



# ОЦЕНКА СИСТЕМЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ СИСТЕМЫ  
КОРРЕКТИРОВКИ И ОБЖАЛОВАНИЯ В СЕКТОРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

*Вадим Цуркан*

*Диана Енаки*

Кишинэу, 2018 год



# ОЦЕНКА СИСТЕМЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Документ разработан в рамках проекта «Cutting edge improvements in the public procurement system in Moldova through inclusiveness, creativity and low abiding practices» / «Инновационные улучшения в системе государственных закупок Республики Молдова посредством включения, творчества и практики правоприменения». Данная публикация финансировалась ЕС и софинансировалась «UK aid» при поддержке Правительства Великобритании. Ответственность за содержание настоящей публикации несут авторы. Содержание документа не обязательно отражает позицию ЕС и британского правительства.



The project is implemented by the Institute for Development and Social Initiatives (IDIS) Viitorul.

Contacts:  
MD 2005 Chisinau  
Iacob Hancu str. 10/1  
Tel: (+37322) 210932  
Fax (+37322) 245714



The project is funded by the European Union.  
Delegation of the European Union to the Republic of Moldova  
Str. Kogalniceanu, 12 MD 2001 Chisinau, Republic of Moldova  
Tel: (+37322) 210932 Fax (+37322) 245714

The European Commission is the executive body of the EU.

"The European Union is made up of 28 Member States that have decided to gradually unite their know-how, resources and destiny. Together, over a 50-year expansion period, they have created an area of stability, democracy and sustainable development, ensuring cultural diversity, tolerance and individual freedoms. The European Union is determined to share its achievements and values with countries and peoples beyond its borders."



British Embassy  
Chisinau



The project is co-funded by UK aid with the support of the UK Government



Институт развития и социальных инициатив (сокращенно IDIS) «Viitorul» является правопреемником Фонда «Viitorul», и в общих чертах сохраняет традиции, цели и принципы деятельности фонда, в том числе: формирование демократических институтов и развитие духа ответственности среди политических деятелей, государственных служащих и граждан нашей страны, консолидация гражданского общества и критического духа, продвижение свобод и ценностей открытого, модернизированного и проевропейского общества. IDIS «Viitorul» - это исследовательская, социально-образовательная организация, работающая в таких областях как: экономический анализ, политические исследования, управление, стратегическое планирование и менеджмент знаний в Республике Молдова.

*Любое использование отрывков или цитирование мнений автора данной публикации должно содержать ссылку на IDIS «Viitorul».*

За дополнительной информацией об этой публикации или по вопросу подписки на материалы, издаваемые IDIS, просим обращаться в IDIS «Viitorul».

### **Контактная информация**

#### **Адрес:**

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

Тел: (373-22) 21 09 32

Факс: (373-22) 24 57 14

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

# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
1. Деятельность НАРС в период 01 января - 05 сентября 2018 года .....	5
2. Предмет жалоб, поданных экономическими операторами .....	7
3. Анализ решений, вынесенных НАРС .....	10
4. Деятельность НАРС в сопоставлении с оценочной стоимостью процедур присуждения .....	12
Выводы и рекомендации .....	14

## Список фигур, таблиц и схем

<b>Фигура 1.</b> Эволюция жалоб, поданных экономическими операторами в НАРС в 2018 году ....	5
<b>Фигура 2.</b> Географическое распределение закупающих органов .....	5
<b>Фигура 3.</b> Ситуация по жалобам, поданным экономическими операторами в зависимости от вида договора .....	6
<b>Фигура 4.</b> Ситуация по жалобам в сопоставлении с критическими замечаниями относительно документации по присуждению в 2018 году .....	8
<b>Фигура 5.</b> Ситуация по жалобам в сопоставлении с критическими замечаниями относительно результата процедуры в 2018 году .....	9
<b>Фигура 6.</b> Ситуация по решениям, вынесенным НАРС в 2018 году .....	10
<b>Фигура 7.</b> Меры, примененные НАРС в результате удовлетворения жалоб в 2018 году .....	11
<b>Фигура 8.</b> Общая оценочная стоимость процедур присуждения, в которых НАРС вынесло решения в 2018 году .....	12

# Введение

Реформа системы государственных закупок необходима для приведения национальной системы в соответствие с международными стандартами и законодательством европейского сообщества, согласно обязательствам, взятым Республикой Молдова при ратификации Соглашения об ассоциации с Европейским союзом. Эффективный процесс государственной закупки предполагает также наличие функциональной и эффективной системы способов обжалования, служащей интересам всех субъектов и обеспечивающей правильные коррективы и решения в случае отклонений и нарушения законодательства.

