



Policy Paper

**Коррупция в системе
государственных закупок в
Кыргызстане**

Проект реализуется
«Центральноазиатским

Барометром» при поддержке
Фонда «Сорос-Кыргызстан».

ВВЕДЕНИЕ	2
1.1. ЦЕЛИ И ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	3
1.2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ	4
Коррупция	4
Государственная закупка	4
Критерии эффективности ПГЗ	5
Этапы государственной закупки	5
2. МЕТОДОЛОГИЯ	6
2.1 ВЫБОРКА	6
Первая группа – ПОДРЯДЧИКИ	6
Вторая группа – ЗАКУПАЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИИ	7
Третья группа – ПРЕДСТАВИТЕЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	7
2.2. ПРОЦЕДУРА	7
2.3. ГАЙДЫ (ОПРОСНИКИ) ГЛУБИННЫХ ИНТЕРВЬЮ	8
3. Выявленные недостатки портала госзакупок и рекомендации по их устранению	8
Недостаток №1	9
Сроки	10
Завышенные требования	11
Махинации с ценой	12
Чрезмерная детализация технических заданий	13
Излишние требования	14
Излишнее требование банковских гарантий	14
Излишнее требование писем от производителя	14
Излишнее требование страхования	14
Излишние справки	14
Излишнее требование бухгалтерского баланса и лицензий	15
Вновь объявленный тендер	15
Рекомендации	16
Недостаток №2	19
Не имеет интуитивной навигации	20
Отсутствует удобная система справок и поддержки	21
Отсутствуют обучающие материалы	21
Рекомендации	22
Недостаток №3	24
Способствует прямым контактам «вживую» на стадии подготовки к тендеру	25
Способствует предварительному сговору	25
Способствует долгосрочным отношениям с одним, отдельно взятым подрядчиком, без конкуренции	26
Уменьшает прозрачность	27

Способствует изменению метода закупки на прямой	27
Рекомендации	28
Недостаток №4	31
ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	34

1. ВВЕДЕНИЕ

3 апреля 2015 года был принят Закон «О государственных закупках»¹, регламентирующий принципы, на которых должны осуществляться госзакупки, определяющий функции уполномоченного госоргана по закупкам и т.д. Данный Закон и работа уполномоченного органа должны были гарантировать прозрачность и эффективность проведения тендеров по госзакупкам. Закон дополнялся и редактировался с момента принятия 11 раз и только в течение этого года был дважды подвергнут изменениям². Эксперты в сфере госзакупок все же до сих пор склонны считать, что Закон недостаточно выполняет свою функцию по регулированию системы госзакупок, является декларативным и не содержит конкретных механизмов в случае неисполнения его норм.

При поддержке Азиатского банка развития был создан официальный Портал государственных закупок (ПГЗ). В 2017 году Кыргызстан стал первой страной Центральной Азии, присоединившейся к Партнерству открытого правительства, один из принципов которого – реализация открытых контрактов, призванных минимизировать возможности для коррупции³. ЕБРР и Партнерство оказали поддержку Кыргызстану в публикации данных и развитии модуля аналитики (Open Contracting Data Standard). Уже в 2019 году через портал было проведено 77.477 тендеров на сумму 63,2 миллиарда сомов, из них товаров – на 33,8 миллиарда сомов, работ – на 18,1 миллиарда сомов, услуг – на 11,3 миллиарда сомов.

В конце 2018 года был разработан готовый к использованию модуль мониторинга и отчетности по государственным закупкам (Business Intelligence Module), интегрированный с источниками данных и интернет-порталом электронных закупок. Transparency International в Кыргызстане была разработана веб-платформа по госзакупкам – <http://tender.transparency.kg/>. Данная платформа ставила цель облегчить и автоматизировать мониторинг госзакупок гражданским обществом и другими органами и работает на основе системы «красных флажков», которые присваиваются каждому тендеру. Веб-приложение (<https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan/>), разработанное в сентябре 2021 года Open Contracting Partnership совместно с Альянсом «За прозрачный бюджет» при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан», было запущено как онлайн-инструмент для публичной аналитики госзакупок в стране⁴.

Предполагалось, что ПГЗ снизит уровень коррупции при проведении государственных тендеров. Однако на сегодняшний день имеется много критических отзывов о работе портала, в особенности о том, насколько он

¹ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111125>

² http://president.kg/ru/sobytiya/zakony/20291_podpisan_zakon_o_vnesenii_izmeneniy_v_zakon_kirgi_zskoy_respubliki_o_gosudarstvennih_zakupkah

³ <http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Factivity&cid=5&aid=201>

⁴ <https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan>

отражает локальный контекст и насколько эффективен в предотвращении коррупционных схем, возникающих в реалиях Кыргызстана. Несмотря на попытки улучшить систему госзакупок КР через портал, обеспечить прозрачность тендеров, в информационном пространстве часто появляется информация о фактах коррупции, о схемах, которые дают возможность заинтересованным лицам использовать брешу и «обходные пути», позволяющие выигрывать тендеры «своим». Например, расследование журналистов «Акчабар» о том, как использовать латиницу при объявлении тендеров⁵, чтобы скрыть тендер в системе, или расследование Kloop о «кольцах коррупции»⁶, про конфликт интересов среди участвующих в тендерах подрядчиков.

Факты, озвученные в ходе таких расследований, дают новую пищу для более глубокого изучения проблемы. Например, в рамках одних исследовательских проектов проводился мониторинг ПГЗ и деятельности уполномоченного госоргана по соответствию их работы требованиям Закона «О госзакупках». Другие исследования делали акцент на эффективности работы независимой межведомственной комиссии. Также анализировались общие данные по различным секторам госзакупок: самые популярные виды услуг, само закупающее ведомство и т.д. Transparency International в Кыргызстане был проведен ряд важных исследований. Например, в 2013-2014 гг. Transparency International провело исследование коррупционных рисков в системе образования и сделало попытку посчитать объем неформальных платежей в этой сфере. В 2020 и в 2021 годах Transparency International выпустило отчеты по исследованию коррупционных рисков в системе государственных закупок, которые затрагивают широкий круг тем.

Однако до сих пор не проводилось исследования того, как относятся к системе госзакупок и к ПГЗ сами участники процесса: представители государственных закупающих организаций, подрядчиков, а также представители гражданского общества, осуществляющие мониторинг системы. Вдобавок не изучалась роль портала госзакупок в процессе госзакупок и не анализировалось мнение пользователей портала о его слабостях и коррупционных рисках, вызванных его неэффективностью. Сам ПГЗ во многих исследованиях получал недостаточно внимания и оценивался лишь теми специалистами, которые сами не являются непосредственными участниками процесса госзакупок.

1.1. ЦЕЛИ И ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель данного исследования – выявить путем проведения анонимных глубинных интервью с непосредственными участниками госзакупок условия, способствующие коррупции через систему ПГЗ на первых двух этапах госзакупок, и предложить рекомендации по улучшению портала, принимая во внимание локальный контекст и фидбек от непосредственных участников процесса. Таким образом, главный вопрос исследования: какие условия больше всего способствуют коррупции на начальных этапах процесса государственных закупок, проводимых через онлайн-портал? Исследование является важным и актуальным, так как портал госзакупок находится на стадии развития и активно подвергается изменениям, имеется потребность в сборе фидбека от его пользователей для

⁵ <https://www.akchabar.kg/ru/article/economy/catch-me-if-you-can/>

⁶ <https://kloop.kg/blog/2020/07/15/kolca-korruptcii-goszakupki/>

дальнейшего улучшения работы.

