Перевод

Приложение

к Постановлению Счетной палаты

№34 от 05 июля 2021 года



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel.: (+373 22) 26 60 02, fax: (+373 22) 26 61 00,  web: [**www.ccrm.md**](http://www.ccrm.md), e-mail: [**ccrm@ccrm.md**](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**ОТЧЕТ**

**аудита соответствия государственных закупок в рамках системы**

**Министерства обороны в 2019-2020 годах**

Содержание:

[**Список аббревиатур** 4](#_Toc79417677)

[**Глоссарий** 4](#_Toc79417678)

[**I.ОБОБЩЕНИЕ** 6](#_Toc79417679)

[**II.ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ** 7](#_Toc79417680)

[**2.1 Национальная система государственных закупок** 8](#_Toc79417681)

[**2.2. Процесс государственной закупки в рамках системы Министерства обороны** 9](#_Toc79417682)

[**2.3 Государственные закупки, проводимые в период 2019-2020 годов в рамках системы Министерства обороны** 10](#_Toc79417683)

[**III.СФЕРА И ПОДХОД АУДИТА**11](#_Toc79417684)

[**3.1. Законный мандат и цель аудита** 11](#_Toc79417685)

[**3.2. Подход аудита** 12](#_Toc79417686)

[**3.3. Ответственность аудитора** 13](#_Toc79417687)

[**IV. КОНСТАТАЦИИ** 13](#_Toc79417688)

[**4.1. Институциональная база и порядок создания рабочих групп вписываются в положения законодательной базы?** 13](#_Toc79417689)

[**4.1.1 Процесс организации государственных закупок в системе Министерства обороны не формализован и не соотнесен с утвержденными институциональными и структурными изменениями.** 13](#_Toc79417690)

[**4.1.2 Организация ряда рабочих групп и их деятельности осуществляются посредством устаревших внутренних нормативных актов, не согласованных с положениями законодательной базы и происходящими структурными изменениями.** 14](#_Toc79417691)

[**4.2. Осуществляется в рамках системы МО достоверное и прозрачное планирование государственных закупок путем соответствующего аргументирования потребностей?** 15](#_Toc79417692)

[**4.2.1**  **Выявление потребностей в государственных закупках работ не соотнесено со стратегическими документами, что влияет на порядок, в котором определяются потребности для закупки и обоснованного документирования ассигнований финансовых ресурсов из государственного бюджета.** 15](#_Toc79417693)

[**4.2.2 Порядок разработки и публикации планов государственных закупок не обеспечивает прозрачность и полную доступность к порядку, в котором расходуются публичные средства.** 19](#_Toc79417695)

[**4.3 Процедуры по оценке оферт и назначению победителя проведены согласно положениям законодательной базы?** 20](#_Toc79417696)

[**4.3.1 Наличие пробелов в нормативной и системной базе влияет на соответствие процедуры оценки оферт.** 20](#_Toc79417697)

[**4.3.2** **Процедуру обоснования анормально низкой оферты по закупаемым работам необходимо привести в соответствие с положениями законодательной базы.** 22](#_Toc79417699)

[**4.3.3 Закупающий орган исполнял решения Национального агентства по разрешению споров.** 25](#_Toc79417700)

[**4.3.4 Модель рамочного договора о государственной закупке работ, утвержденная Министерством финансов, не обеспечивает связь между процедурой назначения победителя и заключенным договором.** 26](#_Toc79417701)

[**4.4 Закупающий орган осуществлял мониторинг и отчитывался о проведенных государственных закупках регламентировано?** 26](#_Toc79417702)

[**4.4.1 Осуществление мониторинга исполнения договорных условий в рамках системы МО производится дифференциально в зависимости от объекта закупки.** 27](#_Toc79417703)

[**4.4.2 Выявленные недостатки при отчетности процедур государственной закупки связаны с негармонизацией положений законодательной базы**. 28](#_Toc79417704)

[**4.5.**  **Закупки, предназначенные для борьбы с пандемией Covid-19, были проведены с соблюдением законодательных положений?** 30](#_Toc79417705)

[**4.6.** **Закупки небольшой стоимости осуществлялись с соблюдением положений применяемой нормативной базы?** 30](#_Toc79417706)

[**4.7.**  **Использование закупающим органом Автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок" (АИС „ГРГЗ”/MTeндер) при проведении процедур государственных закупок обеспечивает соблюдение законодательных положений в данной области?** 31](#_Toc79417707)

[**V. общий вывод** 34](#_Toc79417708)

[**VI. рекомендации** 34](#_Toc79417709)

[**ПРИЛОЖЕНИЯ** 36](#_Toc79417710)

[***Приложение №1*** 36](#_Toc79417711)

[***Приложение №2*** 38](#_Toc79417712)

[***Приложение №3*** 39](#_Toc79417713)

[***Приложение №4*** 41](#_Toc79417714)

[***Приложение №5*** 53](#_Toc79417715)

[***Приложение №6*** 55](#_Toc79417716)

[***Приложение №7*** 57](#_Toc79417717)

# **Список аббревиатур**

|  |  |
| --- | --- |
| АГЗ | Агентство по государственным закупкам |
| ANSC | Национальное агентство по разрешению споров |
| АТН | Агентство по техническому надзору |
| АОРАИ | Агентство по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны |
| CPL | Инструкция по составлению смет для строительно-монтажных работ ресурсным методом |
| ЕЕДЗ | Единый европейский документ по закупкам |
| ПП | Постановление Правительства |
| МО | Министерство обороны |
| МЭИ | Министерство экономики и инфраструктуры |
| МФ | Министерство финансов |
| MTeндер | Автоматизированная информационая система „Государственный регистр государственных закупок” |

# **Глоссарий**

**Государственная закупка –** приобретение, на основе договора о государственных закупках товаров, работ или услуг одним или несколькими закупающими органами у отобранных ими экономических операторов вне зависимости от того, предназначены ли товары, работы или услуги для общественной цели.

**Закупающий орган –** любой орган центрального или местного публичного управления, публичное учреждение или самостоятельный орган/учреждение, который управляет средствами национального публичного бюджета. Согласно внутренним нормативным положениям, установленным в системе Министерства обороны, в качестве закупающего органа назначено Агентство по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны и подведомственные учреждения/военные подразделения Министерства обороны.

**Публичные средства –** финансовые ресурсы государственного бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования.

**Бюджетные расходы** **–** совокупность платежей, утвержденных в бюджете/произведенных из бюджета, за исключением связанных с операциями с финансовыми активами и с долгами бюджету.

**Документация по присуждению** – документ, содержащий всю информацию, связанную с договором о государственных закупках и процедурой по его присуждению, в том числе с техническим заданием или, при необходимости, с описывающей документацией.

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

**Публичная капитальная инвестиция** – бюджетные расходы, предназначенные для создания основных средств, в том числе строительства и/или обновления, реконструкции или расширения существующих основных средств.

**Объект инвестиции –** строительство, реконструкция, расширение, техническое переоснащение предприятий, капитальный или текущий ремонт зданий и сооружений, работы по реставрации.

**Оферта –** юридический акт, которым экономический оператор выражает 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 товары, выполняющие работы и/или оказывающие услуги на рынке.

**Капитальный ремонт –** замена или полное восстановление некоторых основных элементов оборудования, агрегатов, зданий. Капитальный ремонт нефинансовых активов не приводит к формированию новых нефинансовых активов, а представляет собой инвестиции в уже существующие активы. Стоимость капитального ремонта включается в стоимость существующего объекта, увеличивая его балансовую стоимость, так как ведет к увеличению производственной мощности или продлению срока использования нефинансовых активов.

**Справка:** Представленный глоссарий терминов имеет информационную роль и не дает законного влияния.

|  |
| --- |
| Получатели Отчета:   * **Парламент и Правительство Республики Молдова -** для информирования, принятия к сведению и использования информации при принятии решений/инициатив, связанных с политиками государства в области государственных закупок; * **Министерство обороны**, как центральный специализированный орган публичного управления, ответственный за область - для информирования и использования информации с целью реализации правительственной политики в области государственных закупок; * **гражданское общество, другие заинтересованные стороны** |

1. **ОБОБЩЕНИЕ**

Прозрачные государственные закупки задают тон надлежащему управлению. Опыт предыдущих лет показал отсутствие прозрачности в этой области, а также несовершенство электронных средств, низкий уровень профессионализма со стороны вовлеченных сторон. Все это оказывает отрицательное влияние на предоставление качественных публичных услуг и снижает доверие граждан и деловой среды к государственным учреждениям.

В последний период намечается усиленная тенденция роста числа закупок, а любое улучшение в этой системе может значительно способствовать повышению пользы для общества. Из этих соображений, Счетная палата предложила ориентировать свои усилия на проведение аудита этой области. Так, в Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2020 и на 2021 годы[[1]](#footnote-1) была включена миссия аудита, имеющая цель оценить соответствие проведения государственных закупок в рамках системы Министерства обороны в 2019-2020 годах.

Отчет аудита предоставляет получателям информацию о некоторых проблематичных аспектах в области государственных закупок в рамках системы Министерства обороны (МО) в 2019-2020 годах. Также, отражены несоответствия и пробелы, связанные с применяемой в данной области нормативной базой, а также несовершенство информационной системы (АИС „ГРГЗ”/ MTeндер), в том числе причины, влияющие на государственные закупки и влияние на национальную систему государственных закупок. Резюме их изложено синтетически, а именно:

* ***недостатки в процессе государственных закупок в рамках системы МО:***
* в рамках Министерства обороны отсутствует унифицированная внутренняя нормативная база, регламентирующая порядок организации и проведения государственных закупок (*смотреть подпункт* *4.1.1*);
* организация ряда рабочих групп и их деятельности осуществляются внутренними нормативными актами, не соотнесенными с положениями законодательной базы и происходящими в настоящее время структурными изменениями (*смотреть подпункт* *4.1.2*);
* процесс стратегического планирования, созданный в рамках МО, необходимо укрепить с целью обеспечения достоверного планирования государственных закупок, вытекающих из реальных потребностей Министерства (*смотреть подпункт* *4.2.1*);
* порядок разработки и публикации планов государственных закупок на уровне системы МО не обеспечивает наличия четкого, полного и прозрачного видения за порядком, в котором расходуются публичные средства (*смотреть подпункт* *4.2.2*);
* незапрос документов относительно подтверждения реальных долей сметы бенефициара и накладных расходов с целью обоснования оферты с анормально низкой ценой при государственной закупке работ не позволяет субъекту отобрать наиболее соответствующую оферту (*смотреть подпункт* *4.3.2*);
* осуществление мониторинга исполнения договорных условий в рамках системы МО производится дифференциально в зависимости от объекта закупки с соблюдением законодательной базы (*смотреть подпункт* *4.4.1*);
* ***пробелы и недостатки нормативной базы:***
* несоответствие нормативных актов в аспекте определения государственных капитальных инвестиций и капитальных ремонтов приводит к нечеткому разграничению расходов, относящихся к расходам для капитальных инвестиций, и ошибочной их классификации (*смотреть подпункт* *4.2.1*);
* негармонизация ряда положений из Закона о государственных закупках с положениями Постановлений Правительства о введении его в действие приводит к различной трактовке закупающими органами этих ситуаций (*смотреть подпункт* *4.3.1*);
* ставки, используемые при разработке сметы расходов для закупки работ, установленные Министерством экономики и инфраструктуры, существенно отличаются от ставок, применяемых оферентами при разработке оферты, ситуация, которая приводит к завышенному планированию необходимых бюджетных средств для этого вида закупок, несоблюдению принципа эффективного использования публичных средств и минимизации рисков закупающего органа (*смотреть подпункт* *4.3.2*);
* модель типового договора по государственным закупкам работ не обеспечивает связь между процедурой назначения победителя и заключенным договором (*смотреть подпункт* *4.3.4*);
* применяемая нормативная база по закупкам небольшой стоимости является двусмысленной и неполной *(смотреть подпункт* *4.6*);
* ***несовершенство информационной системы:***
* некорреляция информации, зарегистрированной на 3 платформах публичной информации, все управляется субъектами, подведомственными Министерству финансов, которые не подлежат системным контролям (*смотреть подпункт* *4.3.3*);
* отсутствие соединения между АИС „ГРГЗ”/ MТeндер и [bap@tender.gov.md](mailto:bap@tender.gov.md) не обеспечивает публикацию в законные сроки на информационной платформе отчетов о процедуре государственной закупки, проводимой закупающими органами (*смотреть подпункт* *4.4.2*);
* автоматизированная информационная система "Государственный регистр государственных закупок" (АИС „ГРГЗ”/MTeндер) не гармонизирована с законодательными положениями в области государственных закупок (*смотреть подпункт* *4.7*).

Все указанное подтверждено констатациями, подробно представленными в настоящем Отчете аудита. Одновременно, с целью устранения установленных недостатков и проблем, а также улучшения соответствующей нормативной базы, аудиторы направили соответствующие рекомендации, которые были сообщены и согласованы с указанными сторонами.

1. **ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ**

**2.1 Национальная система государственных закупок**

Государственной закупкой являетсяприобретение, на основе договора о государственных закупках товаров, работ или услуг одним или несколькими закупающими органами у отобранных ими экономических операторов вне зависимости от того, предназначены ли товары, работы или услуги для общественной цели[[2]](#footnote-2). Законодательная база, обеспечивающая регламентирование и управление системой закупок в Республике Молдова, состоит из органического закона, разработанного в соответствии с директивами ЕС, и набора лежащих в основе нормативных актов, которые содержат общие и специфические положения для обеспечения его правильного применения. База по регламентированию представлена в приложении №1 к Отчету.

Как процесс, „государственная закупка представляет собой преемственность этапов и операций, посредством которых окончательно или временно приобретается продукция, услуга или работа в результате присуждения договора государственной закупки с целью выполнения публичного интереса”[[3]](#footnote-3). Этапы процесса государственной закупки представлены в приложении №2 к Отчету.

Участниками/субъектами системы государственных закупок являются *закупающие органы* (которые закупают товары/работы/услуги) и *экономические операторы* (которые поставляют товары, выполняют работы и оказывают услуги). В этом контексте, миссия внешнего публичного аудита была проведена в рамках закупающих органов, которые являются составной частью системы МО.