Для повышения прозрачности и эффективности системы корректировки и разрешения жалоб мы задались целью провести оценку и мониторинг деятельности Национального агентства по разрешению споров (далее - НАРС). Анализ и мониторинг решений, принятых НАРС, необходимы для установления, в какой мере процедура рассмотрения жалоб осуществляется с соблю-

дением принципов законности, быстроты, состязательности и права на защиту. Другая цель – выявление проблем и предложение методов их решения.

В сентябре 2017 года НАРС начало принимать жалобы, поданные экономическими операторами по процедурам государственной закупки, в соответствии с положениями Закона о государственных закупках № 131 от 03.07.2015.

В процессе мониторинга можно визуализировать общую картину принятых решений, а также выявить определенные тенденции, проблемы и изъяны системы. В результате анализа жалоб формулируются рекомендации по улучшению процесса рассмотрения и разрешения жалоб, а также по обеспечению соблюдения права экономических операторов на защиту.

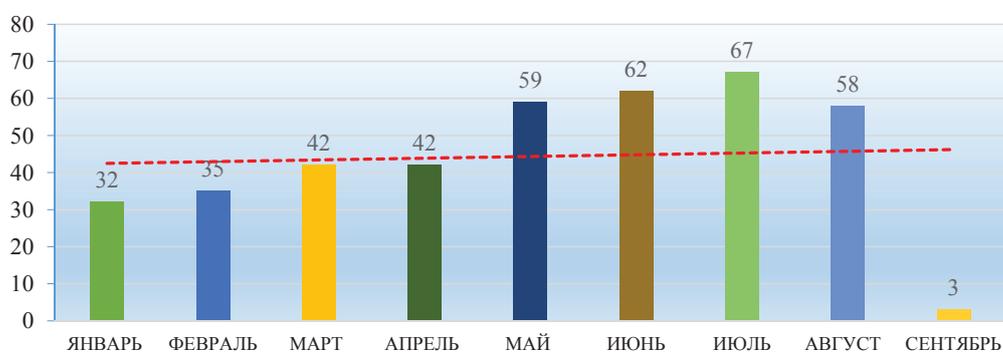
Настоящий документ содержит констатации, выводы и рекомендации по результатам оценки 400 решений НАРС, принятых в период 1 января – 5 сентября 2018 года.

# 1. Деятельность НАРС в период 01 января - 05 сентября 2018 года

В интервале 1 января – 5 сентября 2018 года, количество жалоб (дел), поданных экономическими операторами и зарегистрированных в НАРС, достигло цифры **400**.