1.2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Коррупция

Уголовный Кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года №19 (часть 1, статья 319) гласит: «Коррупция – умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества и государства». Однако в данном исследовании мы используем определение коррупции Transparency International, которое определяет ее более широко – как «злоупотребление вверенной властью для личной выгоды». Как следствие, в данном исследовании мы пытаемся разграничить преступные действия, связанные с низкой квалификацией и безграмотностью, от целенаправленных коррупционных действий, так как в первом случае отсутствует важная составляющая коррупции, а именно преследование личной выгоды. Роберт Клитгаард, известный эксперт по борьбе с коррупцией, описывает последнюю аналогичным образом: «Злоупотребление служебным положением, государственной властью или служебным положением в личных целях»⁷.

Государственная закупка

В определении термина «государственная закупка» мы также полагаемся на определение Transparency International: «Подготовка, проведение отбора, присуждение контракта, так и реализация/осуществление/администрирование контрактов на товары, работы, услуги и консультационные услуги; таким образом, охватывает не только выбор партнера государственным органом (покупателем) или фактическое вступление контракта между двумя или несколькими заинтересованными сторонами, но весь процесс – от оценки потребностей до подготовки тендера, присуждения и реализации/осуществления/администрирования контрактов на товары, работы, услуги и консультационные услуги. В том числе такие услуги, как техническое консультирование, по здравоохранению, финансам, по юриспруденции или по иным консультативным целям»⁸.

⁷ Ayius, Albert, and Ronald James May, eds. *Corruption in Papua New Guinea: towards an understanding of issues*. National Research Institute, 2007, page 17, published 2007.

⁸ Transparency International. Отчет об исследовательской работе «Оценка коррупционных рисков в государственных закупках Кыргызстана», стр. 4. – Transparency International, “What we do,” Transparency International, accessed March 20, 2014, <http://www.transparency.org/whatwedo?gclid=CIDL0IK0070CFcPOcgoduTwAKA>

Критерии эффективности ПГЗ

Нурида Байзакова, бывший директор Департамента государственных закупок при Министерстве финансов КР, на сайте исследовательского центра логистики и государственных закупок в Кыргызской Республике (ИЦЛГЗ), кафедра логистики КГТУ имени И. Раззакова, перечисляет цели, которые был призван достичь ПГЗ:

- единый порядок формирования и размещения государственного заказа;
- легкий доступ к информации;
- создание равных условий конкуренции среди поставщиков;
- снижение бюджетных расходов на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд посредством расширения конкуренции;
- сокращение затрат на проведение процедур государственных закупок, так как объявления о закупке публикуются бесплатно;
- детальная статистика приобретаемых товаров, работ и услуг (посредством Общего классификатора государственных закупок – ОКГЗ);
- значительное сокращение бумажного документооборота;
- повышение прозрачности процедур государственных закупок.

Эти заявленные цели важны для определения «слабостей» ПГЗ, так как в дальнейшем мы оценим эффективность ПГЗ в свете этих заявленных целей. В особенности мы оценим, насколько ПГЗ повышает прозрачность госзакупок, создает равные условия для конкуренции, предоставляет легкий доступ к информации, и детальную статистику приобретаемых товаров и услуг. Будет также показана связь описываемых слабостей портала с коррупцией.

Этапы государственной закупки

Согласно статье 11 Закона о госзакупках, процедура проведения государственных закупок состоит из следующих этапов:

- 1) планирование закупок;
- 2) разработка конкурсных документов и предквалификационных документов, когда предквалификация необходима, в соответствии со статьей 25 настоящего Закона;
- 3) образование конкурсной комиссии;
- 4) публикация объявлений;
- 5) конкурсный период (предоставление конкурсной документации и предквалификационных документов, разъяснение и изменение предквалификационных и конкурсных документов и представление конкурсных заявок и заявок на участие в предквалификации в соответствии со статьей 23 настоящего Закона, за исключением случаев закупки методом прямого заключения договора);
- 6) вскрытие конвертов с конкурсными заявками (за исключением случаев закупки методом прямого заключения договора);
- 7) оценка и сравнение конкурсных заявок;
- 8) выбор победителя;
- 9) заключение договора.

Фокусом данного исследования являются первые четыре этапа цикла закупок, ими исследование и ограничено. Коррупционные риски на каждом этапе разнятся, и подходы к их предотвращению должны принимать такие различия во внимание. Исходя из опыта исследований в области госзакупок по всему миру и опыта местных журналистов-расследователей, первые два этапа госзакупок наиболее подвержены коррупции, так как в случае сговора между покупающей организацией и подрядчиком применяются коррупционные схемы, имеющие целью изначально ограничить конкуренцию.

Другие термины в данном исследовании идентичны понятиям, используемым в Законе КР о государственных закупках и изложенным в его третьей статье.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

В данном исследовании для сбора данных мы провели глубинные анонимные интервью с участниками процесса госзакупок и провели качественный анализ, чтобы ответить на главный вопрос прикладной части исследования: какие условия больше всего способствуют коррупции на начальных этапах процесса государственных закупок, проводимых через онлайн-портал? Данный метод был выбран как наиболее подходящий, принимая во внимание чувствительный характер темы.

2.1 ВЫБОРКА

При определении выборки нашей целью было опросить респондентов, имеющих наиболее релевантный и актуальный опыт и возможность поделиться своим видением перспектив в области госзакупок.

Первая группа – *ПОДРЯДЧИКИ*

30 человек – представителей подрядчиков товаров и услуг, имеющих непосредственный опыт работы с порталом госзакупок.

Представители подрядчиков были выбраны на основе следующих критериев:

- 1) форма регистрации (15 ИП, 15 ОсОО);
- 2) по актуальности опыта в госзакупках – были проинтервьюированы только те представители подрядчиков, которые участвовали в госзакупках в течение последних двух лет;
- 3) по методу госзакупок – были проинтервьюированы только те представители подрядчиков, которые имели дело с конкурентными методами госзакупок: одноэтапным, двухэтапным, упрощенным и методом на понижение цен;
- 4) по географии – были опрошены представители подрядчиков, зарегистрированных в Кыргызстане;
- 5) по сфере услуг или товаров – были опрошены представители подрядчиков, предлагающих реально конкурентные товары и услуги в тендерах, в которых

обычно конкурируют не менее трех подрядчиков. Эти сферы были определены на основании наблюдений представителей гражданского общества, которые заметили, что конкуренция на ПГЗ наиболее высока в сфере поставок строительных материалов, канцелярских товаров, офисного оборудования, продуктов питания и ряда других. Было сделано предположение, что условия госзакупок через портал, в наибольшей степени способствующие коррупции, можно выявить через изучение тендеров с большей конкурентностью;

б) средний ценовой диапазон тендеров, в которых участвовали представители подрядчиков, начинался с 10.000 сомов и достигал 10 миллионов сомов.

Вторая группа – ЗАКУПАЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

11 человек – представителей государственных закупающих организаций, имевших непосредственный опыт работы с порталом госзакупок:

1) по актуальности их опыта в госзакупках – были проинтервьюированы только те представители подрядчиков, которые участвовали в госзакупках на протяжении последних двух лет; 10 представителей закупающих организаций занимались госзакупками в соответствующих госучреждениях на момент проведения интервью, и только один респондент на момент проведения интервью уже не являлся государственным служащим;

2) география – хотя были проинтервьюированы представители как городских, так и сельских закупающих организаций, в данном исследовании большинство опрошенных всё же работало в организациях, базирующихся в Бишкеке или других городах и городских поселениях;

3) типы государственных организаций – были опрошены представители системы здравоохранения (2), образования (3), органов местного самоуправления (1), городских муниципалитетов (2), транспортного (1) и энергетических секторов (2).

Третья группа – ПРЕДСТАВИТЕЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

6 человек – представителей гражданского общества, имеющих непосредственный опыт работы с ПГЗ с целью мониторинга (1), единичных журналистских расследований (2), улучшения портала в рамках работы с международными институтами (2) и анализа портала независимой межведомственной комиссией (1). При отборе респондентов учитывался главным образом опыт их работы с порталом и возможность получить разные точки зрения о работе ПГЗ.

