



ПРАВИТЕЛЬСТВО
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

__28 декабря 2017 года__

№ __1176р__

г. Тирасполь

О Заключении Правительства
Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О государственных закупках в Приднестровской Молдавской Республике»

В соответствии со статьями 72, 76-6 Конституции Приднестровской Молдавской Республики, на основании Конституционного закона Приднестровской Молдавской Республики от 30 ноября 2011 года № 224-КЗ-V «О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 11-48) с дополнениями и изменениями, внесенными конституционными законами Приднестровской Молдавской Республики от 26 октября 2012 года № 206-КЗД-V (САЗ 12-44), от 2 июня 2016 года № 145-КЗИ-VI (САЗ 16-22), от 9 декабря 2016 года № 285-КЗД-VI (САЗ 16-49), от 4 ноября 2017 года № 307-КЗИ-VI (САЗ 17-45), от 27 ноября 2017 года № 344-КЗД-VI (газета «Приднестровье» от 30 ноября 2017 года № 221 (5908)):

1. Направить Заключение Правительства Приднестровской Молдавской Республики на проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О государственных закупках в Приднестровской Молдавской Республике» (папка № 621 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Гузуном В.М., Кравчуком В.В., Дони В.М., Дьяченко Г.И., Чебаном С.Ф., Бурлой М.П., на рассмотрение в Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики (прилагается).

2. Назначить официальными представителями Правительства Приднестровской Молдавской Республики при рассмотрении данного законопроекта в Верховном Совете Приднестровской Молдавской Республики министра экономического развития Приднестровской Молдавской Республики Оболоника С.А., заместителя министра экономического развития Приднестровской Молдавской Республики Цициловскую Ю.О., начальника Государственной службы цен и антимонопольной деятельности Министерства экономического развития Приднестровской Молдавской Республики

Тимченко А.В., министра финансов Приднестровской Молдавской Республики
Молоканову И.И., первого заместителя министра финансов – начальника
Государственной службы бюджетной политики и методологии Министерства
финансов Приднестровской Молдавской Республики Неделкова Д.Д.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА



А.МАРТЫНОВ

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Распоряжению Правительства
Приднестровской Молдавской
Республики
от 28 декабря 2017 года № 1176р

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительства Приднестровской Молдавской Республики
на проект закона Приднестровской Молдавской Республики
«О государственных закупках в Приднестровской Молдавской Республике»

Рассмотрев проект закона Приднестровской Молдавской Республики «О государственных закупках в Приднестровской Молдавской Республике» (папка № 621 (VI)), представленный в качестве законодательной инициативы депутатами Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики Гузуном В.М., Кравчуком В.В., Дони В.М., Дьяченко Г.И., Чебаном С.Ф., Бурлой М.П., Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным его принятие в предложенной редакции по следующим основаниям.

1. В настоящее время в Приднестровской Молдавской Республике сложилась устоявшаяся система правоотношений по поставке товаров, оказанию услуг, выполнению работ для государственных нужд, основанных на нормах законов о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, Закона Приднестровской Молдавской Республики от 2 июля 1999 года № 173-З «О поставках продукции для государственных нужд» (СЗМР 99-3), Гражданского кодекса Приднестровской Молдавской Республики, Постановления Правительства Приднестровской Молдавской Республики от 30 января 2014 года № 36 «Об утверждении положений, регулирующих порядок проведения ведомственного тендера, заключения договоров о закупках товаров, выполнении работ, предоставлении услуг, выдачи заключения, регистрации и осуществления финансирования договоров, заключаемых организациями, финансируемыми за счет средств бюджетов различных уровней» (САЗ 14-6) (далее – Постановление № 36).

Разработчиками проекта предлагается изменить сложившуюся систему правоотношений в сфере государственных закупок путем принятия единого законодательного акта, включающего в себя как общие, так и специальные положения, призванные детально урегулировать порядок осуществления государственных закупок на территории Приднестровской Молдавской Республики. Анализ текста предложенного проекта закона свидетельствует об использовании при его подготовке законодательства Российской Федерации. Однако разработчиками проекта закона при адаптации положений проекта закона к условиям Приднестровской Молдавской Республики не были учтены

экономико-юридические и территориальные особенности Приднестровской Молдавской Республики.