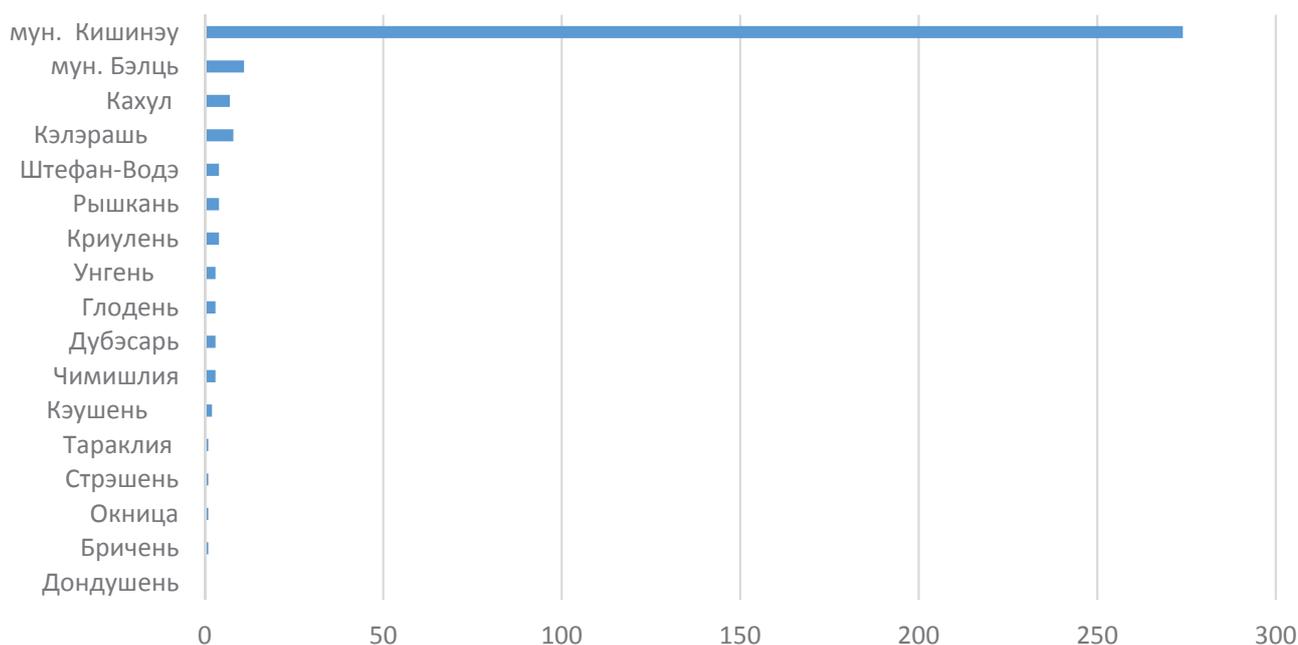
Эволюция количества жалоб, поданных экономическими операторами и зарегистрированных в НАРС в течение девяти месяцев 2018 года, выглядит следующим образом:

**Фигура 1.** Эволюция жалоб, поданных экономическими операторами в НАРС в 2018 году



С точки зрения распределения по административно-территориальным единицам (АТЕ), эволюция в 2018 году количества жалоб, поданных экономическими операторами, выглядит следующим образом:

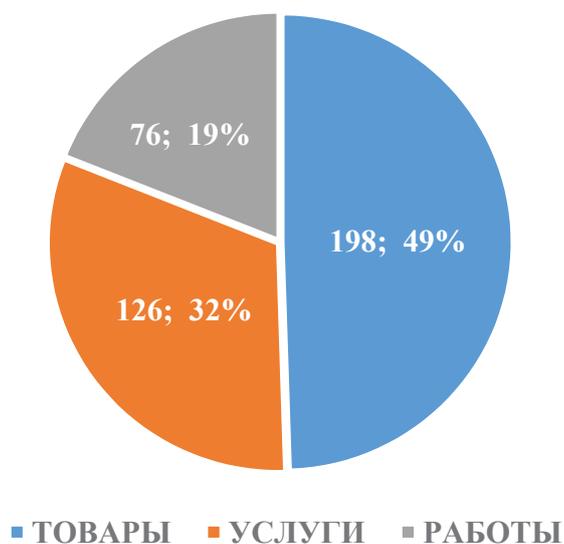
**Фигура 2.** Географическое распределение закупающих органов



Что касается жалоб, поданных экономическими операторами в рамках процедур присуждения, то их можно классифицировать и в зависимости от предмета договора о государственной закупке. Ситуация по этому разделу в 2018 году была следующей:

- процедуры присуждения договоров о государственной закупке, предметом которых было выполнение работ –**76** (19%);
- процедуры присуждения договоров о государственной закупке, предметом которых было оказание услуг –**126** (32%);
- процедуры присуждения договоров о государственной закупке, предметом которых была поставка товаров –**198** (49%);

**Фигура 3.** Ситуация по жалобам, поданным экономическими операторами в зависимости от вида договора



Анализ вышеприведенного графика, отражающего ситуацию по жалобам, поданным экономическими операторами в НАРС в 2018 году, показывает, что самую большую долю занимают жалобы, поданные в рамках процедур присуждения договоров о государственной закупке, предметом которых было приобретение товаров (49%).