При составлении общей выборки не учитывались такие факторы, как:

- 1) гендер – всего было опрошено 14 женщин и 33 мужчин;
- 2) возраст респондента.

2.2. ПРОЦЕДУРА

Интервью были проведены посредством видеозвонков в Zoom и WhatsApp,

телефонных звонков (в регионах с плохим интернет-соединением) и личных встреч интервьюера (13) с респондентом один на один, в зависимости от предпочтений респондента. Звонки были записаны на диктофон вне зависимости от метода проведения и были транскрибированы. После кодировки данные глубинных интервью были проанализированы с помощью тематического подхода и, вне зависимости от структуры интервью, объединены по общим темам.

2.3. ГАЙДЫ (ОПРОСНИКИ) ГЛУБИННЫХ ИНТЕРВЬЮ

Гайды для глубинных интервью были разработаны отдельно для каждой группы респондентов, чтобы получить наиболее полные данные об их специфическом опыте госзакупок.

3. Выявленные недостатки портала госзакупок и соответствующие рекомендации по их устранению

В данном разделе обсуждается каждая слабость/условие/свойство портала госзакупок КР, способствующее коррупции, со слов респондентов, и предлагаются рекомендации по устранению недостатков. Нужно учесть, что многие слабые места портала, способствующие коррупции, могут быть использованы в недобросовестных целях только в сочетании с рядом других факторов.

Опрошенные подрядчики, как правило, не упоминали о тендерах, в которых сами были или могли быть в сговоре скупающей организацией. Однако многие поделились случаями, когда считают себя потерпевшей стороной, и существовал сговор скупающей организации с другим участником тендера.

Опрошенные скупающие организации также не упоминали о тендерах, в которых сами состояли или могли состоять в преступном сговоре с одним из подрядчиков. Однако ряд представителей скупающих организаций в силу, скорее всего, собственной неосведомленности раскрывал свои преступные действия при проведении тендеров. Это может быть связано с устоявшимся восприятием некоторых преступных действий без цели наживы как на деле «невинных», «не коррупционных». К примеру, отдельные скупающие организации ненамеренно раскрывали случаи, когда отдавали предпочтение какому-либо конкретному кандидату, потому что считали его надежным подрядчиком, или же консультировали того или иного подрядчика на предмет заполнения заявки на участие.

Респонденты также зачастую описывали сложившиеся негативные практики с точки зрения стороннего наблюдателя. Эти наблюдения от третьего лица были важны для нас, так как, по нашему мнению, в таком чувствительном вопросе респондентам было удобней рассказывать о своем опыте именно от третьего лица или же в форме обобщения. Данные прикладной части исследования были нами критически оценены и используются в отчете лишь в том случае, если подтверждаются словами других респондентов или же вторичными источниками.

В целом о коррупционных действиях скупающих организаций и о фактах сговора говорили все подрядчики, опрошенные в ходе проекта. Очевидно, что коррупция в системе госзакупок существует, причем в значительных масштабах, тем не

менее, складывается впечатление, что одни респонденты о ней более осведомлены, другие менее.

«Если судить из того, что мы поставляли, и из того, что нам не присуждали, т.е. отклоняли наши заявки, процентов 5-10 максимум – нет, даже до 10 не доходит, 5 процентов, – это те, которые хотят работать с определенным поставщиком. Но все остальные 95% – это те, которые соблюдают требования закона и присуждают тому, кто занял первое место» (ИП 7). То есть некоторые говорят, что такие явления единичны.

«Мы часто встречаемся с большими проблемами с нарушением закона со стороны госучреждений... В основном нарушения в документации» (ОсОО 6). Как видим, другие считают, что происходит чаще подобное.

«Открытым текстом никто не может этого сказать, но тот момент, когда ты заявляешься к ним на работу, вот эти нежелательные взгляды, вот эти моменты, – это всё даёт о себе знать» (ОсОО).

«Я думаю, очень помогают другим участникам, иногда протаскивают своих» (ОсОО 6).

«Там, заявку читаешь – там уже нелепости написаны. Допустим, наименования товара. Нелепые такие, по нелепым ценам, там уже сразу видно, лишь бы бюджет освоить». (ИП).

Также выяснилось, что подрядчики в основном воспринимают такое положение как норму и подстроились под сложившиеся коррупционные условия, например, игнорируют после быстрого анализа тендеры, в которых, как они считают, не имеет смысла участвовать.

«Ну, в день я успею где-то 50 тендеров обойти. Где-то, наверное, минимум пять-шесть я вижу таких – то, что там такие условия, я уже знаю, что там у них какой-то сговор есть, что-то там не чисто. И я, чтобы сэкономить своё время... даже не подаю заявку. Я знаю, что как бы я ни старался, мне там все равно ничего не светит. Я заранее уже знаю, туда не захожу. Кто не знает – они попадают и обжигаются на таких тендерах. Они заходят, заявки все делают, деньги перечисляют на счёт. Потом проигрывают, потом ещё ждут 10 дней, когда вернут эти деньги» (ИП 2).

Недостаток №1

Портал не может эффективно препятствовать использованию конкурсных документов в коррупционных целях.

После предварительного анализа вторичных источников мы предположили, что наиболее питательную среду для коррупции создают сами конкурсные документы. По результатам анонимных интервью это подтвердилось; выяснилось, что самым распространенным способом искусственного ограничения конкуренции – с целью сделать так, чтобы поставщик, с которым имеется сговор, победил, – является использование конкурсных документов.

Ниже приводятся выдержки из ответов некоторых респондентов на вопрос, на каком этапе чаще всего происходят нарушения:

«Иногда при формировании тех. задания, когда пишется под конкретного человека, под конкретную организацию» (ИП).

«На стадии планирования закупки они все заранее планируют, кого хотят пропихнуть» (ОсОО 6).

«На этапе выбора товара, когда идет комиссия по выбору товаров и их оценке» (ОсОО 3).

«На этапе разработки конкурса» (ОсОО 3).

«Очень много объявлений с неправильной конкурсной документацией, тем самым ущемляются права участников» (ОсОО 3).

Далее мы обсудим выявленные конкретные способы ограничения коррупции с помощью конкурсных документов.

- **Сроки**

Законом устанавливаются минимальные сроки для предоставления конкурсных заявок: для одноэтапных и двухэтапных методов – не менее двух недель; для одноэтапного метода двух пакетным способом – не менее трех недель, для упрощенного метода и метода на понижение цены – не менее одной недели после публикации объявления о предстоящем конкурсе. Максимальные сроки закупающая организация устанавливает самостоятельно. Опрошенные респонденты рассказали о частом использовании минимальных сроков, несмотря на то, что этого времени недостаточно для предоставления качественных заявок подрядчиками, – это делается для того, чтобы ограничить конкуренцию.

«Сроки. Часто объявляются там – в четверг вечером, а вскрытие – во вторник. Формально пять календарных дней, фактически нет. Фактически там – пятница-понедельник. Формально это нормальный срок. А там много бегут с этими документами, отдать, посмотреть, посчитать, какую цену там предложить в зависимости от объёма, это посчитать, налоги посчитать, технические спецификации...» (Независимый эксперт).

