

УДК 657.6

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ – ОДНА ИЗ САМЫХ ПРОБЛЕМНЫХ СФЕР В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСТАНА

**Биймырсаева Э.М.**

*Международный университет инновационных технологий, Бишкек, e-mail: bijmyrsaeva.erke@mail.ru*

В статье действующая в Кыргызстане система государственных закупок исследуется в экономическом и политическом контексте. Анализируются изменения в системе государственных закупок в 2004 – 2015-х гг., достоинства и недостатки принятого в 2004 г. закона о государственных закупках с позиций разных участников процесса – и поставщиков, и потребителей. Формулируются рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы государственных закупок

**Ключевые слова:** государственное управление, государственные закупки, коррупция, реформирование государственного управления, аффилированное лицо

## PUBLIC PROCUREMENT – ONE OF THE MOST PROBLEMATIC AREAS IN THE DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ ECONOMY

**Biimyrsaeva E.M.**

*International University of Innovative Technologies, Bishkek, e-mail: bijmyrsaeva.erke@mail.ru*

In article the system of Russian state purchases is investigated in an economic and political context. Changes in system of the state purchases in 2004-2015-es, merits and faults of the law accepted in 2004 are analyzed from positions of different participants of process – both suppliers, and consumers. Recommendations about the further perfection of system of the state purchases are formulated.

**Keywords:** the government, the state purchases, corruption, government reforming, affiliate

Государственные закупки подразумевают выполнение государством разнообразных функций ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращения неконтролируемого нарастания затрат, сокращения расходов государственного бюджета. Система государственных заказов является одним из основополагающих институтов государственного регулирования.

Как известно, в последние годы все больше внимания уделяется отношениям в сфере закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Получает развитие правовое регулирование этих отношений. С начала 2004 года ключевую роль в данной сфере играл Закон О государственных закупках. С апреля 2015 года на смену указанному акту пришел Закон О государственных закупках от 3 апреля 2015 года № 72. Целью настоящего Закона является обеспечение экономичности и эффективности использования государственных средств при осуществлении государственных закупок.

Осуществление государственных закупок основывается на принципах:

- публичности, открытости, законности и беспристрастности в отношении поставщиков (подрядчиков);

- расширения участия и развития конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в процессе осуществления закупок;

- создания равных и справедливых условий для поставщиков (подрядчиков) при осуществлении государственных закупок.

Оба законодательных акта направлены на регулирование поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – государственных и муниципальных закупок). Незнание закона порождает сложности и риски. Следует отметить, что для Кыргызстана изначально была характерна закрытость отечественного рынка публичных закупок для иностранных участников, что нашло отражение в национальном законодательстве. Начавшееся движение по пути отмены ограничений на участие иностранных поставщиков в отечественных закупках было связано с реализацией курса КР на вступление в ВТО. Указанная норма Закона о размещении заказов стала первым шагом в этом направлении. Следует отметить, что в новом Законе о контрактной системе также содержатся нормы, аналогичные нормам Закона о размещении заказов в части предоставления национального режима иностранным участникам.

В Кыргызстанском обществе сложилось устойчивое мнение, что система госзакупок является чуть ли не одной из самых коррупционных. Скандалы, разоблачения, расследования компетентных органов, а затем обнародованные через СМИ результаты вы-

явленных нарушений или искусно организованных мошеннических схем для победы в тендерах – лишнее подтверждение, что дыма без огня не бывает. Причем, как показали многочисленные исследования, коррупционная составляющая была выявлена во всех, без исключения, госструктурах, в том числе и в айыл окмоту, именно при проведении торгов по госзакупкам товаров, работ и услуг.

А ведь при правильной организации размещение госзаказа могло бы стать нашим конкурентным преимуществом. Растущие объемы расходуемого на это бюджета должно было стать мощным инструментом государственной экономики. Через него можно решать социально-экономические проблемы, создавать рабочие места, обеспечивать поддержку местного товаропроизводителя и инновационных производств, проведение научных исследований.

До сих пор не регламентирован весь закупочный цикл. К сожалению, Правительство сконцентрировалось только на усовершенствовании процедуры проведения самого тендера. В то время как у нас нет эффективной системы планирования и прогнозирования госзаказа, определение начальной максимальной цены, формирование заказа. Не предусмотрен полноценный мониторинг контроля и аудит за соблюдением устанавливаемых требований.

Коррупционные схемы, чаще всего создаются уже на стадии планирования бюджета. Проталкивание необоснованных заявок, установление завышенной начальной цены на торгах, подготовка технического задания, «заточенного» на заранее предполагаемого поставщика, выставление нереальных сроков осуществления заказа. И страдают в первую очередь местные производители не успевшие встать на ноги.