Представленным проектом закона вводятся такие понятия, как государственный орган исполнительной власти по регулированию государственной системы в сфере закупок, контрольный орган в сфере закупок, эксперт, экспертная организация, специализированные организации.

При этом в обосновании к проекту отсутствует информация о том, будут ли это вновь созданные органы исполнительной власти и организации, либо уже имеющиеся в Приднестровской Молдавской Республике органы и организации будут наделены дополнительными функциями. Не указано также, из специалистов каких областей будут формироваться данные органы и организации, а также за счет каких источников будут финансироваться данные органы и организации.

2. Одной из важных составляющих процесса государственных закупок является осуществление государственного контроля за уровнем и обоснованностью цен, применяемых в договорах, заключаемых при осуществлении государственных закупок. Основой процесса контроля над ценами является обеспечение прозрачности осуществления такой процедуры и исключение личного усмотрения должностных лиц, ответственных за осуществление контроля, при даче заключения о соответствии уровня цен.

Предлагаемый же проект закона не содержит положений, направленных на регламентацию указанной выше процедуры и обеспечение прозрачности, справедливости и законности при осуществлении контроля за ценами, применяемыми в государственных контрактах. Напротив, проектом закона предусматривается, что при формировании плана-графика закупок заказчик определяет и обосновывает начальную (максимальную) цену контракта посредством применения следующих методов оценки: метод сопоставимости рыночных цен (анализ рынка), тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод (статьи 15, 17 законопроекта). Данное положение приемлемо для органов государственной власти Российской Федерации, где при министерствах как на федеральном, так и на региональном уровнях, работают маркетинговые службы.

При этом в статье 8 проекта закона указано, что государственная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, а согласно пункту 4 статьи 29 заказчик в состав комиссии по осуществлению закупок должен включать преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Таким образом, в каждом органе исполнительной власти должны быть квалифицированные специалисты, получившие специальное образование

в области государственных закупок, которые смогут проводить вышеуказанные процедуры.

На данный момент такие специалисты отсутствуют на территории Приднестровской Молдавской Республики, соответственно необходимо провести их обучение. Учитывая количество органов исполнительной власти, которые осуществляют приобретение товаров (работ, услуг) за счет средств бюджетов различных уровней, данные мероприятия по обучению специалистов потребуют значительных материальных затрат со стороны государства. Ввиду чего необходимо определить источник финансирования процесса обучения, а также временной этап подготовки и обучения.

Положение по определению начальной (максимальной) цены контракта апробирована в Российской Федерации. При этом на территории Российской Федерации практически в каждой отрасли присутствуют отечественные производители. На территории Приднестровской Молдавской Республики по таким направлениям, как медико-фармацевтическая продукция, компьютерная продукция, автомобилестроение, а также по большому перечню продуктов питания отсутствуют отечественные производители. Также существует продукция, которая отсутствует на внутреннем рынке Приднестровской Молдавской Республики в свободном обращении и завозится непосредственно для нужд бюджетных организаций.

Учитывая вышеизложенное, в представленном проекте закона не отражен механизм определения начальной (максимальной) цены контракта в вышеуказанных случаях.

Также, исходя из положений проекта закона в зависимости от методов определения начальной (максимальной) цены в штате органов исполнительной власти должны присутствовать специалисты инженерно-технических специальностей, которые смогут проектно-сметным методом определить начальную (максимальную) цену контракта при проведении строительных работ.

В финансово-экономическом обосновании принятия настоящего законопроекта указано, что потребуются дополнительные материальные затраты на разработку Правительством Приднестровской Молдавской Республики официального сайта в глобальной сети Интернет и не учтены и не просчитаны материальные затраты на создание новых органов по контролю в сфере государственных закупок и обучению специалистов.