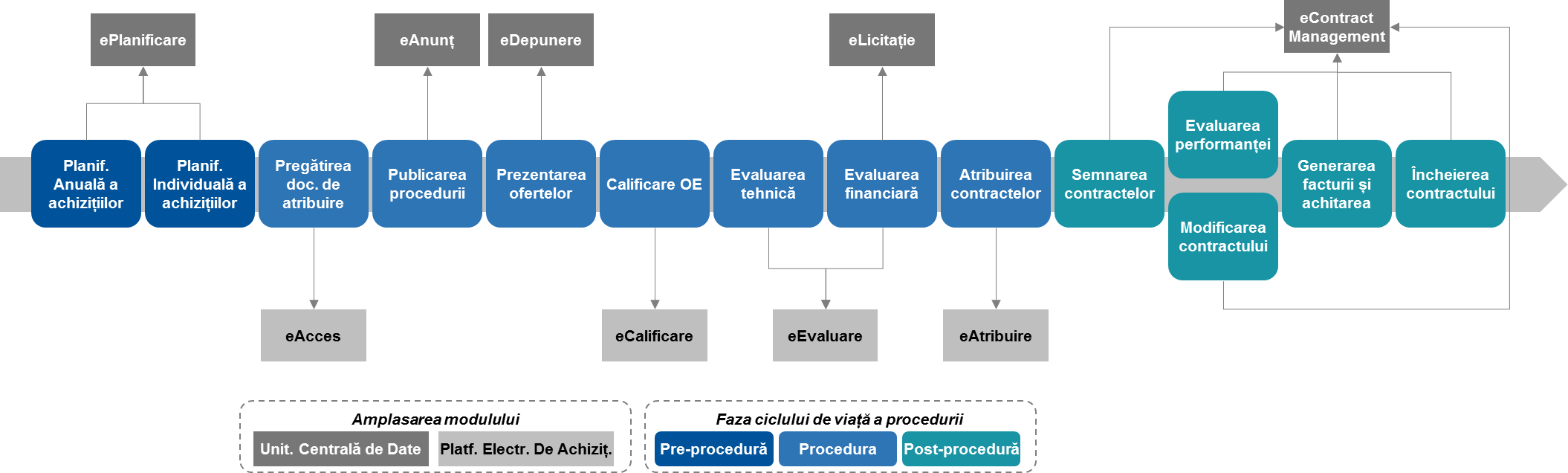
Надзор, пост-контроль и межотраслевое координирование в области государственных закупок обеспечиваются Агентством по государственным закупкам, а разрешение споров, сформулированных в рамках процедур закупок, в соответствии с Законом о государственных закупках №131 от 3 июля 2015 года осуществляется *Национальным агентством по разрешению споров*. Вовлеченные учреждения и их роль в процессе государственных закупок представлены в приложении №3 к Отчету.

Для обеспечения прозрачности и оцифровки государственных закупок, в конце 2018 года была создана Автоматизированная информационная система "Государственный регистр государственных закупок" (далее - АИС „ГРГЗ”/MTeндер)[[4]](#footnote-4), которая должна обеспечить реализацию посредством электронных средств всего цикла проведения процедур государственных закупок от этапа планирования до последнего этапа, реализованного при завершении исполнения договоров о государственных закупках.

АИС „ГРГЗ”/ MTeндер была разработана с целью обеспечить возможность планировать индивидуальным или совокупным способом государственные закупки, публиковать объявления о намерении, создавать, направлять и принимать оферты, оценивать оферты и присуждать договора, управлять публичными договорами посредством контроля поправок, эффективности исполнения договора путем учета платежей и накладных.

Функциональности АИС „ГРГЗ”/ MTeндер должны продвигать прозрачность и развитие конкурентоспособного рынка в Республике Молдова, будучи доступными всем пользователям как из публичной области, так и частной сферы.

**Стандартный цикл процедуры государственной закупки, проводимой в информационном пространстве АИС „ГРГЗ”/ MTeндер**

****

***Источник:*** *П.13 Технической концепции автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок» (МТендер), утвержденной Постановлением Правительства №705 от 11.07.2018.*

**2.2. Процесс государственной закупки в рамках системы Министерства обороны**

Министерство обороны является специализированным центральным органом публичного управления, имеющим миссию разрабатывать политику в обороне, руководствоваться и координировать создание и развитие Национальной армии, определять риски и угрозы военного характера и потребности относительно подготовки национальной системы обороны для обеспечения военной безопасности государства.

Процесс закупок в рамках системы МО является комплексным и осуществляется централизовано посредством Агентства по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны (АОРАИ) и децентрализовано посредством подведомственных учреждений /военных подразделений, имеющих статус закупающего органа для проводимых процедур.

Стороны, вовлеченные в процесс государственных закупок, и их ответственность представлены на рисунке №1.

Рисунок №1

***Стороны, вовлеченные в процесс государственных закупок в рамках системы МО, и их ответственность***

**2.3 Государственные закупки, проводимые в период 2019-2020 годов в рамках системы Министерства обороны**

МО и подведомственные учреждения/ военные подразделения осуществили в 2019 году закупки на общую сумму 175,66 млн. леев, было заключено 946 договоров, а в 2020 году были заключены 953 договора на общую сумму 198,02 млн. леев. В 2020 году удельный вес открытых торгов по сравнению с 2019 годом снизился примерно на 22%, а удельный вес закупок небольшой стоимости увеличился примерно на 10% по сравнению с предыдущим периодом. Ссылаясь на процедуры запроса ценовых оферт, удельный вес их снизился с 11,31% до 6,1%. В 2020 году примерно на 20% возрос удельный вес закупок, указанных в ст.5 Закона №131/2015. Более подробная информация представлена в таблице №1.

Таблица №1

**Обобщенная информация о государственных закупок в рамках системы МО**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид процедуры закупки** | **2019 год** | | | **2020 год** | | |
| **к-во закупок** | **стоимость, млн. леев** | **удельный вес в общих закупках, %** | **к-во закупок** | **стоимость, млн. леев** | **удельный вес в общих закупках, %** |
| **Открытые торги, всего, из которых:** | **187** | **96,07** | **54,69** | **168** | **65,92** | **32,46** |
| * *централизовано* | 103 | 86,76 |  | 92 | 61,52 |  |
| * *децентрализовано* | 84 | 9,31 |  | 76 | 4,4 |  |
| **Закупки, указанные в ст.5 Закона №131/2015** | **49** | **23,80** | **13,55** | **45** | **63,24** | **31,13** |
| **Запрос ценовых оферт, всего, из которых:** | **74** | **19,87** | **11,31** | **56** | **12,40** | **6,10** |
| * *централизовано* | 72 | 18,79 |  | 56 | 12,40 |  |
| * *децентрализовано* | 2 | 1,08 |  |  |  |  |
| **Закупки небольшой стоимости** | **634** | **33,86** | **19,28** | **687** | **61,56** | **30,31** |
| **Переговорные процедуры без публикации** | **2** | **2,07** | **1,18** | **X** | **X** | **0** |
| **ВСЕГО:** | **946** | **175,66** | **100** | **953** | **198,02** | **100** |

***Справка:*** *Отчеты, представленные МО и подведомственными военными учреждениями/подразделениями.*

В аспекте объекта закупок отметим, что наиболее существенный удельный вес приходится на товары, так, в аудируемом периоде в рамках системы МО было заключено 433 договора в 2019 году и, соответсвенно, 508 договоров в 2020 году. Количество договоров по закупке услуг в период 2019-2020 годов сохранялось на постоянном уровне, варьируя с 299 до 271 договора, такая же ситуация отмечалась и в случае закупки продуктов питания и коммунальных услуг. Ссылаясь на контрактацию работ по ремонту, они снизились с 51 до 26 договоров. Описанную информацию можно увидеть на следующей диаграмме.

***Справка:*** *Источник информации и подробности отчетов, информации, представленные МО и подведомственными военными учреждениями/ подразделениями*

1. **СФЕРА И ПОДХОД АУДИТА**

**3.1. Законный мандат и цель аудита**

Аудит соответствия государственных закупок в рамках системы Министерства обороны в 2019-2020 годах был проведен Счетной палатой на основании Закона об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова[[5]](#footnote-5) и в соответствии с Программами аудиторской деятельности Счетной палаты на 2020 и 2021 годы[[6]](#footnote-6) с целью оценить соответствие процесса государственных закупок с положениями применяемой законодательно-нормативной базы и составить общий вывод аудита.

В контексте реализации предложенной цели, установлены следующие специфические цели аудита:

1. **Институциональная база и порядок создания рабочих групп вписываются в положения законодательной базы?**
2. **Осуществляется в рамках системы МО достоверное и прозрачное планирование государственных закупок путем соответствующего аргументирования потребностей?**
3. **Процедуры по оценке оферт и назначению победителя проведены согласно положениям законодательной базы?**
4. **Закупающий орган осуществлял мониторинг и отчитывался о проведенных государственных закупках регламентировано?**
5. **Закупки, предназначенные для борьбы с пандемией Covid-19, были проведены с соблюдением законодательных положений?**
6. **Закупки небольшой стоимости осуществлялись с соблюдением положений применяемой нормативной базы?**
7. **Использование закупающим органом Автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок" (АИС „ГРГЗ”/MTeндер) при проведении процедур государственных закупок обеспечивает соблюдение законодательных положений в данной области?**

**3.2. Подход аудита**

Аудиторская миссия была проведена в соответствии с Международными стандартами Высших органов аудита, в частности, ISSAI 100, ISSAI 400, а также ISSAI 4000[[7]](#footnote-7).

Подход аудита основывался на оценке соответствия процесса государственной закупки, созданного в рамках системы МО. Аудит был ориентирован на согласованный анализ политик, процедур, внутренних правил, связанных с каждым этапом проведения процесса государственных закупок в рамках системы МО, в соотношении с решениями и действиями руководства субъекта и рабочей группы.

Методология аудита состояла из действий по сбору доказательств на удалении[[8]](#footnote-8) в результате оценки процедур и проверки документов, связанных с данной областью, споров, направленных НАРС и утвержденных решений, сопоставления и обобщения информаций из различных информационных систем, использованных с этой целью, а также путем запроса подтверждений и проведения наблюдений.

В качестве источников критериев аудита послужили законодательные и нормативные акты, связанные с тематикой аудиторской миссии. Сфера охвата аудита, критерии аудита, стоящие в основе констатаций и применяемых процедур аудита представлены в приложении №4 к настоящему Отчету аудита.

Полученные аудиторские доказательства являются достаточными и адекватными для подтверждения общего вывода, сформулированного в настоящем Отчете аудита.

**3.3. Ответственность аудитора**

Ответственность аудитора заключается в оценке, если определенный специфический объект/аспект соответствует установленным критериям, получая в этой связи достаточные и адекватные аудиторские доказательства для подтверждения констатаций и выводов аудита.

**IV. КОНСТАТАЦИИ**

## **4.1. Институциональная база и порядок создания рабочих групп вписываются в положения законодательной базы?**

В рамках Министерства обороны отсутствует унифицированная внутренняя нормативная база, регламентирующая порядок организации и проведения государственных закупок, с указанием полномочий АОРАИ и подведомственных МО учреждений/военных подразделений, в процессе государственных закупок, а организация ряда рабочих групп и их деятельности осуществляются посредством устаревших внутренних нормативных актов, не согласованных с положениями законодательной базы и происходящими в настоящее время структурными изменениями.

**4.1.1 Процесс организации государственных закупок в системе Министерства обороны не формализован и не соотнесен с утвержденными институциональными и структурными изменениями.**

В рамках МО на процесс государственных закупок повлияла специфика области деятельности субъекта, который руководствуется соответствующими законодательными положениями и внутренними регламентами, не была создана комплексная внутренняя нормативная база, которая предусмотрела бы этапы процесса, а также права и обязанности всех вовлеченных в них подведомственных структур/субъектов.

Во внутреннем плане, закупки в рамках системы МО регламентированы приказом МО[[9]](#footnote-9). Так, они проводятся:

***централизовано*** *– закупки ТОВАРОВ И УСЛУГ ≥ 200.000 ЛЕЕВ и закупки РАБОТ ≥ 250.000 ЛЕЕВ, посредством АОРАИ[[10]](#footnote-10)* на основаниипредложений, поступающих от центрального аппарата министерства и подведомственных учреждений, или напрямую посредствомГенерального штаба. В этой связи, Приказом министра МО был утвержден состав 2 специализированных[[11]](#footnote-11) рабочих групп по государственным закупкам, сформированных из представителей Агентства и ГШ, которые разрабатывают план закупок, оценивают стоимость договоров ГЗ, исполняют и осуществляют мониторинг ГЗ.

* ***децентрализовано -*** *закупки ТОВАРОВ И УСЛУГ ≤ 200.000 ЛЕЕВ и закупки РАБОТ ≤ 250.000 ЛЕЕВ,* проведенные посредством рабочих групп, созданных в рамках подведомственных учреждений/ военных подразделений, и предназначенные для закупки коммунальных услуг, лекарств и медицинского оборудования, аренды маршрутов и обеспечения транспортными средствами, независимо от их стоимости, проведенного при необходимости. *Вместе с тем, подведомственные учреждения/ военные подразделения будут проводить государственные закупки согласно законодательным положениям, представляя ежегодно АГЗ отчеты о закупках небольшой стоимости. Подведомственные учреждения/ военные подразделения не имеют официальную страницу, поэтому не могут отслеживать планы закупок и отчеты по проведенным децентрализовано закупкам.*

Несмотря на то, что ПП №982 от 10.10.2018 на Агентство по обеспечению ресурсами и администрированию имущества МО была возложена ответственность за эффективное использование публичных фондов и оптимизацию процесса закупок в рамках Министерства обороны и Национальной армии путем планирования, инициирования и проведения процедур государственных закупок товаров/работ/услуг, в том числе специфичных военной области, согласно потребностям Национальной армии исходя из бюджетных ассигнований[[12]](#footnote-12), изменение внутренней нормативной базы не было произведено до настоящего времени, не был регламентирован ни порядок организации и проведения государственных закупок в рамках системы МО, с указанием полномочий АОРАИ и подведомственных учреждений/ военных подразделений МО в процессе государственных закупок.

Таким образом, в институциональном аспекте в рамках системы существуют 2 рабочие группы на уровне министерства и 18 – на уровне подведомственных учреждений/ военных подразделений МО. Причина описанной проблемы вытекает из неопределенности Закона №131 от 2015 года, которым закупки небольшой стоимости практически исключены из системы государственных закупок. Описанная ситуация определяет фрагментарность информаций, связанных с государственными закупками, проведенными в системе МО, не позволяя получить видения в целом об их планировании, исполнении и отчетности на уровне системы, что влияет на прозрачность использования публичных средств.

## **4.1.2 Организация ряда рабочих групп и их деятельности осуществляются посредством устаревших внутренних нормативных актов, не согласованных с положениями законодательной базы и происходящими структурными изменениями.**

Согласно законодательной базе[[13]](#footnote-13), закупающий орган исполняет полномочия в области государственных закупок посредством созданной с этой целью рабочей группы. ***Рабочая группа*** инициирует и осуществляет процедуры государственных закупок для удовлетворения потребностей закупающего органа или объединения закупающих органов. Рабочая группа создается специальным решением (приказом) или распоряжением минимум 5 членов, а в обоснованных случаях минимум 3 членами

Полномочия рабочей группы, а также основополагающие принципы ее функционирования представлены в приложении №5 к настоящему Отчету.

Так, путем делегирования лиц, имеющих полномочия и компетенции в области государственных закупок, в качестве членов рабочей группы, а также путем четкого установления полномочий и функций каждого члена рабочей группы во внутреннем акте *(приказ/решение о создании рабочей группы* *по государственным закупкам или Положение о функционировании рабочей группы* *по закупкам),* обеспечивается выполнение обязанностей в области государственных закупок в соответствии с применяемыми принципами.