«Закупающие организации, например, у них же вся информация, которая будет объявляться. Заранее, например, своему близкому... дает: давай, ты вот к этой позиции готовься, находи заводы там, а я буду запрашивать именно письмо с завода... С завода получить справку запрашиваемую очень сложно, очень, – потому что в один момент на этот завод могут обратиться десять твоих конкурентов. Могут просто напрямую обратиться: нам нужна эта печать там... Я знаю, почему я вот это говорю... Кто-то дает информацию, например. У меня был один момент. Я готовился к одному тендеру. Там было оборудование – генератор, такой мощный, дорогой очень. Как вышел тендер, я сразу нашел вот этот завод, я обратился к заводу. Завод говорит: «У нас уже этот документ неделю назад запросили». А тендер вышел час назад, да, скажем, неделю назад. А значит, кто-то дал информацию о том, что выйдет какой-то вот этот тендер кому-то...» (ИП)

Также выяснилось, что зачастую закупающая организация указывает слишком сжатые сроки предоставления услуг, консультаций, поставки товаров. Можно предположить, что подрядчик, с которым существует сговор, либо уже предоставил услуги, поставил товары, либо подготовил все заранее. Также некоторые респонденты говорят о том, что тендеры используются для обналичивания денег, для оплаты долга подрядчику. Все это объясняет

постановку невероятно сжатых сроков для выполнения обязанностей по договору.

«Иногда видно, что тендерная документация и техническое задание сделано под одну фирму... Вообще невозможно в такие сроки сжатые, такое количество и по таким техническим параметрам завезти-привезти-сделать. Ты заходишь на тендер, и там понятно, что можно не заходить. Срок, например, месяц, а ты должен отправить 30 тысяч генераторов. Такое невозможно сделать. Надо заранее договориться с заводом, а за месяц никто не может сделать. Это невозможно просто» (ИП).

«Они еще ставят такие условия на некоторые товары, что нужно их предоставить в определенное время, в течение двух дней с составления договора. Есть такие товары, которые нереально поставить в течение двух дней. Если кто-то сговорился предварительно, это в их пользу, но не в пользу остальных участников. Вот этот момент может быть еще главным, чтобы отсеять участников. Вроде бы все, да» (ИП).

«Если у кого-то уже долг есть, какая-то организация с поставщиком работала, и они же долг обслужили – и он какие-то деньги, допустим, 30 тысяч задолжали поставщику надо вот эти деньги вытащить. Некоторые заходят просто, чтобы свои деньги вытащить. Вот, допустим, закупающая организация дала на 50 тысяч. Я, допустим, захожу на 45. А тот поставщик, который должен свои деньги вытащить, он просто тупо заходит на 30 тысяч, чтобы прошлогодний долг и закрыть. И все. А им уже – закупающей организации – приходится выбирать того, кто дал 30 тысяч, потому что ему надо вот эти деньги отдать, потому что он уже задолжал. В основном дорожники так работают» (ИП).

- **Завышенные требования**

Для разных видов закупок Законом о госзакупках предусматриваются разные требования. Но в статье 26 Закона устанавливается, что закупающая организация не должна устанавливать критерии, требования или процедуры, представляющие собой дискриминацию подрядчиков, и что она не вправе устанавливать требования о наличии опыта и объема выполненных работ подрядчиком, превышающих планируемую сумму предмета закупок на проводимый конкурс.

Однако в ходе интервью выяснилось, что для ограничения конкуренции, либо по неосведомленности, закупающие организации требуют предоставить **аналогичные договора, превышающую планируемую сумму закупки:**

«Например, когда они ставят – сегодня буквально я видел тендер – там у них сам тендер был на 100 тысяч, а они просили аналогичные договора на 500 тысяч. То есть это уже как бы идёт слишком завышенное требование, потому что если я правильно помню, по закону можно требовать аналогичные договора только на сумму самого тендера, а тендер был на 100 тысяч, а они хотят аналогичный на 500. То есть, возможно, у них есть какой-то крупный поставщик, у которого есть аналогичные договора на 500, и они сделали этот тендер специально под своего поставщика» (ИП 2).

«Да, зависит от аналогичного объема, и мы очень часто не проходим по этому фактору» (ОсОО 2).

«Конечно, мы же из-за этого и подавали жалобы, потому что нарушался закон о госзакупках, требуемые документы незаконны. Также требуют аналогичный объем, превышающий собственный объем» (ОсОО 9).

Также зачастую закупающие организации выставляют **завышенные требования по опыту**:

«Бывает, иногда ставят специальные требования вроде иметь 15 лет опыта, а это сразу исключает многих участников конкурса. Требования, несоразмерные с бюджетом, иногда ориентированные на специфического поставщика» (ОсОО 3).

«Много таких условий, требований, ну, например, скажем так, за два, за три года предоставить 5-6 договоров. Это может там один договор был исполнен, но это тоже как бы опыт. Они пишут 3-4 договора» (ОсОО).

«Я в основном до ста тысяч участвую, а больше ста тысяч мне возможности такой не дают, потому что нужен опыт. А если возможности не дают, как я могу сделать себе опыт?» (ИП 5)

Завышенные требования для доказательства **финансовой устойчивости** подрядчика:

«Они выставляют требования. Если ты соответствуешь, то участвуешь. Например, они просят банковскую гарантию. То есть наличие счета. На твоём счете должно быть 2 миллиона. Если они ставят такие ограничения, это можно назвать дискриминацией, я считаю. Потому что не у всех фирм есть в наличии 2 миллиона на счете. Те, которые подходят по всем требованиям, но из-за того, что на их счету нет этих денег, они уже автоматически не могут зайти на этот тендер. Но опять же – это желание заказчика. Мы как подрядчики не можем на это как-то влиять» (ОсОО).

Многие опрошенные представители гражданского общества говорили о том, что часто гостендеры выигрывают крупные игроки, связанные с чиновниками или депутатами и с политической коррупцией. В данном исследовании мы не изучали тендеры с высокими бюджетами, а также роль в этом процессе политической коррупции или внешних игроков, но приведенные выше данные об ограничении коррупции наглядно демонстрируют, что некоторые закупающие организации отдают предпочтение крупным игрокам с большим опытом и финансовыми возможностями.

- **Махинации с ценой**

Закон о госзакупках предусматривает, что закупающая организация должна соблюдать конфиденциальность данных подрядчиков и их конкурсных заявок. Однако выяснилось, что некоторые закупающие **организации сообщают поставщику в сговоре конфиденциальную информацию на основе коммерческих предложений конкурентов**:

«Не каждый раз это прозрачно. В основном конкурсная комиссия определяет, что да как. Когда вот, допустим, ты уже по всем критериям по закону... победил, а они вот заявку другому отдают. Тебе обидно, и ты можешь жалобу написать, и только тогда они могут рассматривать эту ошибку. И они вот, допустим, если такое появится... могут тендер отменить и обратно подать. И они же уже знают, какую цену ты дал. И вот они своим людям говорят: вот такой-то человек такую цену дал, а ты дай на 2-3 тысячи меньше, чтобы ты мог выиграть. В таком заговоре бывает» (ИП).

«...Может, и помогает, не знаю. Могут там позвонить, сказать: вот на тендер дали, вот номер такой-то тендера, зайди. Мы, допустим, на сколько дали... на 100 тысяч дали... А ты зайди по такой-то цене» (ИП).

В Законе также прописываются меры по ограничению демпингования, однако некоторые респонденты сообщают о многих случаях, когда подрядчики в конкурсных заявках предлагают свои услуги или товары **по нереально низкой цене**. Поставщик выигрывает тендер с чрезмерно низкой ценой, но впоследствии в подписанном контракте сумма намного превышает заявленную цену, поскольку ссылаются на нормы Закона об инфляции.

«Мы выиграли в айыл окмоту [название айыл окмоту]. Парень [мужское имя] сам дал узбеку из соседнего села по самым низким ценам. Я потом говорю, что нет таких цен даже на рынке. А он говорит, что выиграл, он поставляет, сказал, что найдет. А потом: я такой, ладно, если найдет, пусть поставляет, говорю. Через 2 месяца автоматически тот человек поднял цены в связи с инфляцией, и цены у него были выше, почти что один к одному. Потом посмотрел – этот человек всегда использовал такой метод. С начала тендера так и договаривается, и работает. Это 5-6 лет полностью так работает. За месяц 1-2 идет на повышение цены, так и работает. Без никаких документов. Даже денег нет. Ждет перечисление айыл-окмоту сперва, и на эти же деньги покупает и поставляет. И... умудряется навариваться на этом. Голову не ломает» (ИП 3).