В течение 2018 года, четырем сформированным в НАРС составам по разрешению споров путем случайного распределения было передано на рассмотрение и разрешение **400** жалоб/дел (месячная нагрузка – примерно 42.6 дел/месяц).

Важно подчеркнуть, что с момента учреждения и до 4 сентября 2018 года в НАРС было зарегистрировано **528** жалоб, поданных экономическими операторами.

## 2. Предмет жалоб, поданных экономическими операторами

Абстрагируясь от предмета субъективного права, предметом жалобы, поданной в рамках процедуры присуждения, всегда является защита этого права, однако могут быть и ситуации, когда предметом жалобы может быть и защита определенных интересов.

При подаче жалобы, она индивидуализируется и таким образом становится процессом/спором, предмет которого формируется из того, что стороны полагают нужным подвергнуть рассмотрению, что они потребуют от советников проверить, оценить, констатировать, разрешить. Таким образом, сам факт («*ipso facto*») приводит к тому, что действие по разрешению спора ставит под сомнение как фактический, так и юридический вопрос, который советники по разрешению споров должны урегулировать посредством решения, призванного обеспечить защиту субъективных прав.

Предметом жалобы может быть полная или частичная отмена административного акта или обязанность закупающего органа (в смысле Закона № 131/2015), который отказывается издать акт или выполнить определенную операцию.

Как отмечалось выше, в результате анализа предмета 400 жалоб, поданных экономическими операторами в НАРС в 2018 году,

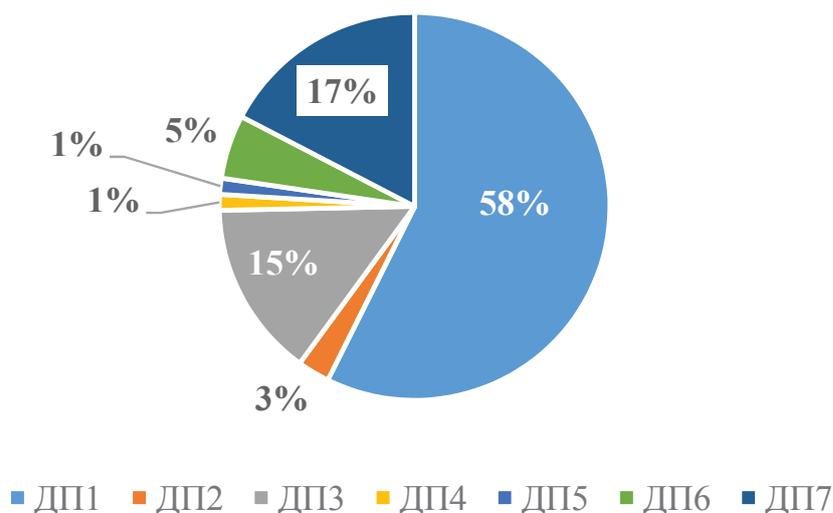
выяснилось, что из них **75** жалоб касались документации по присуждению (18.75%), а **322** - результата процедуры (80.50%).

Анализ предмета поданных жалоб на требования, установленные в документации по присуждению, показал, что чаще всего обжалуются:

- Ограничительные требования относительно опыта аналогичной деятельности, квалификационных критериев, технических спецификаций;
- Критерии присуждения и факторы оценки без алгоритма расчета, с непрозрачным или субъективным алгоритмом расчета;
- Указание в документации по присуждению названий определенных технологий, товаров, марок, производителей без использования синтагмы /или эквивалента/;
- Отсутствие четкого, полного и недвусмысленного ответа со стороны закупающего органа на запросы о разъяснении положений документации по присуждению;
- Установление несправедливых или чрезмерных договорных условий;
- Неразделение предмета закупки на лоты в случае аналогичных товаров/работ;
- Другое.