3. В настоящее время на территории Приднестровской Молдавской Республики апробирован и действует механизм определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на конкурентной основе путем проведения ведомственных или межведомственных тендеров. Основными принципами организации проведения тендеров является создание равных конкурентных условий для всех хозяйствующих субъектов как резидентов Приднестровской Молдавской Республики, так и нерезидентов Приднестровской Молдавской Республики, обеспечение гласности, единства требований и объективности

оценок коммерческих предложений (пункт 1 Приложения № 1 к Постановлению № 36).

Проектом закона предлагается значительно расширить количество конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – конкурсы (открытые, закрытые), аукционы (открытые, закрытые), запрос котировок, запрос предложений (пункт 2 статьи 18 законопроекта).

Увеличение количества способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) без наличия соответственно подготовленных специалистов, невозможно исполнить, что в свою очередь при наличии формальных признаков нарушения действующего законодательства даст основания оспаривать результаты проведения конкурсов, аукционов в суде.

4. Подпунктом «а» пункта 1 статьи 22 проекта закона заказчикам вменяется в обязанность осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее, чем десять процентов совокупного годового объема закупок, путем проведения открытых конкурсов, открытых аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства. Начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать пять миллионов рублей.

При этом в представленном проекте отсутствует обоснование и пояснение к размеру указанной суммы.

Реализация данного положения приведет к неравноценному подходу по отношению к хозяйствующим субъектам, учитывая то, что, как указывалось выше, основными принципами организации и проведения конкурсов, аукционов является создание равных конкурентных условий для всех хозяйствующих субъектов.

К тому же в ряде исполнительных органов государственной власти закупается продукция, которая по определенным причинам не может приобретаться у субъектов малого предпринимательства (медико-фармацевтическая продукция, горюче-смазочные материалы).

В связи с этим на практике обеспечить закупки у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее, чем десять процентов совокупного годового объема закупок, представляется практически невозможным.

5. В пункте 1 статьи 4 проекта закона дается определение понятию информационной системы в сфере закупок, под которой понимается официальный сайт в глобальной сети Интернет, а также определенное официальное печатное издание, необходимое для опубликования информации, содержащейся в пункте 2 указанной статьи.

При этом в тексте проекта закона отсутствует указание на формирование государственного (муниципального) средства массовой информации, учреждаемого с целью освещения информации о проведении органами государственной власти или местного самоуправления государственных закупок в Приднестровской Молдавской Республике. В связи с этим не ясно, частной или государственной (муниципальной) формы собственности должно

быть печатное издание, публикующее всю необходимую информацию относительно государственных закупок.

В свою очередь пунктами 2 статей 39, 48 проекта закона определено, что заказчик вправе опубликовать извещение о проведении открытого аукциона (конкурса) в любых средствах массовой информации или разместить это извещение на сайтах в глобальной сети Интернет при условии, что такое опубликование или такое размещение осуществляется наряду с размещением в информационной системе извещения о проведении открытого аукциона. Однако в тексте законопроекта отсутствует указание, на какой основе (возмездной или безвозмездной) будет производиться публикация (размещение) информации о государственных закупках.

Также авторами законодательной инициативы в понятийном аппарате не конкретизировано понятие «любые средства массовой информации». В связи с этим, исходя из положений статей 39, 48 проекта закона под данное понятие попадают все средства массовой информации, официально зарегистрированные на территории Приднестровской Молдавской Республики, в то время как в контексте законопроекта говорится об официальном печатном издании, определенном Правительством Приднестровской Молдавской Республики.

Следует учитывать, что публикация в средствах массовой информации осуществляется на возмездной (платной) основе. Также создание, техническое и материальное оснащение государственного (муниципального) средства массовой информации (печатного издания) потребует значительных финансовых затрат из средств республиканского бюджета. При этом, если публикация периодического печатного издания, содержащего информацию о государственных закупках, будет осуществляться в уже созданных государственных (муниципальных) средствах массовой информации, то потребуются дополнительные затраты из средств республиканского или местных бюджетов в связи с увеличением объема печатной площади.

К тому же в случае принятия законопроекта потребуются дополнительные расходы на создание, развитие, ведение и обслуживание официального сайта в глобальной сети Интернет.