«Ну, не знаю, я вот, допустим, когда в тендер захожу, особо это... как сказать вам... Я вот сбрасываю очень минимально, не особо. А некоторые сбрасывают там до половины. Я не знаю, как они работают, ну, это их дело» (ИП 5).

- **Чрезмерная детализация технических заданий**

Законом запрещено **использование названий брендов** в техническом задании, поскольку это считается чрезмерной детализацией. Однако респонденты сообщают о случаях, когда это требование не соблюдается:

«Иногда по техническим заданиям... определенная компания не может попасть, по закону они не имеют права указывать определенный бренд, бывает, пишут определенные требования, но есть и те, кто оставляют промежуток» (ОсОО 4).

«Они попросили форму футбольную закупить там, на госпортале, там было 22 формы, они там написали фирму [название фирмы], это нельзя делать, фирму нельзя писать» (ОсОО).

«Скорее всего, они, когда заполняют таблицу эту, то есть перечень наименований,

они уже конкретно, когда уже требования пишут, они конкретно под чьи-то пишут. Требования, что они отсекают 90% аналогичных товаров, то есть дают такие характеристики что это, например, у одного только, например, есть, то есть модели не пишут, но эта модель уже прям прослеживается, иногда даже когда в поисковик, когда вставляешь, думаешь, что же эта, какая такая модель, там четко одна модель, понимаешь что на рынке только у одного есть и все, у одного-двоих» (ОсОО).

- **Излишние требования**

Респонденты сообщают о случаях, когда закупающие организации преступным образом используют требования по квалификации поставщиков, изложенные в статье 27 Закона о госзакупках, и добавляют необязательные требования в конкурсные документы. В отличие от завышенных требований, способствующих выигрышу крупных игроков, описываемые ниже квалификационные требования являются излишними, созданными специально для того, чтобы создать неудобства для конкурентов подрядчика, с которыми закупающая организация состоит в сговоре:

- **Излишнее требование банковских гарантий**

«Требуют банковскую гарантию и другие документы, когда это по закону не надобно для специфичных закупок» (ОсОО).

- **Излишнее требование писем от производителя**

«Еще они могут попросить, там, письмо от производителя. Там, технику я не поставлял, но, говорят, в технике бывает, что просят письмо от производителя. К примеру, [название компании] дает письмо только одному поставщику, и получается ясно, что выиграет тот, у которого есть этот сертификат» (ОсОО).

- **Излишнее требование страхования**

«Или, допустим, вот эти, я до конца не разобрался; недавно видел объявление – в городе Бишкек, по-моему, было, – они требовали страхование товаров на 110%. Это я посмотрел, они уже специально делают требования под своего конкретного поставщика. Я вот сейчас возьму, они там, у них щётки были, известняк, и ещё краска какая-то. То есть кто сейчас мне будет вот этот известняк и щётку страховать, и эту краску? Может, там металлопрокат или ещё что-нибудь такое, более объёмное, или на большую сумму, миллион-два было бы. Можно было бы побегать ради прибыли. А там он – сколько тендер был? 20 или 30 тысяч. И ради 2-3 тысяч бегать, страховать известняк – никому это не нужно. Но этот тендер, получается, выиграет нужная им компания, конкретная какая-то организация. И у них там уже невозможно конкуренцию составить» (ИП 1).

- **Излишние справки**

«Да, бывают. Такие тендеры сразу видно, если там слишком сложные условия или... абсурдные – как справку из суда принести, именно с их района, – то я вижу, что они в сговоре, и я там даже не участвую. Просто потеря времени. Если бы мне делать нечего было, я бы там поучаствовал, жаловался на них или ещё что-то.

Времени иногда нету, поэтому я просто прохожу мимо. Пускай делают, что хотят, там уже соответствующие органы будут их проверять» (ИП).

«Они прописывают не в то место некоторые требования, как только что мы с вами обсуждали. Они прописывают некоторые справки, которые сложно получить» (ИП).

- **Излишнее требование бухгалтерского баланса и лицензий**

«Потом, например, когда список предоставить – чуть ли не полный, развернутый баланс бухгалтерский. Хотя бухгалтерский баланс у нас сейчас не такая обязательная вещь, то есть если декларацию сдал, то в принципе все, отчеты ты сдал правильно, они почему-то от нас требуют бухгалтерский баланс. Потом там много моментов – есть товары, которые под лицензии не подпадают, они пишут: предоставить лицензию на соответствующие товары. То есть эта такая лазейка, чтобы потом сказать: а у вас лицензии нет, это акт как бы не лицензируемый, но я пишу письма туда, что, в соответствии с законодательством, ... этот вид товара не подлежит лицензированию, поэтому просим вас принять заявку без лицензии. Вы знаете, это сразу проигрышное, потому что они почему-то как бы так условия ставят, вот» (ООО).

- **Вновь объявленный тендер**

Согласно статье 31 Закона о госзакупках, закупающая организация может отменить процедуру государственных закупок в любое время до заключения договора, если отпала необходимость в закупке, но ей запрещено в течение финансового года приобретать предмет закупок, в котором, по решению закупающей организации, отпала необходимость. Но по сообщениям респондентов, эта норма Закона не исполняется, и возможность отменить тендер за ненадобностью преступно используется в случаях, когда у закупающей организации не остается другого выбора, как присудить победу другому подрядчику, с которым отсутствовал сговор.

*«Потом вот, допустим, смотришь – причина отмены должна же быть какая-то весомая. Там вот, допустим, иногда смотришь – причина отмены заявки – ненадобность. Им уже как бы не нужен этот тендер... Им не нужны, как бы, эти детали, они не хотят, как бы, обслуживаться, и через неделю у них опять появилась надобность. Это как? В течение недели вот появилась надобность. Это же нелепость! И госдепартамент *неразборчиво* не рассматривать, тупо отменяют, тупо обратно подают. Если там не свои люди, тупо отменяют, обратно подают. Чтобы свои люди обратно не зашли туда. Как бы они выбирают тут...» (ИП)*

«Да. Было такое, что мы участвовали в тендере [название техникума]. Они объявили тендер, если не ошибаюсь, на 900 тысяч сомов. Мы у них участвовали на первый конкурс. Прошли все требования, соблюли все, предоставили всю документацию, выиграли первое место. По истечении некоторого времени они запросили у нас образцы. Мы образцы предоставили, но они отменили тендер, ссылаясь на то, что отпала необходимость на закупку. Мы были недовольны. Они через некоторое время обратно объявили тендер, но по закону нельзя, если отпала необходимость, в течение текущего года они не должны были объявлять тендер.

Потом они еще раз объявили тендер, у нас пошло такое сомнение, что они с кем-то предварительно сговорились. Через некоторое время они объявили тендер, мы в нем обратно поучаствовали. Там, получается, по цене проходили тоже мы, но они нам не присудили, а присудили второму, т.е. тому, кому хотели в первый же конкурс, т.е. изначально» (ИП).

Рекомендации

Описанные выше случаи использования конкурсных документов с целью ограничения конкуренции наглядно демонстрируют, что коррупционные практики подобного типа довольно распространены. ПГЗ был запущен для создания равных условий для конкуренции, но, как мы видим на основе данных исследования, с такой функцией он не справляется, и эта его слабость способствует коррупции. ПГЗ мог бы быть улучшен, чтобы в реальности обеспечить равные условия для конкуренции, если бы были проработаны и внедрены следующие рекомендации на основе лучших международных практик госзакупок.