№	Критерии	Жалобы
ДП1	Ограничительные требования относительно опыта аналогичной деятельности, квалификационных критериев, технических спецификаций;	43
ДП2	Критерии присуждения и факторы оценки без алгоритма расчета, с непрозрачным или субъективным алгоритмом расчета;	2
ДП3	Указание в документации по присуждению названий определенных технологий, товаров, марок, производителей без использования синтагмы /или эквивалента;	11
ДП4	Отсутствие четкого, полного и недвусмысленного ответа со стороны закупającego органа на запросы о разъяснении положений документации по присуждению;	1
ДП6	Установление несправедливых или чрезмерных договорных условий;	1
ДП7	Неразделение предмета закупки на лоты в случае аналогичных товаров/работ;	4
ДП8	Другое.	13

**Фигура 4.** Ситуация по жалобам в сопоставлении с критическими замечаниями относительно документации по присуждению в 2018 году



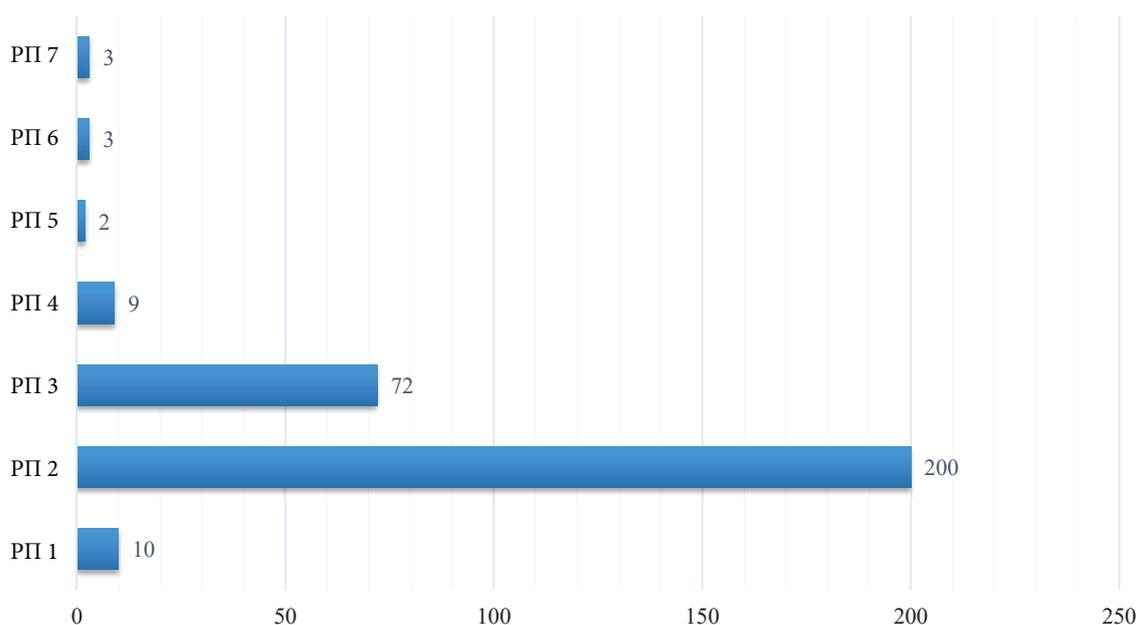
По разделу поданных жалоб на результат процедуры оказалось, что чаще всего оспаривались / подвергались критике:

- Протокол заседания по открытию оферт (неучитывание гарантии оферты, порядок проведения заседания по открытию оферт);
- Отклонение оферты подателя жалобы как не отвечающей требованиям или неприемлемой;
- Принятие закупающим органом неприемлемых или не отвечающих требованиям оферт других участников;
- Порядок присвоения баллов/оценки закупающим органом оферты подателя жалобы;
- Порядок присвоения баллов/оценки закупающим органом оферт других участников;
- В сообщении о результате процедуры закупающий орган не уточнил причины отклонения оферты;

- Отклонение оферты без запроса закупающим органом разъяснений по техническому предложению / предлагаемой цене или из-за неверной оценки ответов на разъяснения;
- Другое.