В результате проведенной аудиторской деятельности установлено, что некоторые рабочие группы, созданные для проведения децентрализованных государственных закупок, действуют на основании устаревших внутренних актов, не приведенных в соответствие к нынешним правилам и условиям проведения государственных закупок (в том числе посредством системы MTeндер), а в других случаях – в отсутствие принятых соответствующих положений, а также без распределения заданий/обязанностей каждого члена группы. Как и в случае наблюдения из п.4.1.1, выявленная проблема объясняется отсутствием регламентирования государственных закупок на уровне министерства. Описанная ситуация не влияет непосредственно на государственные закупки, однако влияет на их качество.

**4.2. Осуществляется в рамках системы МО достоверное и прозрачное планирование государственных закупок путем соответствующего аргументирования потребностей?**

Процесс стратегического планирования необходимо улучшить в аспекте установления ряда измеряемых показателей достижений и вписывающихся во времени, что облегчит выявление дополнительных ресурсов финансирования и позволит определить приоритеты инвестиционных проектов на уровне МО, обусловив в итоге достоверное планирование государственных закупок.

Порядок разработки и публикации планов государственных закупок в рамках МО не обеспечивает наличия четкого и полного видения, что ставит под угрозу прозрачность порядка, в котором расходуются публичные средства и доступность к процедурам государственных закупок всех экономических операторов.

## **4.2.1 Выявление потребностей в государственных закупках работ не соотнесено со стратегическими документами, что влияет на порядок, в котором определяются потребности для закупки и обоснованного документирования ассигнований финансовых ресурсов из государственного бюджета.**

Процесс планирования государственных закупок незаменимо связан с бюджетным процессом, как схематически представлено на рисунке №1.

Планирование договоров о государственных закупках предусматривает выявление договоров о государственных закупках, предназначенных для удовлетворения потребностей в товарах, работах или услугах на весь бюджетный год, отраженных в плане закупок закупающего органа.

**Выявление потребностей[[14]](#footnote-14)** основывается на подробном анализе существующих проблем в области деятельности закупающего органа и, вместе с тем, возможностей, которые могут быть осуществлены с целью развития такой области и/или улучшения актуальной ситуации. Установление потребностей закупающего органа производится, начиная от конечного результата, который орган желает достичь, и возможности реализации такой закупки.

Определение потребностей осуществляется путем:

• накопления всех потребностей закупающего органа;

• анализа каждой потребности;

• установления уровня приоритетности.

При разработке предложений по расходам на капитальные инвестиции, закупающий орган должен руководствоваться регламентированными положениями[[15]](#footnote-15), имея обоснованные аргументы, связанные с объектами инвестиций, направленные для включения и утверждения для финансирования из государственного бюджета[[16]](#footnote-16).

Министерство обороны запланировало государственную закупку, необходимую для выполнения работ по капитальному ремонту, исходя из предложений подведомственных учреждений/ военных подразделений и из Плана действий по внедрению Национальной стратегии по обороне и Военной стратегии на 2018-2022 годы, они были включены в рамки расходов на среднесрочный период по разделу текущих расходов. В этой ситуации эти расходы не могут быть разграничены и увидены как отдельные расходы. Вместе с тем, бюджетный прогноз на среднесрочный период на 2019-2021 годы не предусматривает расходы на капитальные инвестиции.

База по стратегическому развитию Министерства обороны содержит три приоритетных направления для продвижения и внедрения политики по обороне, а именно:

1. продолжение процесса реформирования и модернизации сектора обороны;
2. повышение качества жизни и улучшение условий службы военного и гражданского персонала Министерства обороны и Национальной армии;
3. развитие отношений сотрудничества с международными профильными организациями и с учреждениями обороны других стран.

Указанные приоритетные направления находятся в следующих стратегических документах: Концепция национальной безопасности[[17]](#footnote-17), Концепция военной реформы[[18]](#footnote-18) и Военная доктрина Республики Молдова[[19]](#footnote-19).

Показатели достижений, связанные с внедрением установленных стратегических приоритетов[[20]](#footnote-20) (Улучшение военной и социальной инфраструктуры (2.2.3.2); Строительство, ремонт и постепенное обновление учебных зданий военных подразделений (2.11.4.2)), предусматривают количество построенных, отремонтированных или обновленных зданий, строений, сетей. Эти показатели не являются измеряемыми, специфичными, своевременными и не может быть отслежена их корреляция с потребностями в работах МО, выявленных и утвержденных руководством. Более того, в Плане действий по внедрению Национальной стратегии по обороне и Военной стратегии на 2018-2022 годы для указанной деятельности в качестве источников финансирования были установлены годовые бюджетные лимиты ассигнований, не будучи включенными дополнительные потребности финансовых средств. Ситуация относительно планирования расходов для ремонта зданий представлена ниже в таблице.

Таблица №2

**Оцененные и выделенные расходы для капитального ремонта зданий, в динамике**

**(млн. леев)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Раздел расходов | Год | Предложения по бюджету \*\* | Утверждено  FD 044 | Уточнено | Исполнено |
| Капитальный ремонт зданий | **2019** | 64,1 | 14,3 | 37,4 | 37,4 |
| **2020** |  | 15,9 | 21,8 | 21,8 |

**Источник:** FD-44; \*ПП №851 от 20.08.2018 „Об утверждении бюджетного прогноза на среднесрочный период (2019-2021)”; \*\* Предложение по бюджетному планированию, исходя из запросов подведомственных учреждений/ военных подразделений, обобщенные АОРАИ.

Так, в рамках МО существуют резервы по стратегическому видению в аспекте развития системы обеспечения логистикой и военной инфраструктуры, которые будут содержать приоритетность инвестиционных объектов, которые должны быть реализованы. Процедура выявления и определения приоритетности является годовой и оставлена на усмотрение руководства, или для реализации этих целей, внедрение надежного и работающего процесса государственных закупок представляет собой приоритет.

Обратим внимание на то, что в ситуации, в которой показатели достижений не являются измеряемыми и зависят от текущих бюджетных ассигнований, достижение целей, установленных в Стратегии, не может быть подвергнуто мониторингу и оценено. Данная ситуация определяет невозможность вписаться во времени показателям достижений и ограничений при запросе дополнительных финансовых средств из государственного бюджета.

*Более того, другим аспектом, который влияет на вышеописанную проблему, является несоответствие между нормативными актами, разработанными Министерством финансов, и Постановлениями Правительства, которые различно интерпретируют эти понятия. Это несоответствие приводит к нечеткому разграничению текущих расходов от расходов для капитальных инвестиций. Согласно действующей законодательной базе, расходы для проектирования капитальных инвестиций включаются в бюджет только при условии, если были соблюдены процедуры по их подготовке, основываясь на результатах технико-экономической оценки, анализе эффективных затрат и других основополагающих анализах[[21]](#footnote-21), а для текущих расходов это положение не является необходимым.*

*В этой связи приводим следующие примеры.*

В соответствии с положениями Постановления Правительства №1029 от 19.12.2013 „О государственных капитальных инвестициях”, ***государственной капитальной инвестицией*** являются бюджетные расходы, предназначенные для создания основных средств, в том числе строительства и/или обновления, реконструкции или расширения существующих основных средств, понятие содержится и в Методологическом пособии по разработке, утверждению и изменению бюджета (Приказ МФ №209 от 24.12.2015) (понятие ***капитальная инвестиция*** предполагает бюджетные расходы, предназначенные для формирования основных средств (строительство и/или обновление, реконструкция или расширение существующих основных активов)).

С другой стороны, Приказ МФ №216 от 28.12.2015[[22]](#footnote-22) ***сужает понятие инвестиций[[23]](#footnote-23)****,* некоторые работы были квалифицированы как капитальный ремонт и, соответственно, планируются как текущие расходы, а не как капитальные инвестиции.

Так, обратим внимание на то, что предложения по бюджетному планированию по разделу „Учет, содержание, ремонт и модернизация объектов недвижимости и их инфраструктуры” включают объекты для капитального ремонта, которые, исходя из перечня работ, соответствуют понятию капитальных инвестиций. В этих условиях, соответствующие объекты должны быть запланированы и бюджетированы другим способом, соответствующим капитальным инвестициям[[24]](#footnote-24).

Вместе с тем, аудит отмечает, что составление сметной документации для указанных работ производится на основании Инструкции по составлению смет для строительно-монтажных работ ресурсным методом (CPL)[[25]](#footnote-25), которая предусматривает, что ***объектом инвестиции*** *является строительство, реконструкция, расширение, техническое перевооружение предприятий, капитальный или текущий ремонт зданий и строений, работы по реставрации.*

**4.2.2 Порядок разработки и публикации планов государственных закупок не обеспечивает прозрачность и полную доступность к порядку, в котором расходуются публичные средства.**

**План закупок** представляет собой совокупность потребностей в товарах, работах или услугах для всего бюджетного года, потребностей, которые должны быть реализованы путем заключения одного или многих договоров о государственных закупках в зависимости от порядка их планирования. План проведения государственных закупок разрабатывается Рабочей группой и утверждается руководителем закупающего органа, который должен быть обязательно опубликован на официальной web странице закупающего органа в течение 15 дней с даты утверждения[[26]](#footnote-26). Вместе с тем, в случае необходимости изменения плана закупок, он может быть откорректирован/изменен в течение бюджетного года, будучи опубликованным на web странице в течение 5 дней от его изменения.

Планы закупок на 2019 и 2020 годы, размещенные на официальной странице МО ([www.army.md](http://www.army.md)), не являются полными и предусматривают лишь централизованные государственные закупки, а также некоторые закупки небольшой стоимости, проведенные посредством АОРАИ. Ситуация объясняется отсутствием в базе по регламентированию порядка организации и проведения государственных закупок в рамках системы МО, с указанием полномочий АОРАИ и подведомственных учреждений/ военных подразделений МО в процессе государственных закупок. Этот факт позволил провести государственные закупки в 18 подведомственных учреждениях/ военных подразделениях МО на сумму 66,6 млн. леев в 2019 году и, соответственно, на 58,8 млн. леев в 2020 году, без публикации планов закупок в установленном порядке. Более подробная информация представлена в приложении №6 к настоящему Отчету.

Все отмеченное ограничивает прозрачность в отношении информирования экономических операторов, широкой и специализированной общественности о намерениях закупающего органа, связанных с объемом и сроками проведения государственных закупок.

**4.3 Процедуры по оценке оферт и назначению победителя проведены согласно положениям законодательной базы?**

На процедуры оценки оферт и назначения победителя повлияли некоторые недостатки, связаные с ненадлежащим применением закупающим органом электронных торгов, недостаточным обоснованием анормально низкой оферты. Также, отсутствие корреляции договоров о государственных закупках работ с решениями по присуждению ставит под угрозу отслеживание правильности проведения государственных закупок и не обеспечивает прозрачность процесса присуждения и подписания договора. Более того, оно не позволяет отслеживать порядок реализации решений НАРС по аннулированию решений о присуждении договоров, ситуация усугубляется и отсутствием взаимосвязи 2 информационных платформ, имеющих в качестве объекта государственные закупки.

Существенные различия между ставками, применяемыми оферентами при разработке оферты, и ставками, используемыми при разработке сметы расходов для закупки работ, установленные Министерством экономики и инфраструктуры, приводят к завышенному планированию бюджетных ресурсов, необходимых для этого вида закупок.

## **4.3.1 Наличие пробелов в нормативной и системной базе влияет на соответствие процедуры оценки оферт.**

Согласно положениям законодательной базы[[27]](#footnote-27), оценка оферт является закрытой процедурой, в которой участвуют лишь члены рабочей группы.

Рассмотрение, оценка и сравнение оферт осуществляются без участия оферентов или их представителей. Для облегчения рассмотрения, оценки и сравнения оферт, закупающий орган может запрашивать у оферента лишь письменные объяснения по своей оферте. Не допускается изменение оферты, в том числе ее цены, чтобы сделать ее соответствующей ряду требований, которым она первоначально не соответствовала. *Дополнительная информация, представленная оферентами, не должна приводить к изменениям, которые обусловят искажение конкуренции или создание дополнительных выгод по отношению к другим оферентам.*

При определении победившей оферты, закупающий орган оценивает и сравнивает полученные оферты, используя порядок и критерии, изложенные в документации по присуждению.

В случае, когда присуждение договора о государственной закупке производится на основании критерия ,,наиболее низкой цены”, оценка оферт существляется путем сравнения цен каждой оферты и путем составления в нижесходящем порядке соответствующих цен, рейтинга, на основании которого устанавливается выигравшая оферта.

В случае, когда присуждение договора о государственной закупке производится на основании критерия ,,оферта, которая имеет наилучшее соотношение качества и цены”, оценка оферт существляется путем представления для каждой оферты оценки, вытекающей в результате применения алгоритма расчета, установленного в документации по присуждению. Рабочая группа должна составить нижеисходящий порядок предоставленной оценки, рейтинг, на основании которого устанавливается выигравшая оферта. Оценка представляет собой среднее значение индивидуальных оценок, проставленных каждым членом рабочей группы.

Аудит отмечает, что рабочие группы Министерства обороны при оценке оферт в аудируемом периоде использовали преимущественно критерий присуждения ,,наиболее низкой цены”. Результаты оценки находятся в решениях по присуждению договора, которые были размещены в АИС „ГРГЗ”/MTeндер.

В ходе аудита выявлено, что Положение о деятельности рабочей группы по закупкам[[28]](#footnote-28) предусматривает составление протокола о результатах оценки оферт, внесенных в рамках процедуры закупки, эта процедура отсутствует в Законе №131/2015. Таким образом, в аудируемом периоде закупающий субъект фактически соблюдал законодательное положение и не составлял протоколы по оценки оферт.

Тем не менее, аудит считает, что этот документ является полезным в деле закупки, так как способствует обеспечению прозрачности процесса оценки оферт в аспекте анализа каждой офеты в отдельности, особенно в случае применения критерия „оферта, которая имеет наилучшее соотношение качества и цены”.

***Справка:*** *ПП №10 от 20.01.2021[[29]](#footnote-29) положение было изменено и составляется протокол об открытии оферт при реализации для всех закупок, за исключением процедур государственных закупок, организованных в рамках АИС „ГРГЗ”/MTeндер, которые не обеспечили регламентирование описанной ситуации, хотя изложенная проблема будет сохраняться в дальнейшем.*

Другой выявленной аудитом проблемой является ненадлежащее применение закупающим органом электронных торгов при закупке работ. Несмотря на то, что законодательная база[[30]](#footnote-30) предусматривает, что закупающий орган обязан сообщить о решении использовать электронные торги в документации по присуждению, условия, при которых оференты будут иметь право продавать с торгов, в частности, со ссылкой на количество раундов, длительность каждого раунда, длительность интервала между раундами, минимальный шаг на аукционе, который, если есть случай, будут запрошен для продажи с торгов новых оферт, в результате эти положения не соблюдались. Отметим, что при отсутствии полной оценки всех оферт в соответствии с установленным критерием по присуждению, закупающий орган при применении электронных торгов начал лишь с единственным оператором. Также, необходимо учесть то, что установленным критерием отбора было наилучшее соотношение между качеством и ценой, в том числе другие факторы оценки. Это отклонение было объяснено отсутствием опыта закупающего органа в использовании АИС „ГРГЗ”/MTeндер.