При этом в обосновании к проекту авторами данной законодательной инициативы не учтены дополнительные расходы в части финансирования расходов, связанных с публикацией информации в печатных средствах массовой информации.

6. Помимо изложенного, представленный законопроект содержит ряд положений, которые, как следует полагать, создадут ряд барьеров для его реализации в случае принятия:

а) в соответствии с пунктом 2 статьи 4 проекта закона заказчик должен составлять планы закупок и планы-графики закупок.

При этом подпунктом «н» статьи 3 законопроекта устанавливается, что совокупный годовой объем закупок утверждается на соответствующий финансовый год.

Соответственно, планы закупок и планы-графики закупок главными распорядителями кредитов в соответствии с выделенными лимитами необходимо составлять на соответствующий финансовый год до его начала и распределять их пропорционально своим потребностям в течение всего года. Таким образом, при составлении плана закупок и плана-графика главный распорядитель кредитов должен руководствоваться информацией о выделенных лимитах на весь год.

Данная процедура на практике не реализуема в связи с тем, что информация о свободных плановых лимитах становится заказчику известна, как правило, только в феврале следующего года;

б) в соответствии со статьей 10 законопроекта заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных (муниципальных) нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

Вместе с тем, в статье 3 представленного проекта не предусмотрено определение инновационной и высокотехнологичной продукции.

Кроме этого, в правовом поле Приднестровской Молдавской Республики отсутствует утвержденный перечень указанной продукции, в связи с чем реализация данной статьи на практике не представляется возможной;

в) в соответствии с пунктом 7 статьи 18 законопроекта осуществление закупок, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, осуществляется путем проведения аукциона.

При этом в пункте 7 статьи 18 законопроекта не раскрыто содержание понятия «функционирующий рынок», в этой связи отсутствует ясное и однозначное понимание того, о каких именно закупках идет речь в указанном положении законопроекта.

Таким образом, реализация названного положения законопроекта не представляется возможной;

г) в соответствии с подпунктом «г» пункта 1 статьи 25 проекта закона поставляемый товар должен быть новым товаром (товаром, который не был в употреблении, в ремонте, в том числе, который не был восстановлен, у которого не была осуществлена замена составных частей, не были восстановлены потребительские свойства) в случае, если иное не предусмотрено описанием объекта закупки.

Нормами действующего законодательства, а именно подпунктом «д» части первой пункта 6 Приложения № 2 к Постановлению № 36, предусмотрена возможность приобретения товаров бывших в употреблении, при этом обязательным условием для приобретения товаров бывших в употреблении является наличие акта рыночной оценки.

Данная ситуация обусловлена тем, что ввиду дефицита бюджетных средств отсутствует возможность в приобретении столь дорогостоящей продукции исключительно в новом состоянии. Так, например, главные распорядители кредитов приобретают автомобили иностранного производства

либо специализированную технику иностранного производства, бывшие в употреблении.

Однако представленным проектом не предусмотрена возможность приобретения товаров, бывших в употреблении;

д) в соответствии с пунктом 3 статьи 25 законопроекта не допускается включение в документацию о закупке требований к производителю товара. При этом, по мнению Правительства Приднестровской Молдавской Республики, при закупке медико-фармацевтической продукции без указания возможных стран производителей в ходе торгов возможна поставка лекарственных препаратов с низким клиническим действием. В ходе подготовки и проведения торгов невозможно указать в техническом задании ряд химических особенностей препарата, а затем проверить предложенный препарат в специализированной лаборатории;

е) статьей 70 законопроекта устанавливаются требования к обеспечению исполнения обязательств. Так, пунктами 1 и 2 статьи 70 законопроекта устанавливаются положения, в соответствии с которыми заказчиком в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта, приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) должно быть установлено требование обеспечения исполнения контракта. Исполнение контракта может обеспечиваться предоставлением банковской гарантии, выданной банком, или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет.

В настоящее время на практике главные распорядители кредитов при проведении тендеров не требуют от потенциальных поставщиков предоставления банковской гарантии либо внесения денежных средств на указанный главным распорядителем счет.