№	Критерии	Жалобы
РП 1	Обжалование протокола заседания по открытию оферт (неучитывание гарантии оферты, порядок проведения заседания по открытию оферт)	10
РП 2	Отклонение оферты подателя жалобы как не отвечающей требованиям или неприемлемой	200
РП 3	Принятие закупающим органом неприемлемых или не отвечающих требованиям оферт других участников	72
РП 4	Порядок присвоения баллов/оценки закупающим органом оферты подателя жалобы	9
РП 5	Порядок присвоения баллов/оценки закупающим органом оферт других участников	2
РП 6	В сообщении о результате процедуры закупающий орган не уточнил причины отклонения оферты	3
РП 7	Отклонение оферты без запроса закупающим органом разъяснений по техническому предложению / предлагаемой цене или из-за неверной оценки ответов на разъяснения Отклонение оферты без запроса закупающим органом разъяснений по техническому предложению / предлагаемой цене или из-за неверной оценки ответов на разъяснения	3
РП 8	Другое	23

**Фигура 5.** Ситуация по жалобам в сопоставлении с критическими замечаниями по поводу результата процедуры в 2018 году



### 3. Анализ решений, вынесенных НАРС

Как уже уточнялось раньше, в интервале 01 января – 04 сентября 2018 года общее количество решений, вынесенных четырьмя составами по разрешению споров НАРС, составило 400. В результате разрешения жалоб, поданных экономическими операторами, НАРС вынесло:

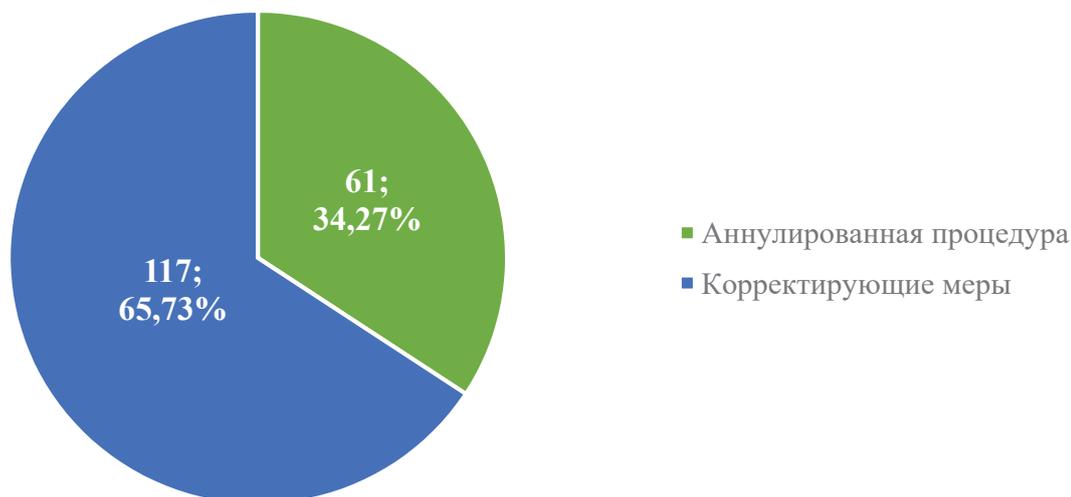
- ✓ **100** решений об удовлетворении жалоб, поданных экономическими операторами. В этих случаях было оценено содержание спорного юридического отношения, подлежащего разрешению, и вынесено решение в пользу подателя жалобы. Решение, требуемое подателем жалобы и принятое в результате рассмотрения составом по разрешению споров, соответствует потребности защиты административно-юрисдикционным путем нарушенного или непризнанного субъективного права и его возвращения в состояние, способное обеспечить обладателю этого права преимуществ, признаваемых законом.
- ✓ **78** решений о частичном удовлетворении жалоб, поданных экономическими операторами, и применении корректирующих мер.
- ✓ **6** решений, в которых определялось, что претензии, сформулированные экономическими операторами, не входят в компетенцию Агентства;
- ✓ **216** решений об отклонении жалоб, поданных экономическими операторами, по причине того, что:
  - «Молчание» Агентства было вынужденным, поскольку стороны выдвинули материальное или процедурное исключение (запоздалая подача жалобы, жалоба стала / была беспредметной, была неприемлемой, не представляющей интереса, подана лицами, не обладающими этим правом, и др.);
  - Исходя из оценки содержания рассматриваемой жалобы, Агентство приняло решение в пользу закупающего органа по причине того, что спорный аспект, являющийся предметом жалобы, поданной экономическим оператором, оказался несостоятельным/ необоснованным;
  - Податель жалобы воспользовался своим правом отказа от поданной жалобы и тем самым прекратил свои действия по обжалованию. Таким образом, простой отказ от жалобы, поданной инициатором спора, приводит к немедленному прекращению дела.