Делается вывод, что описанной ситуацией закупающий орган с самого начала ограничивает право остальных участников в участии в процедуре по закупкам, игнорируя принцип обеспечения конкуренции и борьбы с антиконкурентными практиками в области государственных закупок.

Другим аспектом, связанным с закупкой работ, на который аудиторская миссия обращает внимание, является несоблюдение закупающим органом положений законодательной базы со ссылкой на назначение победившей оферты в отсутствие минимального количества избираемых оферт. Это обязательство было исключено путем утверждения новой нормативной базы по государственным закупкам работ, вместе с тем, не была обеспечена корреляция с положениями Закона №131/2015.

С другой стороны, аудит установил 3 случая ненадлежащего назначения победившей оферты при закупке работ, они не соответствовали всем критериям квалификации и отбора в соответствии с информацией, содержащейся в ЕЕДЗ, с требованиями по квалификации, предусмотренными в документации по присуждению и объявлении о намерении, в том числе были выявлены некоторые представленные документы без применения электронной подписи ответственного лица. Данная ситуация была связана с пробелами и несовершенством АИС „ГРГЗ”/MTeндер, которые навязывали дисквалификацию всех оферентов для просмотра документов, прикрепленных ими в систему, с целью определения права на участие представленной оферты. Этот пробел электронной системы сдерживает закупающий орган уклоняться от соблюдения законодательных положений и осуществлять определенные действия, которые приводят к нарушению принципов равного участия, беспристрастности, недискриминации в отношении оферентов и экономических операторов.

***Справка:*** *ПП №638 от 26.08.2020 „Об утверждении Положения о государственных закупках работ” было исключено требование о необходимости наличия минимум 3 оферентов, которые должны соответствовать установленным условиям по квалификации. Вместе с тем, положение о наличии количества оферентов/ кандидатов, которые соответствуют требованиям по квалификации и отбору, составляющее меньше, чем минимальное число, предусмотренное для каждой процедуры, действует до настоящего времени.*

**4.3.2** **Процедуру обоснования анормально низкой оферты по закупаемым работам необходимо привести в соответствие с положениями законодательной базы.**

Анормально низкой офертой считается оферта продажи товаров, выполнения работ или предоставления услуг по существенно заниженной цене по сравнению с офертами других оферентов или по отношению к товарам, работам или услугам, которые должны быть поставлены, выполнены или оказаны в ситуации, в которой оферент не успевает продемонстрировать свой доступ к специальной технологии или к более выгодным условиям оплаты, которые позволят предоставить такую низкую цену оферты[[31]](#footnote-31).

В случае государственной закупки работ, оферта представляет собой существенно низкую цену по сравнению с офертами других оферентов или по отношению к работам, которые должны быть выполнены, если предложенная цена составляет менее 85% от стоимости работ, рассчитанная закупающим органом в установленном порядке.

Закупающий орган обязан обеспечить экономическому оператору возможность обосновать анормально низкую цену. В случае оферты, которая имеет очевидно анормально низкую цену по отношению с теми, которые должны быть поставлены, выполнены или предоставлены, закупающий орган обязан письменно запросить у оферента и направить для принятия решения об отказе этой оферты подробности и уточнения, которые считает существенными относительно оферты, а также проверить ответы, которые обосновывают соответствующую цену.

Полученные от оферента обоснования должны ссылаться на:

a) экономическое обоснование порядка формирования цены, связанного с производственным процессом, использованными методами исполнения или предоставления услуг;

b) принятые технические решения и/или любые особенно благоприятные условия, которые способствуют оференту для поставки товаров, выполнения работ или предоставления услуг;

c) оригинальность оферты с точки зрения выполнения всех требований, предусмотренных в техническом задании;

d) соблюдение распоряжений относительно охраны труда и применяемых условий труда для выполнения работ, предоставления услуг или поставки товаров.

Аудит отмечает, что в системе государственных закупок Министерства обороны оферты, признанные победившими, которые являются анормально низкими, были выявлены преимущественно при государственных закупках работ. Например, только в 2019 году они составили около 60% от общих закупок работ, проводимых закупающим органом, причиной были различия между ставками, установленными в оценочных сметах, и ставками, использованными экономическими агентами при разработке оферт.

Анализ соответствующей нормативной базы показывает, что начиная с 01 мая 2018 года центральные публичные органы при определении оценочной сметной стоимости контрактованных объектов, финансируемых за счет национального бюджета, используют ставки, установленные Министерством экономики и инфраструктуры[[32]](#footnote-32), а именно:

* средняя заработная плата за час рабочих строителей – 57,66 леев/час;
* ставки накладных расходов от прямых затрат – 14,5%;
* сметная прибыль – 6%.

Так, МО, в качестве публичного органа, при разработке сметы расходов использовало ставки, установленные Министерством экономики и инфраструктуры, а оференты представили оферты, исходя из использованных ими ставок, которые ниже тех, предусмотренных Министерством экономики и инфраструктуры. Данная ситуация определяет завышенное планирование бюджетных средств, необходимых для этого вида закупок.

Оценивая порядок обоснования анормально низкой оферты, установлено, что рабочая группа запросила от экономических операторов, участвующих в процедуре, подтверждение анормально низкой цены, в том числе путем представления всех подтверждающих документов.

Однако, аудит отмечает, что качество документов, представленных экономическими операторами в аспекте обоснования накладных расходов и сметной прибыли, не является удовлетворительным и полным, имея общий формат. Приводим пример, что ни один экономический оператор не представил приказ руководителя и соответствующие расчеты, подтверждающие утвержденный годовой уровень накладных расходов и сметной прибыли за 2019 – 2020 годы, которые согласно нормам по составлению смет для строительно-монтажных работ ресурсным методом (CP L.01.01-2012)[[33]](#footnote-33) являются обязательными и определяются на основании индивидуальных фактических расходов.

В ходе аудиторской миссии аудиторская группа запросила представить копии приказов и соответствующих расчетов от 5 экономических операторов, назначенных победителями, из которых один отказался их представить, мотивируя тем, что запрашиваемая информация является конфиденциальной, 2 представили информацию в описательном формате, без приложения подтверждающего документа (приказа руководителя), а 2 других представили информации соответствующим образом.

Подробнее, у одного из указанных операторов отмечается следующая ситуация, хотя в представленных подтверждениях накладные расходы были установлены на 2019 год на уровне 4,4%, а сметная прибыль на уровне 3,7%, при представлении оферты были применены коэффициенты меньше размера 3% по обоим коэффициентам. Этот факт позволил экономическому оператору предложить меньшую цену в представленной экономической оферте, таким образом, был назначен победителем в рамках 2 процедур на общую сумму свыше 10 млн. леев.

Законодательная база предусматривает, что ЕЕДЗ представляет собой документ, представленный в электронном формате, состоя из декларации под собственную ответственность экономического оператора относительно выполнения критериев по квалификации и отбору. На момент внесения оферт, закупающий орган должен согласовать ЕЕДЗ, так как он заменяет представление документов по квалификации и отбору, установленных закупающим органом в документации по присуждению. Вместе с тем, закупающий орган запросит оферента, расположенного на первом месте, после применения критерия по присуждению, представить подтверждающие актуализованные документы, которыми продемонстрирует выполнение всех критериев по квалификации и отбору в соответствии с информацией, содержащейся в ЕЕДЗ[[34]](#footnote-34).

Согласно объяснениям субъекта, запрос информации относительно применения индивидуальных ставок по накладным расходам и сметной прибыли воспринимаются как дополнительные документы по квалификации и отбору, которые не включены в документацию по присуждению. Данная ситуация влияет на качество представленных оферт и позволяет экономическим операторам получать необоснованную прибыль от нерегламентированного использования публичных финансовых средств.

**4.3.3 Закупающий орган исполнял решения Национального агентства по разрешению споров.**

Согласно законодательным положениям[[35]](#footnote-35), закупающий орган обязан отвечать на любой запрос Национального агентства по разрешению споров и передавать ему любые документы, представляющие релевантность для решения спора в срок, не превышающий 5 рабочих дней с даты получения запроса.

Национальное агентство по разрешению споров[[36]](#footnote-36) рассматривает с точки зрения законности и основательности оспариваемый акт и может объявить решение, которым аннулирует его частично или в целом, обязывая закупающий орган выпустить акт или принять любую другую меру, необходимую для исправления актов, влияющих на процедуру присуждения.

Закупающий орган обязан отчитаться перед Национальным агентством по разрешению споров о принятых мерах по исправлению, а в случае решения НАРС, которым аннулируется частично или полностью, оспариваемый акт *является обязательным для исполнения для закупающего органа. Договор о государственной закупке, заключенный с несоблюдением решения НАРС, становится абсолютно недействительным.*

Согласно информации, расположенной на сайте НАРС[[37]](#footnote-37),в адрес закупающего органа в аудируемом периоде было направлено 20 обращений, 11 в 2019 году и, соответственно, 9 в 2020 году, большинство имело в качестве объекта процедуры закупку работ в 2019 году, а в 2020 году - приобретение товаров. Оценив порядок исполнения решений НАРС, отметим, что закупающий орган не соблюдал решения агентства. Более подробная информация об исполнении решений НАРС представлена в приложении №7 к Отчету.

В рамках аудиторской миссии установлено несоответствие информации с сайта НАРС, [www.achizitii.md](http://www.achizitii.md) и АИС „ГРГЗ”/MTeндер по разделу ,,Оценка оферт/по уставу и решение рабочей группы”. Несмотря на то, что закупающий орган исполнял решение НАРС и размещал в установленном порядке измененное решение по присуждению договора в АИС „ГРГЗ”/MTeндер, его нельзя увидеть, в то время как на платформе [www.achizitii.md](http://www.achizitii.md) и на [www.ansc.gov.md](http://www.ansc.gov.md) оно находится.

Так, отсутствует корреляция между данными, зарегистрированными по 3 источникам массовой информации, все это управлялось субъектами, подведомственными Министерству финансов, не осуществляя контроли систем ИТ, которые обеспечивают соответствие отображаемых данных и возможность обеспечения отслеживания порядка исполнения решений НАРС.

**4.3.4 Модель рамочного договора о государственной закупке работ, утвержденная Министерством финансов, не обеспечивает связь между процедурой назначения победителя и заключенным договором.**

В соответствии с положениями законодательной базы[[38]](#footnote-38), *договором о государственной закупке* является безвозмездный договор, заключенный в письменном виде между одним или несколькими экономическими операторами и одним или несколькими закупающими органами, предметом которого является закупка товаров, выполнение работ или оказание услуг.

Для обеспечения применения единой методологии относительно процедур государственной закупки работ, товаров и услуг согласно положениям Закона №131/2015, была разработана и утверждена стандартная документация для проведения государственных закупок[[39]](#footnote-39), которая содержит модель договора с обязательными договорными условиями.

При рассмотрении договоров, заключенных закупающим органом в период 2019-2020 годов, которые были заключены согласно утвержденной модели рамочного договора, установлены расхождения по разделу „Договаривающиеся стороны”. Так, в договорах закупки работ отсутствует ссылка на решение рабочей группы по присуждению договора, в то время как в договорах закупки товаров и услуг эта ссылка содержится, или для обеспечения придания единообразия и их восприятия, договорные положения должны быть подобными для всех договоров государственных закупок, независимо от объекта закупки.

Отсутствие корреляции между договором и решением по присуждению ставит под угрозу возможность отслеживания правильности проведения государственной закупки и не обеспечивает прозрачность процесса присуждения и подписания договора. Более того, оно не позволяет отслеживать порядок реализации решений НАРС по аннулированию решений о присуждении договоров.

**4.4 Закупающий орган осуществлял мониторинг и отчитывался о проведенных государственных закупках регламентировано?**

Осуществление мониторинга исполнения договорных условий в рамках системы МО производится дифференциировано в зависимости от объекта закупки. Работы были выполнены в срок, соответственно, экономическим операторам не были начислены пени, а за ненадлежащее исполнение 33 договоров закупок товаров и услуг была начислена пеня за задержку в сумме 99,41 тыс. леев, которые были удержаны из гарантии за надлежащее исполнение. Также, аудит установил, что 3 процедуры запроса ценовых оферт не были запланированы, но были проведены на сумму около 2,4 млн. леев.

Этап отражения в отчетности государственных закупок не автоматизирован и не обеспечивает соединение с другими информационными платформами ([bap@tender.gov.md](mailto:bap@tender.gov.md)), что не способствует оперативности соответствующих данных, а также повышает возможность допущения ряда ошибок, касательных данных процессов.

**4.4.1 Осуществление мониторинга исполнения договорных условий в рамках системы МО производится дифференциально в зависимости от объекта закупки.**

В соответствии с законодательными положениями[[40]](#footnote-40), закупающий орган посредством рабочей группы[[41]](#footnote-41) на этапе исполнения договоров обеспечит осуществление мониторинга соответствующей реализации договорных условий, а экономический оператор, безусловно, исполнит условия заключенного договора о государственных закупках, соблюдая требования по качеству и установленной цене. Невыполнение или несоответствующее выполнение договорных обязательств влечет к ответственности экономического оператора согласно законодательству и условиям договора о государственных закупках.

Осуществление мониторинга исполнения договорных условий в рамках системы МО производится дифференциально в зависимости от объекта закупки.

***В случае закупки работ***: закупающий орган, посредством Управления администрирования недвижимого имущества АОРАИ, обеспечивает осуществление мониторинга договоров подряда посредством контроля качества работ, а также проверяет количественно и качественно все этапы реализации процессов по ремонту и обновлению. Завершенные работы принимаются Комиссией, созданной Приказом директора АОРАИ[[42]](#footnote-42), совместно с представителями Управления логистики в рамках ГШ (J4), подрядчика и подведомственных учреждений/ военных подразделений, которые управляют инвестиционным объектом.

В результате рассмотрения протоколов при завершении работ, не были установлены отклонения в процедуре, работы были реализованы в срок, соответственно, экономическим операторам не были начислены пени.

Ссылаясь на выполнение работ по ремонту основных элементов Мемориального комплекса „Вечность”, этот объект был реализован специфическим способом, его ремонт был предосмотрен посредством Постановления Правительства[[43]](#footnote-43)

Для выполнения ремонтных работ на указанном объекте, в бюджете аудируемого субъекта на 2020 год были запланированы 4,67 млн. леев[[44]](#footnote-44). Общая стоимость объекта составила 2,36 млн. леев (в том числе ремонтные работы - 2,34 млн. леев, услуги по проверке проекта – 0,01 млн. леев, услуги по авторскому надзору за проектом – 0,01 млн. леев).