На сегодняшний день сколько современных производств у нас появилось, но заказы идут на более устаревшее зарубежное и сравнительно дорогое. Таким образом «запланированный» коррупционный потенциал предопределяет исход тендера. Многим известно, что именно на этапе установления начальной цены в процессе планирования закупок закладывается «коррупционная маржа» (доходящая порой от 20 до 50% от суммы), предусматривающая «отчисление» заказчиком, различным проверяющим и правоохранительным структурам. Но выявить его можно зачастую только при взятии с полочным или при электронных торгах».

Согласно отчету Счетной палаты Кыргызской Республики за 2013 год, сумма нерационально использованных средств при

осуществлении таких операций составила 341,2 млн сомов. Поэтому понятно, что вопрос эффективного расходования государственных средств – один из важнейших для Кыргызской Республики. Впрочем, эта проблема актуальна для всех государств мира.

К примеру, за 4 года внедрения системы электронных государственных закупок проведено на сумму более 20 млрд сомов. При этом, согласно результатам одного социологического опроса, средний размер взяток составляет около 10 процентов от стоимости договора. Это без малого цифра с девятью нулями!

«В большинстве случаев это и есть сэкономленные взятки: ведь если бы не бесстрастная компьютерная программа, то при обычных «бумажных» процедурах сэкономили бы не более 10%. Сколько школ и больниц можно было построить за эти средства, оседающие в карманах или «экономленных» по итогам тендеров? Некоторые министры предлагают еще их за такую «запланированную экономию» хвалить»

Однако часть нарушений происходит не по злему умыслу, а по незнанию. Особенно часто это случается с муниципальными служащими, которым либо сложно понять законодательство о закупках, либо недосуг соблюсти правила. Конечно, государство предпринимает определенные шаги по повышению потенциала работников закупок организаций, в том числе и муниципальных служащих.

Так, семинары и тренинги проводятся в Учебном центре Министерства финансов, а также в рамках госзаказа, который реализует Государственная кадровая служба, международные и некоммерческие организации, в том числе Институт политики развития. Но, учитывая, что в республике почти 500 айыл окмоту, а также небольшую длительность обучения (от 8 до 40 часов) и сложность законодательства, этих усилий явно недостаточно.

Основные моменты: цели, принципы и предмет регулирования Закон состоит из шести глав и 56 статей. Его разработчики преследовали цель: обеспечить экономное и эффективное использование государственных средств при осуществлении закупок. При их проведении необходимо руководствоваться такими принципами, как публичность, открытость, законность и беспристрастность в отношении поставщиков (подрядчиков); расширение участия и развитие конкуренции между поставщиками при процессе осуществления закупок; создание равных и справедливых условий для всех ключевых игроков. Важно, что новый Закон устанавливает общие правовые и эко-

номические правила и регулирует порядок проведения закупок. При этом этот НПА не регулирует закупки, непосредственно связанные с национальной безопасностью, обороной, защитой государственных секретов, стихийными бедствиями. Закон не распространяется на закупки товаров у обществ инвалидов, закупки работ и услуг у индивидуальных предпринимателей, имеющих физические ограничения здоровья (по решению Правительства КР).

О понятиях, которые нужно знать в Законе введены новые понятия, такие как «аффилированное лицо», «декларация, гарантирующая конкурсную заявку», «веб-портал государственных закупок», «рамочное соглашение», «стандартная конкурсная документация», «электронный формат закупок» и другие. Государственные закупки – это приобретение покупающей организацией товаров, работ, услуг и консультационных услуг методами, установленными Законом, финансируемое полностью или частично за счет государственных средств. (Это определение перешло из старого Закона). Аффилированное лицо – это лицо, соответствующее одному или нескольким нижеперечисленным признакам: лицо, оказывающее влияние на принятие решения по процедурам государственных закупок; руководители и работники покупающей организации, а также их близкие родственники; поставщики (подрядчики), учредителями и (или) участниками которых являются лица, занимающие политические государственные должности, политические муниципальные должности, специальные государственные должности, и их близкие родственники.

При этом к данному признаку не относится акционер (акционеры) акционерного общества, владеющий (владельцы) менее 20 процентами акций. Декларация, гарантирующая конкурсную заявку, – это документ, подписанный поставщиком (подрядчиком), представляемый в покупающую организацию как гарант обеспечения исполнения обязательств, указанных в конкурсной заявке. Несколько слов о ключевом игроке – УГО Уполномоченный государственный орган-уполномоченный Правительством государственный орган в системе исполнительной власти, проводящий государственную политику в области закупок товаров, работ, услуг и консультационных услуг (далее – УГО). В настоящее время им является Минфин КР. Если в старом Законе уполномоченный госорган координировал и регулировал деятельность по осуществлению закупок только государственных органов, то в новом – всех покупающих организаций.