**Фигура 6.** Ситуация по решениям, вынесенным НАРС в 2018 году



В отношении решений о полном или частичном удовлетворении претензии (**178** решений, вынесенных НАРС), статистические данные показывают, что в **61** случае (34.27%) принято решение об аннулировании процедуры присуждения, в **117** решениях (65.73%) НАРС распорядилось о применении корректирующих мер, позволяющих продолжить процедуры присуждения с соблюдением положений законодательства.

**Фигура 7.** Меры, примененные НАРС в результате удовлетворения жалоб в 2018 году

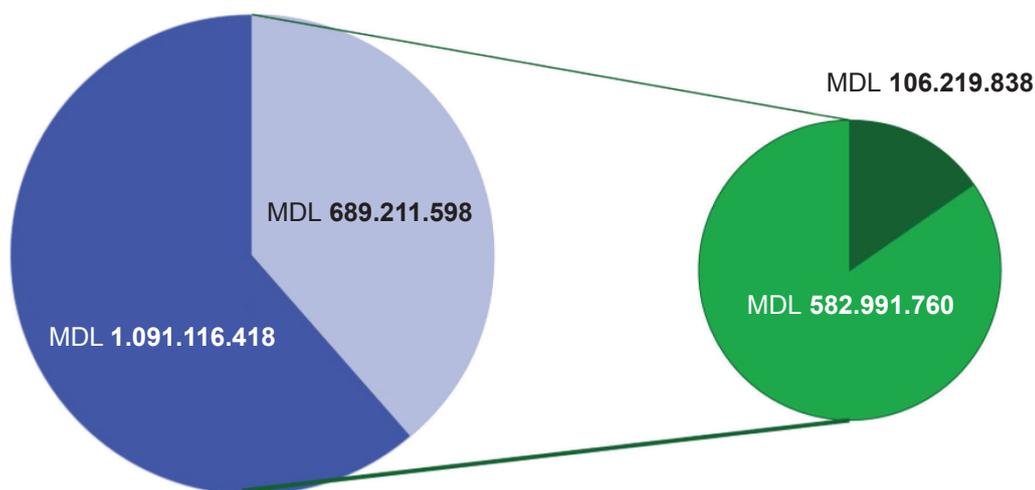


## 4. Деятельность НАРС в сопоставлении с оценочной стоимостью процедур присуждения

В 2018 году НАРС вынесло решения в рамках ряда процедур присуждения, совокупная оценочная стоимость которых составила **1 780 328 016** молдавских леев (MDL). Общая оценочная стоимость процедур присуждения, в которых НАРС вынесло в 2018 году решения об удовлетворении жалоб, поданных экономическими операторами, составила **689 211 598 MDL**.

В то же время, в 2018 году общая оценочная стоимость процедур, в которых НАРС вынесло решения об отклонении жалоб, поданных экономическими операторами, составила **1 091 116 418 MDL**. Из общей оценочной стоимости процедур, в которых были изданы решения об удовлетворении жалоб в 2018 году, оценочная стоимость процедур присуждения, в которых Совет вынес решение об их аннулировании, составила **106 219 838 MDL**, а оценочная стоимость процедур присуждения, в которых было вынесено решение о применении корректирующих мер, достигла **582 991 760 MDL**.