Согласно акту приемки при завершении работ №31 от 09.06.2020, общая стоимость работ была передана 2-ой Моторизированной пехотной бригаде, военному подразделению, в ведении которого находится Мемориальный комплекс „Вечность”. Информируем, что приемка этого объекта должна была быть осуществлена смешанной комиссией, сформированной из представителей МО, Примэрии мун. Кишинэу, МЭИ, МФ, а также проектировщика и подрядчика, однако фактически представители МЭИ и МФ отсутствовали. Констатации приемной комиссии подтверждают, что работы были выполнены удовлетворительно и объект может эксплуатироваться по назначению. Вместе с тем, комиссия имела некоторые замечания, которые были отмечены в приложении №1 к указанному акту приемки, которые были устранены и приняты в установленный срок.

Отметим, что в ходе проведения миссии аудиторская группа запросила[[45]](#footnote-45) Агентство по техническому надзору высказаться о проверке объема, стоимости и качества работ по капитальным инвестициям, текущим и капитальным ремонтам, выполненным в период 2019-2020 годов Министерством обороны и его подведомственными учреждениями, которым была информирована, что некоторые контроли/проверки в этой связи не были реализованы.

***В случае закупки товаров***, закупающий орган (АОРАИ) обеспечивает осуществление мониторинга исполнения договоров посредством ряда подведомственных учреждений/ военных подразделений МО[[46]](#footnote-46), которые являются подразделениями системы логистики Национальной армии. Так, ответственные подразделения принимают и подписывают подтверждающие первичные документы, а при появлении отклонений в ценах, несоответствиях в качестве и количестве принимаемых товаров информируют АОРАИ. Также, в случае задержки исполнения договоров, АОРАИ информируется в таком же порядке.

Ссылаясь на осуществление мониторинга договоров о закупках товаров и услуг в течение аудируемого периода, закупающий орган уведомил экономических агентов о необходимости соблюдения договорных условий, были начислены пени за задержку в 2019 году по 13 договорам в размере 22,11 тыс. леев, а в 2020 году – по 20 договорам на общую сумму 77,30 тыс. леев, которые были удержаны в полном объеме из гарантий за надлежащее исполнение. С этой целью, за несоблюдение договорных условий по запросу закупающего органа один экономический оператор был включен в список запрещенных агентов.

**4.4.2 Выявленные недостатки при отчетности процедур государственной закупки связаны с негармонизацией положений законодательной базы**.

Отчет о процедуре государственной закупки, а также отчет об аннулировании процедуры государственной закупки составляются закупающим органом и публикуются в Бюллетине государственных закупок не позднее даты заключения договора или даты выхода решения об аннулировании процедуры государственной закупки[[47]](#footnote-47).

Отчетность процедур государственной закупки, которая подпадает под действие Закона о государственных закупках, производится рабочей группой путем составления и представления АГЗ Отчета о результате процедур государственной закупки по модели, размещенной на сайте АГЗ.

Несмотря на то, что законодательная база предусматривает конкретные требования по содержанию документа, простое рассмотрение его позволяет наблюдать факт, что форма отчета практически идентична с формой решения рабочей группы по присуждению договора и содержит некоторую дополнительную информацию, кроме той, которая была запрошена.

В рамках аудиторской миссии было оценено соблюдение требований законодательных положений в этом аспекте, было установлено несоблюдение законных сроков по публикации отчетов в Бюллетине государственных закупок, а в некоторых случаях и непубликация их, причиной была неавтоматизация процесса и необеспечение информационной связи между АИС „ГРГЗ”/MTeндер и [bap@tender.gov.md](mailto:bap@tender.gov.md).

В этом контексте отмечается, что методы отчетности и обработки проводимых государственных закупок не автоматизированы, что не способствует оперативности соответствующих данных, увеличивает процесс их обработки/систематизации/обобщения, а также повышается возможность допущения ряда ошибок, касающихся данных процессов. Вместе с тем, миссия внешнего публичного аудита отмечает следующее.

Так, закупающий орган передает в срок отчеты в электронный адрес [bap@tender.gov.md](mailto:bap@tender.gov.md) АГЗ для обработки согласно возложенным компетенциям и размещает их в установленном порядке, но АГЗ не обеспечивает их публикацию в законно установленные сроки на информационной платформе.

Обратим внимание на то, что, начиная с 3 ноября 2020 года[[48]](#footnote-48), вся информация, связанная с процедурой государственной закупки, зарегистрированной в АИС „ГРГЗ”/MTeндер, прдставляет собой часть из дела соответствующей государственной закупки. С целью обеспечения прозрачности и непрерывности процесса государственной закупки, становится неизбежным обеспечить полное содержание электронного дела каждой процедуры государственной закупки в отдельности, так, чтобы должны были быть включены обязательно как отчет, так и непосредственно договор о закупке.

Закупающий орган обеспечил публикацию на официальной странице учреждения ([www.army.md](http://www.army.md)) отчетов об исполнении договоров о государственных закупках, проведенных в аудируемом периоде, хотя эта работа не предусмотрена нормативной базой в качестве обязательной.

В результате корреляции информаций из отчетов с планами закупок, выявлены несоответствия в аспекте вида запланированных процедур, а именно, 3 процедуры запроса ценовых оферт[[49]](#footnote-49) не были запланированы, но были реализованы на сумму примерно 2,4 млн. леев в результате появления в рамках субъекта ряда срочных потребностей.

# **4.5. Закупки, предназначенные для борьбы с пандемией Covid-19, были проведены с соблюдением законодательных положений?**

В июле 2020 года была утверждена нормативная база[[50]](#footnote-50) для закупок, необходимых для предотвращения и борьбы с инфекцией COVID-19, были увеличены пороговые значения применения Закона о государственных закупках до 800,0 тыс. леев – для закупки товаров и услуг, и 2,0 млн. леев – для закупки работ, без НДС. Для процедур закупки ниже указанных объемов, должны быть применены требования Положения о государственных закупках небольшой стоимости, утвержденного ПП №665/2016.

В этом периоде были установлены меры по отчетности, прозрачности и аудиту по государственным закупкам, проведенным для предотвращения и борьбы с инфекцией COVID-19[[51]](#footnote-51), закупающие органы обязаны были отчитываться перед АГЗ и опубликовать на своих web страницах различные отчеты в соответствующие сроки[[52]](#footnote-52). В свою очередь, АГЗ обеспечивает сбор, обобщение и публикацию данных по указанным государственным закупкам на национальном уровне.

В 2020 году государственные закупки, связанные с предотвращением и борьбой с инфекцией COVID-19, в рамках закупающего органа составили 480,15 тыс. леев. АОРАИ закупило товары, необходимые для предотвращения и борьбы с инфекцией COVID-19, на основании договоров о государственных закупках небольшой стоимости, в этом контексте были проведены всего лишь процедуры по 3 закупкам[[53]](#footnote-53).

Проведенная аудиторская деятельность свидетельствует о том, что данные закупки были несущественными со стоимостной точки зрения и проводились в соответствии с положениями действующей нормативной базы. В данном контексте, собранные аудиторские доказательства показывают, что аудируемый закупающий орган обеспечил реализацию указанных законодательных положений.

**4.6. Закупки небольшой стоимости осуществлялись с соблюдением положений применяемой нормативной базы?**

Закон о государственных закупках предусматривает, что государственные закупки, оценочная стоимость которых без налога на добавочную стоимость не превышает значения, указанного в ст.2 (1), регламентируются Положением о государственных закупках небольшой стоимости, утвержденным Правительством[[54]](#footnote-54).

Государственные закупки небольшой стоимости представляют собой договора о государственных закупках, запланированные и заключенные закупающим органом, оценочная стоимость которых без налога на добавочную стоимость не превышает 80 000 леев для товаров и услуг и 100 000 леев для работ[[55]](#footnote-55).

Отметим, что в нормативной базе, которая регламентирует закупки небольшой стоимости, не были откорректированы стоимостные пороги, несмотря на то, что в 2018 году путем внесения изменений в Закон о государственных закупках стоимостные пороги были увеличены до 200 000 для товаров и услуг и 250 000 леев для работ.

Применяемая база по закупкам небольшой стоимости содержит общие требования проведения закупок небольшой стоимости, а именно, эффективное использование финансовых средств, прозрачность, объективность и беспристрастность процесса закупки в качестве критерия соответствия, они не являются достаточными ни даже для установления отклонений и нарушений, таким образом, сохраняя возможность того, чтобы закупающий орган действовал дискреционно.

Если при планировании государственных закупок небольшой стоимости нормативная база по регламентированию делает ссылку на общие правила расчета оценочной стоимости договоров о государственных закупках, предусмотренных законодательством, тогда как при присуждении договоров нормативная база является очень уклончивой и не содержит четких критериев по квалификации, отбору и подписанию договора.

Ссылаясь на деятельность рабочей группы и ее полномочия, нормативная база, которая регламентирует закупки небольшой стоимости, не содержит положений по этому аспекту, а база относительно проведения процедур государственных закупок является неприменимой.

Несмотря на то, что в отсутствие ряда дополнительных положений и исключения по применению, делаем вывод, что закупка небольшой стоимости не регламентирована законом, а только Положением, утвержденным ПП №665 от 27.05.2016, которое необходимо актуализировать, дополнить, так, чтобы установить исчерпывающую правовую базу лимитов применения закона при проведении государственных закупок небольшой стоимости.

Более того, нормативная база четко устанавливает, какими являются процедуры государственных закупок[[56]](#footnote-56), закупка небольшой стоимости была исключена из них. Таким образом, применение закупок небольшой стоимости согласно действующим положениям способствует непрозрачному и неэффективному использованию публичных средств и не позволяет осуществлять мониторинг государственных закупок в целом.

***Справка:*** *Несмотря на то, что ПП №10 от 20.01.2021 было утверждено новое Положение о деятельности рабочей группы в области государственных закупок, которое вступило в действие с 05.02.2021, оно не обеспечило регламентирование описанной ситуации, так что описанная проблема будет существовать в дальнейшем.*

**4.7. Использование закупающим органом Автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок" (АИС „ГРГЗ”/MTeндер) при проведении процедур государственных закупок обеспечивает соблюдение законодательных положений в данной области?**

Автоматизированная информационная система "Государственный регистр государственных закупок" (далее - АИС „ГРГЗ”/MTeндер) – электронная система онлайн, доступная посредством интернета по указанному адресу, использованная для применения путем электронных средств процессов государственных закупок, а также для публикации приглашений/объявлений на национальном уровне, внесения и оценки оферт, присуждения, подписания электронной подписью договоров о государственных закупках. Владельцем АИС „ГРГЗ”/MTeндер является Министерство финансов[[57]](#footnote-57).

***Нормативная база,***

***регламентирующая***

***АИС „ГРГЗ”/MTeндер***

Основная цель внедрения АИС „ГРГЗ”/MTeндер состоит в повышении прозрачности процесса государственных закупок в целом, получении оптимального соотношения качества/цены в рамках процедур государственных закупок и снижении операционных затрат для всех вовлеченных сторон, способствуя, таким образом, обеспечению конкурентоспособности и устойчивости национальной системы государственных закупок.

АИС „ГРГЗ”/MTeндер имеет в качестве основной цели предотвращение актов коррупции и коррумпированных фактов путем предоставления ряда инструментов по осуществлению мониторинга, основанных на данных всего цикла проведения государственных закупок, и регистрации всех операций и сделок в реальном времени[[58]](#footnote-58). Информационный ресурс по договорам о государственных закупках формируется посредством функционирования АИС „ГРГЗ”/MTeндер.

Система является частью государственных информационных ресурсов и представляет собой часть сегмента денежных и финансовых ресурсов, создавая единое информационное пространство и официальный источник данных о проводимых процедурах государственных закупок и результатах их организации - договорах о государственных закупках.

АИС „ГРГЗ”/MTeндер должна автоматизировать процессы проведения процедур государственных закупок, а также предварительных процедур (планирования) и последующих процедур (осуществление мониторинга). Вместе с тем, АИС „ГРГЗ”/MTeндер должна предоставить передовые инструменты анализа данных.

В течение 2018-2019 годов был внесен ряд корректировок в систему АИС „ГРГЗ”/MTeндер для более эффективного проведения закупок и более активного участия экономических операторов. Основные изменения относятся к введению всех критериев по присуждению согласно закону о закупках, предоставляя возможность органам использовать критерии качества. Вместе с тем, констатируем, что эта работа случается очень редко, а аудируемый орган использует преимущественно, в том числе по услугам и работам, критерий „самой низкой цены”.

АИС „ГРГЗ”/MTeндер развита по принципу ***„все видят все”***, то есть независимо от того, что являешься прямым участником в процессе закупки, осуществляющим мониторинг или гражданином. Желающие могут видеть, как правильно и эффективно использует публичные средства примэрия, могут видеть всю имеющуюся информацию, начиная с планирования и до контрактации и даже составления накладных. Вместе с тем, в ходе реализации миссии, аудиторская группа столкнулась с множеством проблем в аспекте просмотра информации, связанной с процедурами закупок, проводимых закупающим органом, в аспекте по разделу оценки оферт.

Так, хотим обратить внимание на несоответствие информации из *АИС „ГРГЗ”/MТeндер* с положениями Закона о государственных закупках. Офертантом считается экономический оператор, который представил оферту[[59]](#footnote-59) в рамках процедуры по присвоению договора о государственных закупках. Вместе с тем, войдя в АИС „ГРГЗ”/MТeндер, можно констатировать факт, что при определенной процедуре видно, что оференты, больше экономические операторы, но которые к соответствующей документации не прикрепили ни один документ. В этих условиях наблюдаем, что ситуация генерирована отсутствием контролей в рамках АИС „ГРГЗ”/MТeндер (в модуле *„eВложение”)*, что ставит под угрозу прозрачность и надлежащее проведение процедур государственных закупок.

Из описанной ситуации следует системная проблема, а именно, экономические операторы, записанные в процедуру, не вписываются в понятие оферента и не могут быть рассмотрены при решении присуждения договора, реализованном рабочей группой.

Некоторые недостатки АИС „ГРГЗ”/MТeндер продолжают сохраняться и создают ограничения, связанные с невозможностью автоматического генерирования объявлений, документов, являющихся частью документации по присуждению, решения по присуждению, отчета и требуют дополнительных усилий со стороны закупающего органа.

Система АИС „ГРГЗ”/MTeндер не обеспечивает полную функциональность на всех этапах процесса закупки, в том числе осуществления мониторинга государственных закупок по многим критериям, предоставляя возможности закупающим органам пренебрегать некоторыми требованиями (размещение документов и др.), что влияет на законность и прозрачность закупок.

Несмотря на то, что последняя версия содержит ряд обновлений и улучшений, до настоящего времени можно найти лишь договора, начиная с 24.05.2021, то есть очень ограниченное количество. Более того, по включенным договорам не появляется ни номер процедуры, ни количество участников и др., таким образом, невозможно было выявить связь между проведенной процедурой и заключенным договором.

