurement Monitoring Tool - <http://monitoring.coalitionforintegrity.org/>;
19. Отчет о мониторинге государственных закупок: выявленные недостатки и рекомендуемые политики, IDIS «Viitorul» - <http://viitorul.org/ro/library-books/129>;
20. ОЭСР, Fighting Corruption in the Public Sector (February 2013);
21. Caroline Spruill, «Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats» (December 2013);
22. https://www.open-contracting.org/2013/12/09/open_contracting_factivists_fighting_procureaucrats/