*Фигура 8. Общая оценочная стоимость процедур присуждения, в которых НАРС вынесло решения в 2018 году*



- MDL 1091 116 418 – Оценочная стоимость процедур, в которых НАРС отклонило жалобы
- MDL 689 211 598 – Оценочная стоимость процедур, в которых НАРС удовлетворило жалобы
- MDL 582 991 760 – Оценочная стоимость процедур, в которых НАРС удовлетворило жалобы и распорядилось о применении корректирующих мер
- MDL 106 219 838 – Оценочная стоимость процедур, в которых НАРС удовлетворило жалобы и распорядилось об аннулировании процедуры

Анализ вышеприведенного графика показывает, что в 2018 году общая оценочная стоимость процедур присуждения, по которым НАРС вынесло решения об удовлетворении жалоб, поданных экономическими операторами (689 211 598 MDL), составила 38.71% от общей оценочной стоимости процедур, по которым НАРС вынесло решения (1 780 328 016 MDL), в то время как стоимость процедур, в которых Агентство вынесло решения об отклонении жалоб, поданных экономическими операторами (1 091 116 418 MDL), составила 61.29% от общей оценочной стоимости процедур, в которых Совет вынес решения. Тем не менее, следует подчеркнуть, что НАРС еще раз доказало свою роль эффективного фильтра по предотвращению нарушений в сфере государственных закупок, учитывая внушительную сумму оценочной стоимости процедур присуждения, в которых НАРС вынесло решения, которыми были удовлетворены жалобы и отданы распоряжения об аннулировании процедуры.

## Выводы и рекомендации

Для повышения эффективности процесса подачи и разрешения жалоб необходимы кампании по информированию и обучению экономических операторов, особенно из регионов страны, по следующим вопросам:

- a) процедуры обжалования;
- b) сроки подачи жалоб, во избежание их отклонения по причине подачи с опозданием;
- c) содержание жалобы и ее правильное оформление, во избежание ее отклонения по этой причине;
- d) правильное формулирование требований в жалобе;

Эта мера будет способствовать улучшению качества подаваемых жалоб, уменьшению количества жалоб, поданных с опозданием, а также повышению эффективности деятельности НАРС.

### Другие рекомендации:

1. Разработка и опубликование инструкций или руководств для экономических операторов.
2. Учебные мероприятия длякупающих органов по разделу государственных закупок (особенно для органов из областей, в которых зарегистрировано самое большое количество жалоб).
3. Пересмотр части (1) статьи 76 Закона №131/2015 или толкование этой законодательной нормы для точного установления субъектов в рамках процедуры обжалования, а также предоставления возможности обжалования и другим лицам, не только участникам процедур государственных закупок.
4. Внесение в Закон №131/2015 поправок, обеспечивающих экономическим операторам возможность восстановления пропущенного срока обжалования по уважительным причинам, что уменьшит процент отклоненных жалоб по причине подачи с опозданием.
5. Униформизация практик рассмотрения запоздалости жалоб посредством разработки стандартной модели решения, содержащей в обязательном порядке примечания о соблюдении/несоблюдении экономическим оператором предусмотренного законом срока.
6. НАРС следует постоянно, не только в отдельных случаях, рассматривать обстоятельства дела по всем аспектам, в том числе обстоятельства и отклонения, не оспариваемые экономическим оператором, а выявленные непосредственно НАРС в процессе рассмотрения дела.
7. Агентству следует пересмотреть практики принятия решений, которыми, с одной стороны, жалоба отклоняется и в то же время констатируются определенные нарушения и издается распоряжениекупающему органу о принятии определенных мер.
8. НАРС следует периодически анализировать наиболее часто совершаемые нарушения в рамках процедур государственных закупок в целях принятия надлежащих мер и униформизации судебной практики разрешения жалоб.

9. Необходимо внести в Закон №131/2015 дополнение, предусматривающее возможность рассмотрения жалоб, не входящих в компетенцию НАРС.
10. Необходимо внести в Закон №131/2015 дополнение, предусматривающее возможность изложения в решении Агентства особого мнения члена состава по разрешению споров.