Для разрешения полного внедрения электронных государственных закупок в Республике Молдова, необходимо развивать электронные инструменты государственных закупок, которые полностью поддержат жизненный цикл государственных закупок, обеспечивая эффективным способом анализ рынка, осуществление мониторинга, проверку и аудит государственных закупок.

Так, возникает необходимость обеспечения Министерством финансов полного функционирования и продолжения развития АИС „ГРГЗ”/MТeндер, в том числе путем корректировки законодательной и вторичной нормативной базы к функциональностям системы, а также разработки руководства по ее использованию.

**V. общий вывод**

Проведенные процедуры аудита позволили выявить некоторые недостатки в системе государственных закупок в рамках Министерства обороны, в аспекте отсутствия унифицированной внутренней регулирующей базы, которая будет регламентировать порядок по организации и проведению государственных закупок в рамках системы МО; по организации и деятельности некоторых рабочих групп; оценки оферт; устранения системных пробелов, генерируемых непоследовательностью ряда положений нормативных актов.

Несмотря на то, что существует тенденция существенного роста закупок небольшой стоимости (19% в 2019 году и 30% в 2020 году), они не являются процедурами закупок в контексте Закона №131/2015, а применяемая нормативная база не требует строгих правил, связанных с деятельностью рабочей группы и ее полномочиями, планированием, присуждением, отбором и подписанием договора.

Также, на процесс закупок повлияло несовершенство функционирования АИС „ГРГЗ”/MТeндер, которое влияет на прозрачность и доступность государственных закупок в целом.

Констатации аудита были доведены до сведения руководства Министерства обороны, которые были им согласованы. Аудит направляет рекомендации, предназначенные устранить пробелы, недостатки, несоответствия, отмеченные в настоящем Отчете аудита. Направленные рекомендации были согласованы аудируемым субъектом и признаны как реализуемые, путем утверждения в этой связи Плана действий.

**VI. рекомендации**

1. ***Министерству обороны и подведомственным учреждениям/ военным подразделениям:***

1.1. разработать и утвердить на уровне министерства механизм по проведению государственных закупок в рамках Министерства обороны, подведомственных учреждений/ военных подразделений (смотреть п.4.1.);

1.2. разработать и утвердить на уровне Министерства методологию по планированию, внедрению и менеджменту объектов инвестиций, финансируемых за счет национального публичного бюджета (смотреть п.4.2.1);

1.3. разработать на уровне Министерства консолидированный план закупок, содержащий как закупки, проводимые АОРАИ, так и подведомственными учреждениями/ военными подразделениями (смотреть п.4.2.2);

1.4. запросить аргументирование накладных расходов и сметной прибыли, других подтверждающих документов при обосновании анормально низкой оферты (смотреть п.4.3.2);

1.5. разработать на уровне Министерства консолидированный отчет о проводимых государственных закупках, содержащий как закупки, проводимые АОРАИ, так и проводимые подведомственными учреждениями/ военными подразделениями (смотреть п.4.4.2).

***Аудиторская группа:***

руководитель аудиторской группы,

начальник Управления в рамках Главного управления

методологии, планирования и отчетности Татьяна **КАРАМАН**

начальник Управления в рамках Главного управления

методологии, планирования и отчетности Анжела **КУРКИН**

публичный аудитор в рамках Главного управления

методологии, планирования и отчетности Александру **БУЛГАРУ**

***Ответственный за аудит:***

начальник Главного управления методологии,

планирования и отчетности Татьяна **ВОЗИЯН**

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## ***Приложение №1***

**База по регламентированию**

***Законодательные акты***

1. Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015.Закон №262 от 01.11.2013 о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Молдова о правонарушениях №218-XVI от 24 октября 2008 года.
2. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях, утверженный Законом №218-XVI от 24.10.2008. Переопубликован: Официальный монитор Республики Молдова №78-84/100 от 17.03.2017, Официальный монитор Республики Молдова №3-6/15 от 16.01.2009.

***Проекты нормативных актов***

1. Проект Постановления Правительства об утверждении Положения о деятельности рабочей группы в области государственных закупок. В действии: Постановление Правительства №667 от 27.05.2016 об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам.
2. Проект Постановления Правительства об утверждении Положения о государственных закупках работ. В действии: Постановление Правительства №669 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках работ.
3. Проект Постановления Правительства об утверждении Положения о составлении и хранении дела о государственной закупке. В действии: Постановление Правительства №9 от 17.01.2008 об утверждении Положения о составлении и хранении дела о государственной закупке.
4. Проект Постановления Правительства об утверждении фиксированного сбора за внесение оферты в рамках процедуры государственной закупки, проводимой посредством Автоматизированной информационной системы ,,Государственный регистр государственных закупок (MTeндер), и Методологии по рачету тарифов, взимаемых оператором системы MTeндер.
5. ***Постановления Правительства, нормативные акты органов публичного управления***
6. Постановление Правительства №544 от 12.11.2019 о некоторых мерах по организации закупочного процесса в сфере информационных и коммуникационных технологий .
7. Постановление Правительства №1129 от 21.11.2018 об утверждении Положения о периодическом пересмотре оценочной стоимости договоров о государственных закупках непрерывного исполнения, заключенных на срок более одного года.
8. Постановление Правительства №985 от 10.10.2018 об утверждении Положения об аккредитации электронных платформ закупок в рамках Автоматизированной информационной системы ,,Государственный регистр государственных закупок (MТeндер).
9. Постановление Правительства №986 от 10.10.2018 об утверждении Положения о порядке ведения Государственного регистра государственных закупок, созданного Автоматизированной информационной системой "Государственный регистр государственных закупок" (MTeндер).
10. Постановление Правительства №987 от 10.10.2018 об утверждении Положения о закупке товаров и услуг путем запроса ценовых оферт.
11. Постановление Правительства №705 от 11.07.2018 от 11.07.2018 об утверждении технической концепции автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок” (МТендер);
12. Постановление Правительства №134 от 09.03.2017 об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам и его предельной численности
13. Постановление Правительства №1332 от 14.12.2016 об утверждении Стратегии развития системы государственных закупок на 2016-2020 годы и Плане действий по ее внедрению.
14. Постановление Правительства №1418 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке составления Списка запрещенных экономических операторов.
15. Постановление Правительства №1419 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках.
16. Постановление Правительства №1420 от 28.12.2016 об утверждении Положения по учету Списка квалифицированных экономических операторов.
17. Постановление Правительства №665 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках небольшой стоимости.
18. Постановление Правительства №666 от 27.05.2016 об утверждении Положения о закупке товаров и услуг путем запроса ценовых оферт.
19. Постановление Правительства №599 от 12.08.2020 об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок посредством процедуры переговоров.
20. Постановление Правительства №668 от 27.05.2016 об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок посредством процедуры переговоров.
21. Постановление Правительства №804 от 10.10.2013 об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок посредством конкурентного диалога.
22. Постановление Правительства №766 от 26.09.2013 об утверждении Положения об осуществлении государственных закупок с применением динамичной системы.
23. Постановление Правительства №774 от 04.10.2013 об утверждении Положения о государственных закупках с использованием электронного аукциона.
24. Постановление Правительства №826 от 07.11.2012 об утверждении Положения о рамочном соглашении как особом порядке присуждения договоров о государственных закупках.
25. Постановление Правительства №694 от 23.09.2020 об утверждении Положения о рамочном соглашении как особом порядке присуждения договоров о государственных закупках.
26. Постановление Правительства №640 от 19.07.2010 об утверждении Положения о периодическом пересмотре стоимости договоров о государственных закупках непрерывного исполнения, заключенных на срок более одного года.
27. Постановление Правительства №355 от 08.05.2009 об утверждении Технической концепции Автоматизированной информационной системы "Государственный регистр государственных закупок".
28. Приказ №177 от 09.10.2018 об утверждении стандартной формы Единого европейского документа по закупкам.
29. Приказ Министерства финансов №72 от 11.06.2020 об утверждении стандартной формы Единого европейского документа по закупкам.

## ***Приложение №2***

**Этапы процесса государственной закупки**

***Источник:*** *Разработано на основании применяемых нормативных положений.*

## ***Приложение №3***

**Институциональная база, связанная с аудируемой областью**

|  |  |
| --- | --- |
| Название органа | Роль органа в области государственных закупок |
| Министерство финансов | Центральный специализированный орган публичного управления, который разрабатывает и продвигает единую государственную политику в области публичных финансов. МФ обеспечивает регламентирование политик государства в области государственных закупок путем разработки и продвижения законодательной и нормативной базы, регламентирующей область государственных закупок[[60]](#footnote-60). |
| Государственное казначейство | Управление в рамках центрального аппарата МФ. Государственное казначейство обеспечивает кассовое исполнение национального публичного бюджета и его компонентов. |
| Агентство по государственным закупкам | Отраслевой административный орган, подведомственный МФ, учрежденный с целью осуществления надзора, последующего контроля и межотраслевых координаций в области государственных закупок. Миссия АГЗ заключается в последовательном внедрении политик государства в области государственных закупок и в процессе постепенной гармонизации национального законодательства с законодательством Сообщества[[61]](#footnote-61). |
| Национальное агентство по рассмотрению жалоб | Автономный публичный орган и независимый перед другими публичными органами, перед физическими и юридическими лицами, который рассматривает жалобы, сформулированные в рамках процедур государственных закупок, имея обязательство по защите законных прав и интересов всех сторон, вовлеченных в направленные жалобы для решения без каких-либо привилегий и дискриминации[[62]](#footnote-62). |
| Финансовая инспекция | Учреждение, подведомственное МФ, которое осуществляет централизованный финансовый контроль МФ соответствия законодательству операций и транзакций, касающихся управления ресурсами национального публичного бюджета и публичным имуществом[[63]](#footnote-63). |
| Счетная палата | Высший орган аудита Республики Молдова, который осуществляет контроль за порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств и публичного имущества путем проведения внешнего публичного аудита в соответствии с международными стандартами высших органов аудита[[64]](#footnote-64). |

***Источник:*** *Разработано на основании соответствующих законодательных положений.*

## ***Приложение №4***

***Сфера и подход аудита***

***Субъект публичного аудита*** состоит в процессе организации государственных закупок в рамках системы МО в период 2019-2020 годов.

***Подход аудита*** основывался на сборе доказательств на удалении в результате проверки операций и документов, связанных с данной областью, жалоб, направленных НАРС и утвержденных решений, сопоставлении и обобщении информаций из различных информационных систем, используемых в этих целях, а также путем запроса подтверждений и осуществления наблюдений.

***Область и сфера охвата***

В рамках аудиторской миссии были инициированы процедуры и в некоторых учреждениях, ответственных за функционирование системы (центральный аппарат МО, ГШ, АОРАИ, военные подразделения/ подведомственные учреждения) и имеющих касательное влияние на область, путем запроса документированной информации и аргументирования позиции по некоторым поднятым субъектам.

***Источниками критериев публичного аудита***, стоящими в основе сформулированных констатаций и выводов, были положения действующих законодательных и нормативных актов, связанных с аудируемой областью.

Для реализации цели аудита и сбора аудиторских доказательств были проведены следующие ***процедуры публичного аудита***:

* изучение/консультация с нормативной базой, связанной с государственными закупками;
* анализ и оценка внутренней базы, регламентирующей государственные закупки в системе МО;
* анализ информации, представленной аудируемыми субъектами, связанными с выявлением потребностей в закупках товаров, работ и услуг на 2019-2020 годы, с целью определения созданного процесса;
* оценка соответствия и анализ государственных закупок по каждому этапу проведения: планирования, исполнения, осуществления мониторинга и контроля, отчетности в зависимости от выявленных рисков;
* оценка соответствия проведенных государственных закупок с целью предотвращения, снижения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19) в 2020 году;
* рассмотрение и анализ информации из АИС „ГРГЗ”/MTeндер;
* рассмотрение информации с сайтов [www.ansc.gov.md](http://www.ansc.gov.md); [bap@tender.gov.md](mailto:bap@tender.gov.md); [www.achizitii.md](http://www.achizitii.md); [www.revizia.md](http://www.revizia.md); www.ager.md;
* запрос информации от органов с полномочиями контроля в данной области (Агентства по техническому надзору, Финансовой инспекции).