Если раньше он оказывал содействие в осуществлении закупок, обучении и оказании консультационной помощи только государственным органам, то отныне УГО будет это делать для всех закупщиков.

В Законе дано определение покупающей организации (покупателя). Это государственные или муниципальные организации, имеющие статус юридического лица, акционерные общества, в которых государство и (или) органы местного самоуправления, вместе или по отдельности, владеют 50 и более процентами акций, и другие хозяйствующие субъекты, созданные за счет государственных средств. Стоит отметить, что к основным его функциям добавились новые, которых не было в старом Законе: применение штрафных санкций, в случае выявления нарушений УГО, аудиторами и другими органами, а также по результатам рассмотрения жалоб НМВК (независимая межведомственная комиссия)(каков будет порядок применения таких санкций и какие будут размеры штрафов в Законе не указано, видимо, это будет установлено позднее); составление статистической и аналитической информации о проведенных закупках; внедрение лучшей практики и инновационных технологий в систему закупок.

Зато в новый документ из прежнего Закона не попали такие меры, как наложение запрета на совершение покупающей организацией незаконных действий или принятие незаконных решений либо применение незаконных процедур; требования к покупающей организации возместить расходы, понесенные поставщиком, подавшим жалобу, не включая неполученные доходы (упущенную выгоду) в связи с осуществлением процедур закупок и в результате незаконного действия или решения покупающей организации, использованием ею незаконной процедуры. Если в старом Законе УГО мог отменить незаконное решение покупающей организации, то сейчас он может только обязать покупающую организацию пересмотреть свое незаконное решение или отменить конкурс. УГО обязан при выявлении нарушений законодательства КР в области закупок применять следующие меры: обязать покупающую организацию принять решение в соответствии с Законом; приостановить процесс закупок; отменить конкурс, если конкурсные документы не были размещены вместе с объявлением; принять решение о прекращении процедур закупок.

Сотрудники Минфина не вправе входить в состав конкурсных комиссий. Теперь это ведомство не рассматривает жалобы и протесты, не выносит по ним своих заключений. Законом вводится другая про-

цедура обжалования, о которой речь пойдет ниже. Веб-портал государственных закупок как открытая книга Новую систему закупок не обошли стороной и современные технологии. Для обеспечения прозрачного, доступного и подотчетного процесса Минфин создает государственную информационную систему – веб-портал закупок (далее – веб-портал), куда открыт доступ всем заинтересованным сторонам, причем бесплатно. Законом устанавливаются обязательные требования по размещению на веб-портале информации о закупках, а именно: годового плана, изменений и дополнений к нему, объявлений о проведении предквалификационного отбора и документации к нему, протоколов вскрытия, процедур закупок, конкурсной документации и ее изменений.

По нашему мнению необходима четкая регламентация планирования, мониторинга госзакупок и определения цены. По опыту США и России, ввести осуществление (через федеративную контрактную систему) централизации значительной части закупок по однотипным товарам для повышения эффективности закупок за счет оптимизации объемов поставок и снижения цен. Требуется также дальнейшая конкретизация норм права, касающаяся защиты прав участников закупок, осуществляемых иными заказчиками – государственными и муниципальными юридическими лицами в рамках Закона о закупках.

В настоящее время в условиях формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения госу-

дарственных и муниципальных нужд значение рассматриваемых вопросов продолжает возрастать. В целях обеспечения прав и законных интересов лиц в сфере закупок, а также осуществления контроля за соблюдением национального законодательства каждый участник Соглашения в соответствии с национальным законодательством обязан создать (определить) национальный контролирующий орган, к компетенции которого относится в том числе рассмотрение жалоб и обращений в отношении действий (бездействия) заказчиков, организаторов закупок, операторов электронных торговых площадок (электронных площадок), операторов веб-порталов (а также реестра договоров (контрактов), товарных бирж, комиссии и иных лиц при осуществлении закупок, нарушающих нормы национально-го законодательства.

В условиях процесса международной интеграции необходимо обеспечить надежную защиту прав хозяйствующих субъектов, выступающих участниками отношений в сфере публичных закупок. При этом особое внимание должно быть уделено защите прав и законных интересов отечественных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

#### Список литературы

1. Постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 27 сентября 2003 года № 15 «О некоторых вопросах применения судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления».

2. Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72.