Следует отметить, что реализация указанных положений законопроекта, принимая во внимание состояние экономики в республике, может повлечь за собой то обстоятельство, что большое количество потенциальных поставщиков товаров, а также производителей работ и услуг, в связи с невозможностью внесения обеспеченной суммы на счет заказчика, откажутся от участия в конкурсе на выполнение государственного заказа;

ж) следует также обратить внимание, что одно из основных понятий, отраженных в данном законопроекте, противоречит Гражданскому кодексу Приднестровской Молдавской Республики, так в соответствии с пунктом 1 статьи 541 Гражданского кодекса Приднестровской Молдавской Республики под государственными нуждами понимаются определяемые в установленном законом порядке потребности Приднестровской Молдавской Республики, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Однако редакция проекта источником финансирования закупок определяет только средства республиканского бюджета (подпункт «г» статьи 3 законопроекта);

з) в соответствии с нормами действующего законодательства, а именно пунктами 2, 4, 12, 13, 15, 16-22, 24-26, 28, 30-32, 35, 36 Приложения № 2

к Постановлению № 36, определены условия, порядок обязательной регистрации договоров по исполнению работ, оказанию услуг и закупке материальных ценностей заключаемых бюджетными организациями, финансируемыми за счет средств бюджетов различных уровней, в исполнительных органах государственной власти, в ведении которых находятся вопросы планирования и исполнения бюджетов различных уровней. В предложенном к рассмотрению законопроекте механизм регистрации договоров полностью отсутствует, что может привести к образованию несанкционированной кредиторской задолженности бюджетов различных уровней;

и) в соответствии с частью первой статьи 80 проекта закона настоящий Закон вступает в силу с 1 января 2018 года. При этом в соответствии с частью первой статьи 81 проекта закона Правительству Приднестровской Молдавской Республики в срок до 1 июня 2018 года необходимо разработать и утвердить официальный сайт для опубликования информации о закупках, а также установить порядок ввода в эксплуатацию и иные требования, предъявляемые к официальному сайту, являющемуся частью информационной системы.

Следует отметить, что Правительству Приднестровской Молдавской Республики, исходя из положений законопроекта, необходимо разработать 16 нормативных правовых актов, в том числе регулирующих работу официального сайта, без которых предложенный законопроект не будет реализован на практике.

Однако сроки вступления в силу законопроекта не позволят разработать и обеспечить реализацию всех нормативных правовых актов, необходимых для применения законопроекта;

к) необходимо отметить, что в настоящее время с целью экономии бюджетных средств в действующем законодательстве существует ограничение торговой надбавки по договорам поставки товаров (работ, услуг) для нужд бюджетных организаций в размере не более двадцати пяти процентов. В предложенном проекте такое ограничение отсутствует.

Отсутствие ограничения по торговым надбавкам может привести к резкому росту расходов со стороны бюджетных организаций при приобретении товаров (работ, услуг), так как потенциальные поставщики продукции смогут устанавливать торговые надбавки гораздо выше, чем предельно допустимые двадцать пять процентов.

Таким образом, отсутствие указанного ограничения недопустимо в условиях острого дефицита бюджетных средств и тяжелого экономического положения государства;

л) в представленном проекте отсутствует порядок оспаривания договоров. Факт признания контрольным органом закупки необоснованной не влечет правовых последствий кроме привлечения поставщика к административной ответственности. Кроме того, наличие предписания, выданного органом контроля в государственных закупках, не является основанием для расторжения уже исполненного договора;

м) в предложенном законопроекте не отражено, от какого предела начальной (максимальной) цены контракта целесообразно проводить аукционы, конкурсы, запросы котировок и запросы предложений.

Резюмируя вышеизложенное, Правительство Приднестровской Молдавской Республики считает невозможным принятия данного проекта закона в предложенной редакции, поскольку он является громоздким и сложным к исполнению, что в дальнейшем будет препятствовать достижению одной из ключевых целей размещения государственного заказа – обеспечению своевременной поставки товаров, проводимых работ и оказываемых услуг соответствующего качества при эффективном использовании бюджетных средств.