**Критерии и сфера аудита**

| Аудируемые субъекты | Источники критерия аудита | Критерий | Аудируемая сфера |
| --- | --- | --- | --- |
| Институциональная база и порядок создания рабочей группы вписываются в положения законодательной базы? | | | |
| Институциональ-ная база, связанная с государствен-ными закупками | * ПП №982 от 10-10-2018 об организации Агентства по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны * Приказ МО №450 от 26.08.2016, о действующих изменениях и дополнениях | - Ст.9 (4) ПП №982/2018; АОРАИ несет ответственность за эффективное использование публичных фондов и оптимизацию процесса закупок в рамках Министерства обороны и Национальной армии путем планирования, инициирования и проведения процедур государственных закупок товаров/ работ/услуг, в том числе специфичных военной отрасли, согласно потребностям Национальной армии, исходя из бюджетных ассигнований  - согласно Приказу МО №450 от 26.08.2016, закупки в рамках системы МО проводятся:  • централизовано – закупки ТОВАРОВ и УСЛУГ ≥ 200.000 ЛЕЕВ и РАБОТ ≥ 250.000 ЛЕЕВ;  • децентрализовано – закупки ТОВАРОВ и УСЛУГ ≤ 200.000 ЛЕЕВ и РАБОТ ≤ 250.000 ЛЕЕВ | АОРАИ,  ГШ,  МО,  централь-ный аппарат |
| Организация деятельности рабочих групп | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Положение о деятельности рабочей группы в области государственных закупок, утвержденое Постановлением Правительства №667 от 27.05.2016 | - Ст.14 (1) Закона №131/2015: закупающий орган осуществляет свои функции посредством рабочей группы, созданной с этой целью в пределах имеющихся штатов закупающего органа из служащих и специалистов, обладающих профессиональными навыками в области государственных закупок. В зависимости от предмета закупки, закупающий орган может создать одну или несколько рабочих групп;  -п. 3 ПП №667/2016: Рабочая группа создается специальным решением (приказом) или распоряжением минимум из 5 членов, а в обоснованных случаях, минимум из 3 членов, в том числе руководитель рабочей группы – лицо, имеющее право первой подписи в соответствующей организации или лицо, назначенное им, и секретарь рабочей группы. Закупающий орган может создать несколько рабочих групп по закупкам в зависимости от области, в которой осуществляется закупка;  -п. 18 ПП №667/2016: Закупающий орган в специальном решении (приказе) или распоряжении по созданию рабочей группы/групп четко устанавливает полномочия каждой рабочей группы (если было создано две или больше) и функции каждого члена группы в отдельности, необходимые для исполнения в рамках процедур государственной закупки | АОРАИ,  подведомст-венные учреждения/ военные подразделе-ния |
| В рамках системы МО осуществляется правильное и прозрачное планирование государственных закупок путем соответствующего аргументирования потребностей? | | | |
| Выявление потребностей в государствен-ных закупках работ | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Положение о деятельности рабочей группы в области государственных закупок, утвержденое Постановлением Правительства №667 от 27.05.2016; * ПП №1419 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках; * Постановление Правительства №1029 от 19.12.2013 „О государственных капитальных инвестициях” | - ст.4 (22) Закона №131/2015: Порядок планирования договоров о государственных закупках установлен положением, утвержденным Правительством;  - ст.5. ПП №1419 от 28.12.2016: выявление потребностей производится путем проведения следующих действий:  - обобщение всех потребностей закупающего органа;  - анализ каждой потребности;  - установление уровня приоритетности;  - корреляция со стратегией развития;  - анализ договоров в ходе исполнения. | АОРАИ  ГШ  МО централь-ный аппa-рат и  подведомст-венные учреждения/ военные подразделе-ния |
| Разработка и публикация планов государствен-ных закупок | • Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015;   * Постановление Правительства №1419 от 28-12-2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках; * Постановление Правительства №1029 от 19.122013 „О государственных капитальных инвестициях”; * Приказ министра финансов №185 от 03.11.2015 „Об утверждении Инструкции по менеджменту проектов капитальных инвестиций” и подраздела 4.7. „Специфические особенности планирования капитальных инвестиций” из Методологических указаний | - ст.4 (22) Закона №131/2015: Порядок планирования договоров о государственных закупках установлен положением, утвержденным Правительством;  - п. 20 ПП №667/2016: Рабочая группа рассматривает и конкретизирует потребности закупающего органа в товарах, работах и услугах, координируя их в пределах финансовых средств, распределенных в этой связи, разрабатывает годовые планы проведения закупок;  - п.13 ПП №1419/2016 План государственной закупки: 1) координируется с бюджетом публичного субъекта в соответствии со стратегией развития субъекта;  2) составляется в первом варианте до разработки предложений к бюджету;  3) завершается после утверждения собственного бюджета закупающего органа.  План изменяется или дополняется, если появляются изменения в бюджете и, соответственно, выявляются новые финансовые ресурсы | АОРАИ,  подведомст-венные учреждения/ военные подразделе-ния |
| Процедуры по оценке оферт и назначению победителя проводились согласно положениям законодательной базы? | | | |
| Оценка оферт | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №667 от 27.05.2016 об утверждении Положения о деятельности рабочей группы в области государственных закупок; * Постановление Правительства №669 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках работ; * Постановление Правительства №638 от 26.08.2020 об утверждении Положения о государственных закупках работ; * Постановление Правительства №987 от 10.10.2018 об утверждении Положения о закупке товаров и услуг путем запроса ценовых оферт | - ст. 26 Закона №131/2015: закупающий орган определяет наиболее выгодную с экономической точки зрения оферту по основании критерия по присуждению и факторов по оценке, предусмотренных в документации по присуждению;  - Раздел 5. Рассмотрение, оценка и сравнение оферт из ПП №669/2016;  - Раздел 5. Рассмотрение, оценка и сравнение оферт из ПП №638/26.08.2020 об утверждении Положения о государственных закупках работ;  - Раздел 4. Внесение и оценка оферт из ПП №987 от 10.10.2018 | АОРАИ, некоторые подведом-ственные учреждения/ военные подразде-ления |
| Обоснование анормально низкой оферты | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №669 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках работ; * Постановление Правительства №987 от 10.10.2018 об утверждении Положения о закупке товаров и услуг путем запроса ценовых оферт; * Письмо Министерства экономики и инфраструктуры №10/1-0086 от 15.06.2018 об определении стоимости объектов строительства, начиная с 01 мая 2018 года | - ст.70 Закона №131/2015: офертой с анормально низкой ценой может быть предложение по продаже товаров, выполнению работ или предоставлению услуг по цене, значительно заниженной по сравнению с офертами других оферентов в отношении товаров, работ или услуг, которые должны быть поставлены, исполнены или предоставлены в ситуации, когда оференту не удается подтвердить наличие у него доступа к специальной технологии или более выгодным рыночным условиям, которые позволили бы ему предложить столь заниженную цену оферты  - п. 136 из ПП №669/2016 и п. 132 из ПП №638/26.08.2020:  7) в случае оферты, стоимость которой составляет менее 85 процентов от оценочной стоимости работ, запрашивается обоснование анормально низкой цены и производится контроль расчета элементов цены и соблюдение оферентом техническиих требований, указанных в техническом задании;  8) письменно запрашивается в случае, указанном в подп. 7) настоящего пункта, до принятия решения об отказе этой оферты, подробности и уточнения, которые считаются соответствующими относительно оферты, а также проверяются ответы, подтверждающие соответствующую цену | АОРАИ |
| Исполнение решений НОРС | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №271 от 15.12.2016 о создании, организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров | - Раздел 10. Решение споров и юридический ответ из Закона №131/2015 | АОРАИ |
| Рамочный договор государствен-ной закупки | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Приказ министра финансов №173 от 05.10.2018 об утверждении Стандартной документации по проведению государственных закупок товаров; * Приказ министра финансов №175 от 05.10.2018 об утверждении Стандартной документации по проведению государственных закупок товаров иуслуг путем запроса ценовых оферт | * + - * Раздел 9. Договор о государственных закупках. Отчет о процедуре государственной закупки. Конфликт интересов из Закона №131/2015 | Ссылка на пробелы и некорреля-ции в правовой базе |
| Закупающий орган осуществлял мониторинг и отчитывался о проведенных государственных закупках? | | | |
| Мониторинг исполнения договорных условий | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №667 от 27.05.2016 об утверждении Положения о деятельности рабочей группы в области государственных закупок; * Приказ директора АОРАИ №73 от 27.12.2018 о строительных работах; * Положение о формировании и деятельности склада оборудования Национальной армии, утвержденное Генеральным штабом Национальной армии; * Положение о деятельности продовольственного склада | - ст.15 Закона №131/2015: рабочая группа осуществляла мониторинг договоров о государственных закупках;  -п. 34 ПП №667/2016: рабочая группа обеспечит осуществление мониторинга исполнения договоров о государственных закупках, составляя в этой связи квартальные/полугодовые и годовые отчеты. Соответствующие отчеты будут обязательно включать информацию относительно этапа выполнения договорных обязательств, причины невыполнения, направленные рекламации и примененные санкции, отметки о качестве исполнения договора и др., будут размещены на web странице закупающего органа, а при ее отсутствии на официальной странице центрального органа, которому подчиняется, или органа местного публичного управления второго уровня;  - внутренними положениями МО были созданы комиссии по приему по видам закупок | АОРАИ |
| Закупки, предназначенные для борьбы с пандемией Covid-19, были проведены с соблюдением законодательных положений? | | |  |
|  | * Постановление Правительства №493 от 08.07.2020 об утверждении ряда прозрачных дополнительных мер по государственным закупкам, произведенным с целью предотвращения, снижения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19) на 2020 год; * ПП №494 от 08.07.2020 „Об утверждении Положения о государственных закупках, необходимых для предотвращения и контроля за инфекцией COVID-19”; * Постановление Правительства №665 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках небольшой стоимости | - Разделы 1-4 из ПП №494 от 08.07.2020 „Об утверждении Положения о государственных закупках, необходимых для предотвращения и контроля за инфекцией COVID-19” | АОРАИ |
| Государственные закупки небольшой стоимости были проведены с соблюдением положений применяемой нормативной базы? | | | |
|  | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №665 от 27.05.2016 об утверждении Положения о государственных закупках небольшой стоимости; | Требования положения | Ссылка на пробелы и некорреля-ции в правовой базе |
| Использование закупающим органом Автоматизированной информационной системы ,,Государственный регистр государственных закупок” (АИС „ГРГЗ”/MTeндер) при реализации процедур государственных закупок обеспечивает соблюдение законодательных положений в данной области? | | | |
|  | * Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015; * Постановление Правительства №986 от 10.10.2018 об утверждении Положения о порядке ведения Государственного регистра государственных закупок, созданного Автоматизированной информационной системой "Государственный регистр государственных закупок" (MTeндер); * Постановление Правительства №985 от 10.10.2018 об утверждении Положения об аккредитации электронных платформ закупок в рамках Автоматизированной информационной системы ,,Государственный регистр государственных закупок (MТeндер); * Постановление Правительства №705 от 11.07.2018 об утверждении технической концепции автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок” (МТендер); | Положения вторичной базы | Ссылка на пробелы и некорреля-ции в правовой базе |

**Учреждения, от которых была запрошена информация и собраны аудиторские доказательства**

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Название закупающего органа |
|
| 1 | Военная академия им. Александру чел Бун |
| 2 | 1-я Моторизированная пехотная бригада |
| 3 | 2-я Моторизированная пехотная бригада |
| 4 | 3-я Моторизированная пехотная бригада |
| 5 | Артиллерийский батальон |
| 6 | Инженерный батальон |
| 7 | База по хранению топлива НА |
| 8 | БТХВ И ВН |
| 9 | Консультативно-диагностический центр |
| 10 | Батальон связи и кибернетической защиты НА |
| 11 | Центр военной культуры и истории |
| 12 | Центральный спортивный клуб армии |
| 13 | Министерство обороны (Центральный аппарат) |
| 14 | Генеральный штаб |
| 15 | Авиационный полк |
| 16 | Полк зенитных ракет |
| 17 | Штабной полк |
| 18 | Центральный военный клинический госпиталь |
| 19 | Агентство по обеспечению ресурсами и администрированию имущества МО |

## ***Приложение №5***

**Полномочия и основополагающие принципы функционирования рабочих групп по государственным закупкам**

***Источник:*** *ст.7, ст.14 и ст.15 Закона о государственных закупках.*

## ***Приложение №6***

**Информация о запланированных и проведенных закупках в системе МО в период 2019-2020 годов**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *№ п/п* | *Название закупающего органа* | *Запланированные закупки, тыс. леев* | | *Проведенные закупки, тыс.леев* | |
| *2019* | *2020* | *2019* | *2020* |
| *1* | *Военная академия им. Александру чел Бун* | *4.184,30* | *4.223,10* | *4.115,30* | *3.962,27* |
| *2* | *1-я Моторизированная пехотная бригада* | *3.032,52* | *3.636,42* | *3.188,87* | *3.651,72* |
| *3* | *2-я Моторизированная пехотная бригада* | *9.429,40* | *9.921,10* | *11.781,44* | *8.115,31* |
| *4* | *3-я Моторизированная пехотная бригада* | *5.178,00* | *4.178,20* | *5.178,00* | *4.151,90* |
| *5* | *Артиллерийский батальон* | *183,05* | *283,00* | *183,05* | *283,00* |
| *6* | *Инженерный батальон* | *271,00* | *468,60* | *202,63* | *1.281,19* |
| *7* | *База по хранению топлива НА* | *608,10* | *744,70* | *704,30* | *766,60* |
| *8* | *БТХВ И ВН* | *261,80* | *409,30* | *404,30* | *423,50* |
| *9* | *Консультативно-диагностический центр* | *4.839,55* | *4.049,60* | *4.325,02* | *3.638,09* |
| *10* | *Батальон связи и кибернетической защиты НА* | *1.181,20* | *1.706,90* | *1.269,20* | *1.366,00* |
| *11* | *Центр военной культуры и истории* | *809,94* | *1.226,43* | *689,20* | *943,90* |
| *12* | *Центральный спортивный клуб армии* | *550,50* | *638,20* | *399,80* | *500,50* |
| *13* | *Министерство обороны (Центральный аппарат)* | *436,50* | *727,30* | *61,40* | *459,40* |
| *14* | *Генеральный штаб* | *5.395,00* | *3.399,30* | *1.810,50* | *1.327,70* |
| *15* | *Авиационный полк* | *1.260,40* | *2.184,10* | *943,60* | *1.198,90* |
| *16* | *Полк зенитных ракет* |  |  | *1.733,30* | *2.325,90* |
| *17* | *Штабной полк* | *5.629,70* | *5.694,20* | *5.629,70* | *5.560,70* |
| *18* | *Центральный военный клинический госпиталь* | *23.921,00* | *22.770,30* | *23.985,60* | *18.887,60* |
| *19* | *Агентство по обеспечению ресурсами и администрированию имущества МО* | *120.332,40* | *104.849,50* | *103.885,31* | *93.287,31* |
|  | ***ВСЕГО*** | ***187.504,36*** | ***171.110,25*** | ***170.490,52*** | ***152.131,49*** |