- ***Интеграция ПГЗ с системой красных флажков***

Transparency International (TI) в Кыргызстане создало систему красных флажков, состоящую из 26 индикаторов, для мониторинга законности тендеров. Важно интегрировать данную систему красных флажков с ПГЗ, чтобы на самом портале отображались красные флажки по каждому тендеру на определенном его этапе. Так как на данный момент сайт, созданный TI, служит целям гражданского мониторинга, но в случае интеграции с ПГЗ он может работать также как превентивный механизм. Закупающие организации будут автоматически видеть флажки, появляющиеся по ходу конкурса, и соответственно будут информированы о том, что система видит их нарушения. Это актуально, так как сейчас, в атмосфере безнаказанности, бытует мнение, что многое можно делать скрытно, ведь каждый день объявляются десятки тендеров, и нет регулярного контроля со стороны гражданского общества, а также силовых органов. Система красных флажков на ПГЗ помогла бы многим неопытным подрядчикам понимать риски, обращаться за разъяснениями и жалобами. Также сайт, разработанный TI, мало популярен среди участников процесса и, скорее всего, мало используется. Его интеграция с ПГЗ позволила бы системе красных флажков получить большее распространение, и как следствие она использовалась бы чаще, увеличивая прозрачность госзакупок и заметно упрощая мониторинг.

Все опрошенные представители гражданского общества считают, что портал неудобен для мониторинга:

«...Но в какой-то части его нужно дорабатывать: в части упрощения и возможности для общественного мониторинга. Чтобы ты мог найти любую информацию за считанные секунды. Тебе интересна закупка Sezon – ты должен найти их в несколько кликов: кто проводил закупки, на какую сумму, исполнен контракт или нет и так далее» (бывший член межведомственной комиссии).

«Там есть информация о том, что доноры поддержали, сайт стал более читабельным, открытое правительство, открытые данные... Это все так хорошо позиционировали чиновники... цифровизации. При всем при этом у нас

такие вот сложности в обработке данных, что очень усложняется процесс вообще – доказать [наличие] коррупционных элементов при проведении тендеров» (журналист-расследователь).

Полученные нами данные подтверждают необходимость и важность мониторинга по индикаторам, разработанным ТП. Но мы бы рекомендовали также добавить индикаторы на основе результатов нашего исследования, такие как «вновь объявленный тендер», и категоризировать индикаторы по этапам госзакупок, по методу закупок, по сумме контракта, так как для них характерны разные риски. 26 индикаторов недостаточно для эффективного мониторинга. Для создания дополнительных индикаторов важно интегрировать портал с информационными системами других государственных органов для эффективного обмена сведениями. На данный момент ПГЗ интегрирован только с двумя системами, потенциал которых не до конца используется из-за отсутствия системы красных флажков.

Мы бы также рекомендовали гражданскому обществу и надзорным органам обращать особое внимание на мониторинг конкурсной документации, так как по результатам нашего исследования, а также по данным вторичных источников, включая доклады надзорных органов, ясно видно, что в этой сфере таятся самые большие коррупционные риски.

- ***Создание сообщества по мониторингу***

Важно развивать сообщество и в целом культуру мониторинга в Кыргызстане, и добавление соответствующих технологических решений в ПГЗ, наряду с системой красных флажков, может этому способствовать; также это может усилить общественный интерес и упростить гражданам мониторинг. В Украине с помощью электронной платформы Do Zorro граждане и бизнес могут пожаловаться на неконкурентное поведение, низкое качество или проверить эффективность закупок в своем городском совете, школе, больнице. На этой платформе создаются профили для представителей гражданского общества с рейтингом, что создает механизм соревнования. Представители гражданского общества поощряются электронными монетами, которые впоследствии можно обменять на подписку журналов, и так далее. Специалисты Do Zorro также развивают геймификацию мониторинга, создавая инструменты, которые делают мониторинг веселым и интересным⁹.

- ***Интеграция электронного механизма обжалования с электронным механизмом разъяснений и внесения изменений в конкурсные документы на ПГЗ***

По данным нашего исследования, наиболее частыми нарушениями и несоответствиями в процессах закупок являются технические спецификации и в целом конкурсные документы, которые искусственно исключают некоторых поставщиков из процесса торгов. Поэтому важно обратить на это особое внимание при разработке норм Закона и гарантировать, чтобы преступные элементы конкурсной документации фильтровались в самом начале – на этапе разъяснений.

⁹<https://oecd-opsi.org/innovations/dozorro/#:~:text=DOZORRO%20is%20a%20showcase%20of,from%20fair%20competition%20practices%20and>

Законом о госзакупках предусматривается возможность получения разъяснения от подрядчиков, но не ясен механизм внесения изменений в конкурсные документы. На ПГЗ существует раздел «Разъяснение конкурсной документации», через который поставщики имеют право не позднее пяти календарных дней до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок запросить у закупающей организации разъяснения по положениям конкурсной документации. Закупающая организация не позднее трех календарных дней должна ответить на такой запрос и разместить информацию с разъяснением по положениям на ПГЗ. Закупающая организация также может проводить предконкурсное совещание с поставщиками для разъяснения вопросов по конкурсной документации, по итогам которой составляется протокол, публикуемый на портале.

Однако Законом не разъясняется, каким образом могут быть изменены конкурсные документы по итогам этих «разъяснений», в нем существует лишь положение о том, что закупающая организация при изменении технических спецификаций или изменении основных требований может внести изменения в конкурсную документацию без изменения предмета закупок путем издания дополнений. Каким образом и в каких случаях она должна вносить эти изменения, не разъясняется, также внесение этих изменений остается правом, а не обязанностью. При этом подрядчики имеют право подать жалобу по всем методам государственных закупок в независимую комиссию на любом этапе процедуры закупок. Независимая комиссия рассматривает жалобу в электронном формате и в течение семи рабочих дней выносит письменное мотивированное решение. Решение размещается на ПГЗ.

Мы рекомендуем проработать Закон и более детально отрегулировать процедуру внесения изменений в конкурсные документы на этапе разъяснений. Это в особенности касается обязанностей закупающей организации внести такие изменения. Также здесь можно использовать казахский опыт. В Казахстане изменениями в Закон от 2018 года была создана связь e-complaint mechanism (механизма процедуры обжалования на портале) и предварительного обсуждения и изменения конкурсных документов. Чтобы иметь право подать жалобу в отношении любого положения технических спецификаций после открытия торгов, поставщики должны представить комментарии по этим положениям во время предварительного обсуждения технических спецификаций. Поставщики, не прокомментировавшие конкретные положения технических спецификаций, не могут подавать жалобы на эти положения после заключения контракта. Эта реформа делает предварительное обсуждение технических спецификаций центральным, позволяя участникам торгов оспаривать некорректные коррупционные технические спецификации. Также важно, чтобы у поставщиков было достаточно времени для выявления чрезмерных или предвзятых требований в технических спецификациях на этапе предварительного обсуждения и представления соответствующих комментариев, поэтому нужно, чтобы в зависимости от предмета закупок варьировалось количество дней, по истечению которых подрядчики имеют право подать запрос на получение разъяснений или внесение изменений. Данная норма будет способствовать тому, чтобы подрядчики более усердно изучали конкурсную документацию до начала процесса подачи, больше подавали жалоб и чтобы коррупционные элементы конкурсной документации, таким образом, отфильтровывались.

Недостаток №2

Портал госзакупок не обучает.

Одной из целей, который должен был достигнуть портал, является обеспечение быстрого и легкого доступа к информации по госзакупкам. Однако на основе данных нашего исследования можно сделать вывод, что портал неудовлетворительно справляется с этой функцией.

С другой стороны, по данным исследования, одной из самых злободневных проблем является низкая квалификация участников процесса госзакупок. Большинство подрядчиков во время интервью заявило, что одной из главных проблем, с которой пришлось столкнуться в процессе работы, – это неграмотное составление конкурсной документации о закупкекупающими организациями. Существуют базовые нормы составления объявления, в том числе технического задания, закрепленные в Законе, которые, как выяснилось в ходе глубинных интервью, не соблюдаются – зачастую не по злому умыслу, а по неосведомленности.

«Но если отъехать от города... они еле-еле даже с ошибками оформляют эти тендеры... Прямо иногда смеешься, иногда плакать хочется от их требований» (ИП).

«...У них специалисты неквалифицированные, то есть ставят слишком тяжёлые условия, либо цены плохо знают...» (ИП)

«В крупныхкупающих организациях – очень четко формулируется, а вот в этих маленьких организациях, где неопытные сотрудники, – там они объявляют просто на ура... Там и таких ошибок можно просто валом найти» (ИП).

«Некоторыекупающие организации, у которых никогда не было отдела закупок, они привозят кого-то со стороны, выставляют сырые объявления и так далее. Есть организации, у которых целые службы работают над этим. У них все по уму. Раньше вообще были такие объявления, которые невозможно было понять. Сейчас потихоньку все это налаживается» (ОсОО).

Низкая квалификация влечет за собой серьезные коррупционные риски, так как приводит к тому, что подрядчикам приходится выходить на контакт скупающей организацией для прояснений по конкурсной документации.

*«От незнания... Некоторые не дописывают... .просто наименования пишут – и все. А по вот этим **нам приходится уточнять**, потому что именно вот в этих регионах, можно сказать, так не очень опытные сидят...» (ИП)*

*«А вот эти в мелких городах, в селах, например, там если даже крупный тендер, **им все равно приходится звонить и узнавать**, потому что там не очень опытные сидят» (ИП).*

*«Закупщики иногда делают текст задания очень размытым и обширным, но **мы звоним и уточняем**: неправильно составляют техзадание – может, у них не хватает компетенции?» (ОсОО)*

«...Техзадание обычно выдают сырое, и оно, по мере выполнения самого тендера, может меняться... Запрашиваем дополнительную информацию, если надо для техзадания; и [если] вообще непонятно, то запрашиваешь дополнительную

информацию либо едешь непосредственно, связываешься с тем, кто это делал, чтобы узнать, что вообще имели в виду» (ИП).

Согласно Положению Минфина о правилах проведения электронных государственных закупок, подрядчики имеют право запросить у закупающей организации разъяснения касательно конкурсной документации через веб-портал. Закупающая организация не позднее 3 (трех) рабочих дней публикует на веб-портале текст разъяснения положений конкурсной документации, без разглашения источника запроса. Это решение в Законе частично помогает с проблемой некачественно составленных конкурсных документов, так как дает возможность осведомленным подрядчикам требовать разъяснений онлайн через портал. Однако никто среди опрошенных респондентов не упомянул эту функцию портала и, как видно по приведенным выше цитатам, она на практике не используется, участники процесса предпочитают личные контакты в виде телефонных звонков и даже встреч, протоколы, которых, конечно же, не ведутся и не публикуются на портале.

Представители закупающих организаций также отмечают, что уровень осведомленности о работе портала и о госзакупках в целом у подрядчиков также достаточно низкий.

«Ну, такие знакомые организации помогли поначалу. А потом уже набирают... и в этом уже нет необходимости. Ну, говорили: «вот этот документ прикрепи, тот прикрепи, так сделай, это сделай». Вот так, в этом роде помогли. Ну, я помню в самом начале первый тендер [название университета]. Там машина, замена автозапчастей, где-то на 18 тысяч, что ли. Вот так. И помню, они по телефону помогли, что да как заявку заполнять» (ИП).

«Многие даже как бы тендерщики, которые [на] тендер подают, они просто, как вам сказать, только компьютер знают, нажимать – то, сё, о'кей, заявку дать – и все. Они вот по техническим этим [статьям] как бы не понимают» (ИП).

«Было нарушение с обеих сторон. Мне кажется, это из-за незнания законодательства и специфики. Больше жалоб поступало из незнания: не знают законодательство...» (Член межведомственной комиссии)

«Надо обучать и поставщиков, и закупщиков» (ОсОО).

ПГЗ был запущен относительно недавно, и на ознакомление с системой необходимо определенное время. ПГЗ должен обучать всех участников процесса и обладать необходимым функционалом, чтобы снизить отрицательный эффект низкой квалификации участников процесса.

На данный момент ПГЗ является недостаточно user friendly для низкоквалифицированных участников процесса,

- **не имеет интуитивной навигации**

«Все так сложно и нечитабельно, и неудобно расположено, что черт ногу сломит. Нет такой единой системы, где рядовой пользователь – да там и из журналистов кто-нибудь... мучается, а [ведь] там любой гражданин имеет право посмотреть...» (Журналист-расследователь)

Это обостряется еще и тем, что у портала множество исключительно технических проблем типа зависания, сбрасывания и так далее, решение которых требует не

комплексных мер, а совершенствования работы инженеров над функционалом сайта. Абсолютное большинство респондентов среди всех групп затронуло эту тему:

«В ходе работы возникают проблемы. Он медленно работает. В рабочие часы... он, грубо говоря, глючит, а, допустим, в субботу, воскресенье после 6 он работает хорошо. По закону нельзя, но приходится иногда после работы оставаться...» (Закупающая организация из энергетического сектора)

«И очень часто портал зависает... Я понимаю, что там информации очень много, но как-то можно же там... архивировать старые, устаревшие тендера, допустим, сроком больше трёх лет?» (ИП)

«По большому счету удобен, но сервера, кажется, слабые, потому что когда долго сидишь, оно зависает, иной раз бывает вообще блокнет. Сам по себе удобен. Есть некоторые неудобства с переходом с одной страницы на другую» (ОсОО).

«Там надо хороших айтишников именно в департамент, которые могут прям улучшать и улучшать этот портал» (ИП).

В целом подавляющее число респондентов из закупающих организаций и подрядчиков оценило работу портала на 3-4 балла (по пятибалльной шкале: от 1 – самого низкого до 5 – самого высокого).

● **Отсутствует удобная система справок и поддержки**

Ранее работал support портала в виде онлайн-чата, который респонденты находили очень полезным, но на данный момент осталась только возможность звонка. Большинство респондентов из всех групп не удовлетворено качеством колл-центра.

«Например, дозвониться на городской телефон невозможно... Вы вот попробуйте сами... Там 20, 30, 40 телефонов указано на госпортале – и ни на один невозможно дозвониться» (ИП).

«Иногда не хватает информации... [нет] адреса или телефона или проблемы с регистрацией...» (ОсОО).

«И еще как бы колл-центр... И... до них дозвониться очень сложно... Я не буду там прям уж говорить, что вообще не берут, но я знаю, что все... там те же закупающие организации, поставщики все трезвонят... Было бы хорошо сделать онлайн, онлайн-консультанта» (транспортная организация).

«В основном не берут трубку... В прошлом году чат был... а в этом году убрали. Чат – он удобный очень. Потому что они отвечают. А на звонки они не отвечают» (образовательная организация).

Секция вопросов и ответов освещает очень ограниченный круг вопросов, а ответы зачастую являются выписками из Закона о госзакупках КР. В секции отсутствует руководство по использованию портала.

● **Отсутствуют обучающие материалы**

На ПГЗ отсутствуют текстовые материалы по работе с госзакупками, портал не имеет справочников и руководств, адаптированных для различных участников процесса, а дает лишь ссылки на Закон о госзакупках и курс от Учебного центра

Минфина – как единственные источники руководства в этой важной сфере. Руководства, инструкции и обучающие материалы должны присутствовать на сайтах госзакупок, они, например, успешно внедрены в такие эффективные системы госзакупок, как Compranet в Мексике, и входят в компендиум лучших практик, собранных OECD¹⁰.