***Источник:*** Информация предствлена подведомственными учреждениями/ военными подразделениями.

## ***Приложение №7***

**Аппеляции** **в рамках Министерства обороны в 2019-2020 годах**

| **№ п/п** | **№ процедуры** | **Объект закупки** | **Оспариваемая сторона** | **Объект аппеляции** | **Решение НАРС** | **Действия ЦА** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019** | | | | | | |
| 1. | [ocds-b3wdp1-MD-1549981114205](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1549981114205)  от 23.02.2019 | Интегрированная информационная система | АО „Accent Electronic” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция допущена;  2. меры по исправлению | Переоценка оферт, полученных в рамках процедуры закупки |
| 2. | ocds-b3wdp1-MD-1545903894785  от 16.01.2019 | Средства по уходу за домом-чисткой и товары для личной гигиены | ООО „Rodital- Lux” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция допущена;  2. меры по исправлению | Переоценка оферт, полученных в рамках процедуры закупки |
| 3. | ocds-b3wdp1-MD-1551702967989  от 13.03.2019 | Молочная продукция  (твердый творог, (сыр)) | ООО „Vitafor” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция отклонена;  2. аппеляция необоснованная | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 4. | ocds-b3wdp1-MD-1563794998726  от 08.08.2019 | Военное оборудование (Fes de ”Fleece”) для потребностей Национальной армии в 2019 году (повторно) | АО „Zilant” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция допущена;  2. меры по исправлению | Аннулирование процедуры закупки |
| 5. | ocds-b3wdp1-MD-1571399417089  от 05.11.2019 | Военное снаряжение (материалы, текстиль и соответствующие изделия), для потребностей Национальной армии в 2019 году | ООО „Millinertex” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция допущена;  2. аннулирование процедуры закупки в части, касающейся лота №4 „Полушерстяное одеяло 150 x 205 см” | Аннулирование процедуры присуждения в части, связанной с лотом №4 „Полушерстяное одеяло 150 x 205 см” |
| 6. | [ocds-b3wdp1-MD-1549888518466](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1549888518466)  от 26.02.2019 | Работы по капитальному ремонту некоторых санитарных узлов Центра коммуникации и информатики | ООО „IQ Fenster” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция частично разрешена;  2. аннулирование решения;  3. переоценка оферт | Переоценка оферт, полученных в рамках процедуры закупки |
| 7. | [ocds-b3wdp1-MD-1550240123759](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1550240123759)  от 01.03.2019 | Работы по ремонту некоторых помещений Центра по конференциям Министерства обороны | ООО „Danstar Evolution” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция допущена;  2. меры по исправлению | Истец информирован в порядке, установленном НАРС |
| 8. | [ocds-b3wdp1-MD-1552303600598](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1552303600598)  от 03.04.2019 | Капитальный ремонт офиса Президент-ского оркестра, мун. Кишинэу, ул. Пиетрарилор №1 | ООО „Foremcons” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция частично разрешена;  2. аннулирование решения;  3. переоценка оферт | Переоценка оферт, полученных в рамках процедуры закупки |
| 9. | [[ocds-b3wdp1-MD-1555375379497](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1552303600598" \t "_blank)](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1555375379497)  [от 09.05.2019](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1552303600598" \t "_blank) | Работы по ремонту в Технологическом блоке столовой 2 Мотори-зированной пехотной бригады | ООО „Conscomval” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция отклонена;  2. аппеляция необоснованная | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 10. | [ocds-b3wdp1-MD-1568812696936](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1568812696936)  от 09.10.2019 | Работы по внутреннему ремонту в 3 казармах, Центре обучения Национальной армии, Бульбоака | ООО „Mega Nord Construct” | Результаты процедуры закупки | Истец отозвал аппеляцию | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 11. | [ocds-b3wdp1-MD-1568407343715](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1568407343715)  от 04.10.2019 | Работы по ремонту крыш складов/ гаражей в рамках военного лагеря №142, мун. Кишинэу | АО „Silans” ГП | Результаты процедуры закупки | Истец отозвал аппеляцию | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| **2020** | | | | | | |
| 1. | [ocds-b3wdp1-MD-1581603025781](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1581603025781)  от 03.03.2020 | Продукты помола, крахмал и продукты, содержащие крахмал | КО „Pandus&G” ООО | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция частично разрешена;  2. аннулирование решения по присуж-дению для лота Бублики (с маком);  3. меры по исправлению | Переоценка оферт, полученных в рамках процедуры закупки (лот Сушки (с маком)) |
| 2. | [ocds-b3wdp1-MD-1587640612534](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1587640612534)  от 14.05.2020 | Различные продовольственные товары (рыбные консервы, сыр и куриные бедра) | ООО „Baguette” | Результаты процедуры закупки | Аппеляция отклонена | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 3. | [ocds-b3wdp1-MD-1581602910221](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1581602910221)  от 25.02.2020 | Предметы домашнего обихода и пользования для потребностей Национальной армии в 2020 году | „JT ROSAS GRUP” ООО | Результаты процедуры закупки | Аппеляция отклонена | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 4. | [ocds-b3wdp1-MD-1581602910221](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1581602910221)  от 25.02.2020 | Предметы домашнего обихода и пользования для потребностей Национальной армии в 2020 году | „JT ROSAS GRUP” ООО | Результаты процедуры закупки | Аппеляция отклонена | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 5. | [ocds-b3wdp1-MD-1590147501330](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1590147501330)  от 12.06.2020 | Оборудование для столовой, предметы домашнего обихода и пользования, изделия для катеринга для потребностей Национальной армии в 2020 году | ООО „Eleamag” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция частично разрешена;  2. аннулирование решения по присуждению для лота Стальная чашка для I блюда;  3. меры по исправлению | Переоценка оферты OE ООО „Geoter-Com” по лоту Стальная чашка для I блюда |
| 6. | [ocds-b3wdp1-MD-1599492167318](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1599492167318)  от 22.09.2020 | Услуги по пошиву военного снаряжения для потребностей Национальной армии в 2020 году | ООО „HANDITEHNICA” | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция частично разрешена;  2. аннулирование решения по присуждению для лота Услуги по изготовлению туники и брюк с камуфлиро-ванным рисунком типа „Лес”;  3. меры по исправлению | Переоценка оферты OE АО „Russca” и переприсуждение лота Услуги по изготовлению туники и брюк с камуфлированным рисунком типа „Лес” ООО „HANDITEHNICA” |
| 7. | [ocds-b3wdp1-MD-1582647627015](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1582647627015)  от 09.04.2020 | Пакеты программного обеспечения и информационные системы и пакеты программного обеспечения антивируса | „BTS PRO” ООО | Документация по присуждению | Истец отозвал аппеляцию | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 8. | [ocds-b3wdp1-MD-1582647627015](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1582647627015)  от 09.04.2020 | Пакеты программного обеспечения и информационные системы и пакеты программного обеспечения антивируса | „BTS PRO” ООО | Результаты процедуры закупки | 1. Аппеляция отклонена;  2. аппеляция необоснованная | Сохранение решения по присуждению ЦА |
| 9. | [ocds-b3wdp1-MD-1591977135204](https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1591977135204)  от 02.07.2020 | Капитальный ремонт столовой в рамках  1-ой Моторизиро-ванной пехотной бригады, повторно | ООО ,,Atractiv Invest” | Результаты процедуры закупки | Истец отозвал аппеляцию | Сохранение решения по присуждению ЦА |

1. Постановление Счетной палаты №77 от 27.12.2019 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2020 год” (с последующими изменениями и дополнениями); Постановление Счетной палаты №62 от 10.12.2020 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2021 год” (с последующими изменениями и дополнениями). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ст.1 Закона о государственных закупках №131 от 03.07.2015 *(далее – Закон №131/2015)*. [↑](#footnote-ref-2)
3. Руководство по государственным закупкам для закупающего органа. Публикация осуществлена в рамках Проекта „Инновационные улучшения в системе государственных закупок Республики Молдова путем включения, креативности и практик по соблюдению законодательства”. [↑](#footnote-ref-3)
4. ПП №.986 от 10.10.2018 „Об утверждении Положения о порядке ведения Государственного регистра государственных закупок, созданного Автоматизированной информационной системой "Государственный регистр государственных закупок" (MTeндер). ПП №705 от 11.07.2018 „Об утверждении технической концепции автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок (МТендер)”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова №260 от 07.12.2017 (далее – Закон №260 от 07.12.2017). [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Счетной палаты №77 от 27.12.2019 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2020 год” (с последующими изменениями и дополнениями); Постановление Счетной палаты №62 от 10.12.2020 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2021 год” (с последующими изменениями и дополнениями). [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Счетной палаты №2 от 24.01.2020 „О Рамках профессиональной документации INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Сбор аудиторских доказательств на удалении был обусловлен наложенными ограничениями в связи с объявлением чрезвычайного положения в общественном здоровье по всей территории Республики Молдова. [↑](#footnote-ref-8)
9. Приказ МО №450 от 26.08.2016, с изменениями от 16.01.2019. [↑](#footnote-ref-9)
10. ПП №982 от 10.10.2018 „Об организации и функционировании Агентства по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны” (далее – ПП №982 от 10.10.2018). [↑](#footnote-ref-10)
11. I – закупки работ, строительных материалов и кадастровых услуг и, соответственно, II – закупка товаров и услуг. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ст.9 (4) из ПП №982 от 10.10.2018 [↑](#footnote-ref-12)
13. Ст.14 (1) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ст.5 ПП №1419 от 28.12.2016 „Об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках”. [↑](#footnote-ref-14)
15. ПП №1029 от 19.12.2013 „О государственных капитальных инвестициях”; Приказ министра финансов №185 от 03.11.2015 „Об утверждении Инструкции по менежменту проектов капитальных инвестиций” и подраздел 4.7. „Специфические особенности планирования капитальных инвестиций” из Методологического пособия. [↑](#footnote-ref-15)
16. Приказ министра финансов №209 от 24.12.2015 „Об утверждении Методологического пособия по разработке, утверждению и изменению бюджета”. [↑](#footnote-ref-16)
17. Закон об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Молдова №112 от 22.05.2008. [↑](#footnote-ref-17)
18. Постановление Парламента №1315 от 26.07.2002 „Об утверждении Концепции военной реформы”. [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Парламента №482 от 06.06.1995 „О Военной доктрине Республики Молдова”. [↑](#footnote-ref-19)
20. План действий по внедрению Национальной стратегии по обороне и Военной стратегии на 2018-2022 годы. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ст.40 (2) Закона о публичных финансах и налогово-бюджетной ответственности №181 от 25.07.2014 (далее – Закон №181 от 25.07.2014). [↑](#footnote-ref-21)
22. Приказ министра финансов №216 от 28.12.2015 ,,Об утверждении Плана счетов бюджетного учета и Методологических норм организации бухгалтерского учета и финансовой отчетности бюджетных учреждений”. [↑](#footnote-ref-22)
23. **Капитальная инвестиция** представляет собой строительство или создание новых нефинансовых активов, которые не существовали до проведения капитальных инвестиций. Расходы, связанные с капитальными инвестициями, отражаются на нефинансовых активах по группе счетов „Незавершенные капитальные вложения в активы” (319). **Капитальный ремонт** нефинансовых активов не приводит к формированию новых нефинансовых активов, а представляет инвестиции в уже существующие активы. Стоимость капитального ремонта включается в стоимость существующего объекта, увеличивая его балансовую стоимость, так как ведет к увеличению производственной мощности или продлению срока использования нефинансовых активов. Капитальный ремонт представляет собой замену или полное восстановление некоторых основных элементов оборудования, агрегатов, зданий. [↑](#footnote-ref-23)
24. Только для 2019 года – 7 проектов стоимостью около 63 млн. леев. [↑](#footnote-ref-24)
25. Инструкция по составлению смет для строительно-монтажных работ ресурсным методом (CP L.01.01-2012). [↑](#footnote-ref-25)
26. П.18 Постановления Правительства №1419 от 28.12.2016 „Об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках”. [↑](#footnote-ref-26)
27. Согласно ст.26 Закона №131/2015, *закупающий орган устанавливает наиболее выгодную оферту с экономической точки зрения на основании критерия по присуждению и факторов по оценке, предусмотренных в документации по присуждению;* Раздел 5. Рассмотрение, оценка и сравнение оферт из ПП №669/2016; Раздел 5. Рассмотрение, оценка и сравнение оферт из ПП №638/26.08.2020 „Об утверждении Положения по государственным закупкам работ”; Раздел 4. Внесение и оценка оферт из ПП №987 от 10.10.2018. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ст.21 (16) Постановления Правительства №667 от 27.05.2016 „Об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам”. [↑](#footnote-ref-28)
29. Положение о деятельности рабочей группы в области государственных закупок. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ст.63 Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ст.70 Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-31)
32. Письмо Министерства экономики и инфраструктуры №10/1-0086 от 15.06.2018 об определении стоимости строительных объектов, начиная с 01 мая 2018 года. [↑](#footnote-ref-32)
33. П. 4.4. Инструкции по составлению смет для строительно-монтажных работ ресурсным методом (CP L.01.01-2012). [↑](#footnote-ref-33)
34. Ст. 1, ст. 20 (1) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ст.85 (3) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ст. 86 Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-36)
37. https://www.ansc.md/ro/content/decizii-2020?Contestatar=&AutoritateaContractanta=%22agenia+asigurare%22&solr\_document=&ObiectulAchizitiei=&solr\_document\_1=All&solr\_document\_2=All&solr\_document\_3=All&solr\_document\_4=All&NRContestatie= [↑](#footnote-ref-37)
38. Ст.1 Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-38)
39. Приказы министра финансов №173 и №176 от 05.10.2018. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ст.76 5) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-40)
41. Ст.15 (1) I) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-41)
42. Приказ АОРАИ №73 от 27.12.2018 Для строительных работ. [↑](#footnote-ref-42)
43. Постановление Правительства №61 от 05.02.2020 „Об организации и проведении мероприятий, посвященных 75-й годовщине празднования Дня Победы и памяти павших героев за независимость Родины”. [↑](#footnote-ref-43)
44. Актуализованный план закупок товаров, работ и услуг Агентства по обеспечению ресурсами и администрированию имущества Министерства обороны на 2020 год. [↑](#footnote-ref-44)
45. Письмо СПРМ №06/1-182-21 от 19.02.2021. [↑](#footnote-ref-45)
46. Положение о формировании и деятельности склада оборудования Национальной армии, утвержденное начальником Генерального штаба Национальной армии, командиром Национальной армии; Положение о деятельности продовольственного склада. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ст.78 (1) и (2) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-47)
48. ПП №778 от 28.10.2020 „Об утверждении Положения о составлении и хранении дела о государственной закупке”. [↑](#footnote-ref-48)
49. Работы по капитальному ремонту медицинского пункта Военной академии Вооруженных сил им. Александру чел Бун – 0,8 млн. леев; работы по ремонту операционного и реанимационного блока SCMC – 0,8 млн. леев; больничный лифт, в том числе работы по монтажу для Центральной военной клинической больницы – 0,8 млн. леев. [↑](#footnote-ref-49)
50. ПП №494 от 08.07.2020 „Об утверждении Положения о государственных закупках, необходимых для предотвращения и контроля за инфекцией COVID-19”. [↑](#footnote-ref-50)
51. ПП №493 от 08.07.2020 „Об утверждении некоторых дополнительных мер по повышению прозрачности процесса государственных закупок, осуществляемых в целях профилактики, уменьшения и ликвидации последствий пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) на 2020 год” (далее – ПП №493 от 08.07.2020). [↑](#footnote-ref-51)
52. П.3 из ПП №493 от 08.07.2020. [↑](#footnote-ref-52)
53. Государственная закупка небольшой стоимости: перчатки (72,0 тыс. леев); этиловый спирт 96 „ElaDum” (216,85 тыс. леев); термографические камеры для измерения температуры тела (192,27 тыс. леев). [↑](#footnote-ref-53)
54. Ст.2 (4) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-54)
55. П. (2) ПП №665 от 27.05.2016 „ Об утверждении Положения о государственных закупках небольшой стоимости”. [↑](#footnote-ref-55)
56. Ст.46 1) Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-56)
57. Ст.1 Закона №131/2015. [↑](#footnote-ref-57)
58. ПП №705 от 11.07.2018 „Об утверждении технической концепции автоматизированной информационной системы „Государственный регистр государственных закупок» (МТендер). [↑](#footnote-ref-58)
59. Оферта – юридический акт, которым экономический оператор выражает намерение стать, с юридической точки зрения, стороной договора о государственных закупках. Оферта содержит финансовое, техническое предложение, а также другие документы, установленные документацией по присуждению. [↑](#footnote-ref-59)
60. П.2 и п.6 из Положения об организации и функционировании Министерства финансов, утвержденного Постановлением Правительства №696 от 30.08.2017. [↑](#footnote-ref-60)
61. П.2 и п.6 из Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам и его предельной численности, утвержденного ПП №134 от 09.03.2017. [↑](#footnote-ref-61)
62. П.2, п.5 и п.6 из Положения об организации и функционировании Национального агентства по рассмотрению жалоб, утвержденного Постановлением Парламента №271 от 15.12.2016. [↑](#footnote-ref-62)
63. П.2, п.4 из Положения об организации и функционировании Финансовой инспекции, подведомственной Министерству финансов, утвержденного ПП №1026 от 02.11.2010. [↑](#footnote-ref-63)
64. Ст.3 (1) Закона об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова №260 от 07.12.2017. [↑](#footnote-ref-64)