Отсутствуют видео-уроки на кыргызском и русском языках, разработанные для каждой категории участников, с учетом разных уровней по видам, по этапам госзакупок. Также отсутствуют видео и текстовые материалы, которые бы обучали правильной подаче жалоб, заявок, краткому изложению распространенных ошибок. На украинском портале госзакупок ProZorro существуют ссылки на Youtube, Slideshare, аккаунты портала, на которых собраны видеоматериалы и презентации, – в них обсуждается каждый аспект госзакупок. У ProZorro также очень хорошо работают соцсети, где проводятся онлайн-форумы, обсуждения конкретных закупок, проводятся тренинги и мастер-классы. ProZorro используют свои соцсети и для того, чтобы информировать о нововведениях и изменениях в законодательстве.

«Вообще, как я понимаю, есть проблема – в отсутствие какой-либо методической помощи клерки вынуждены сами решать, как им заполнять документацию, они это делают, как они понимают, как научили, как у них есть. Я думаю, тут целый комплекс – низкие зарплаты в госсекторе, низкий уровень подготовки» (журналист-расследователь).

Рекомендации

С учетом всего вышесказанного, нашей основной рекомендацией является – наряду с технологическим развитием ПГЗ развивать также его обучающий аспект и добавит и постоянно обновлять и развивать инструменты по подготовке кадров и повышению профессионализма участников госзакупок на самом ПГЗ.

- Следует ввести эффективную систему справок и поддержки в виде колл-центра, онлайн-чата, справочников, секции «Вопросы и ответы».
- Разработать и выложить на портале обучающие материалы по всем типам и этапам госзакупок, категоризированных под различных участников процесса (подрядчики, покупающие организации, наблюдатели) и различные уровни в виде видеоуроков и текстовых материалов.
- Бизнес-сообществу проводить тренинги по обучению госзакупкам.

В госорганизациях КР существует прекрасная практика отправления своих сотрудников по госзакупкам на курс по госзакупкам от Учебного центра Минфина КР, этот курс прошли также авторы данного исследования. Учебный центр предлагает как оффлайн, так и онлайн-курсы и выездные мероприятия в регионы КР для всех желающих. Курс от Минфина является единственным ресурсом, где обучают работе с госзакупками, он важен и нужен, однако не лишен недостатков, таких как:

- выездных мероприятий организуется недостаточно,
- курс чаще проходят жители городов, нежели сельской местности, где

¹⁰ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/compendium-for-good-practices-for-integrity-in-public-procurement.pdf>

проблема неосведомленности еще более острая,

- курс теоретический, и практическим навыкам работы с порталом уделяется недостаточно внимания,
- материал курса сильно осложнен и не адаптирован для начинающих, хотя имеются два уровня, – в любом случае даже базовый курс очень сложный,
- курс предназначен для представителей закупающих организаций, отсутствуют специализированные курсы для каждой категории участников процесса госзакупок, в особенности для подрядчиков.

Этот пробел во многом может быть заполнен не только ответственным государственным органом, но и гражданским обществом и бизнес-сообществом, которые могут предлагать альтернативные тренинги по госзакупкам, разработанные для каждой категории участников процесса с отдельными уровнями.

- Другой рекомендацией для гражданского общества, проводящего advocacy и исследовательские проекты, была бы рекомендация априори воздержаться от обвинительного тона в отношении участников процесса госзакупок и постараться различать коррумпированность, которая является следствием банальной неквалифицированности и низкой осведомленности, и злонамеренную коррумпированность.

Обвинительный тон зачастую вызывает отчуждение у тех участников процесса, которые, в силу отсутствия у портала решений по качественному обучению, интуитивной навигации, понятной и удобной системы поддержки и справок, совершают преступные действия, вызванные простой неинформированностью. Однако следует понимать, что эта неинформированность порождает коррупционные риски, так как она в числе прочего приводит к необходимости прямых контактов «вживую» на стадии подготовки к тендеру, предотвратить, которые был призван ПГЗ.

Если основным навыкам и правилам работы в системе госзакупок все участники могут обучиться в сжатые сроки, то в случае необходимости узкоспециальных знаний – по некоторым видам госзакупок – уже требуется привлечение стороннего консультанта, а это зачастую недоступно для многих закупающих организаций.

«Пишут просто: каменный уголь. Скажем, я поставляю уголь вообще никакой... Он незрелый, и когда он горит, очень много угарного газа, которым дышат школьники. А человек просто написал «комур»; а что он должен написать – человек, который вообще в этом не разбирается?» (Независимый эксперт)

Отсутствие экспертизы в таких вопросах у закупающей организации является риском не только неэффективного использования государственных средств, но и является коррупционным риском, так как из-за неосведомленности по узкой теме они могут совершать преступные действия, такие как включение названий брендов, моделей в техническое задание, сговор с определенным поставщиком, который убедил в качестве предоставляемых услуг и товаров.

Мы рекомендуем ряд мер и изменений в работе ПГЗ для того, чтобы снизить эффект от низкой квалификации:

- Необходимо углублять Общий классификатор государственных закупок

(ОКГЗ).

«...Развитие общего классификатора, потому что у нас некоторые товары не детализированы. Надо углублять. В качестве успешного примера могу привести департамент лекарственного обеспечения, который разработал классификатор лекарств и изделий медицинского назначения. Если раньше мы видели только название препарата, то... сейчас мы видим и дозировку, и форму. Там она жидкая, твердая, в ампулах, флаконах... А раньше было просто. Писали название лекарства, а там попробуй догадайся... Но по многим товарам детализация позволяет сократить коррупционные риски, когда люди могут, ну, закупающие организации могут прятать под общим названием какую-то конкретную деталь и передавать своим конкретным поставщикам» (эксперт по прозрачности бюджета).

Дальнейшая работа и углубление ОКГЗ позволит создать полный перечень товаров и услуг с их глубокой детализацией. На данный момент ОКГЗ недостаточно развит, и подрядчики выходят на связь с закупающими организациями для получения разъяснений.

- Необходимо продолжать работу над созданием госстандартов, связанных с ОКГЗ, и создать функционал на ПГЗ для их широкого применения.

К примеру, когда закупщик из регионов пытается объявить тендер на закупку угля и переходит к размещению технического задания, портал автоматически выдавал бы для ознакомления рор-уп с соответствующим государственным стандартом, который закупщик должен был внести в конкурсную документацию.

Недостаток №3

Портал не привлекает подрядчиков к участию в тендерах

В ходе глубинных интервью выяснилось, что часто в тендерах отсутствует достаточное количество участников.

«Бывает, что срочно что-то надо закупить, а мы не можем найти поставщика. Бывают такие моменты. Но это уже минус портала» (энергетический сектор).

«Тендеры все конкурентные, бывает такое, что я являюсь единственным участником конкурса, конкурс приходится отменять, потому что по закону нужно хотя бы два участника» (ИП).

«Только когда отменяется или участников мало, такие моменты бывают. А так все нормально» (образовательное учреждение).

«Ну, если на вскидку брать десять тендеров, то только два... [удовлетворяют] всем параметрам. То есть два-три участника все требования выполнили. [А другие] 7-8 тендеров – мы, получается, единственные участники, либо мы не успеваем выполнить условия, которые они ставят» (ИП).

«В последний раз у нас, получается, сумма маленькая была. Там надо было компьютер закупить – [сумма] тысяча восемьсот. Я вам говорила. И... когда мы впервые его объявляли, мы его отменили. Потому что участник только один был. Из-за этого отменили. Мы же ещё в городе [А], тут особо никто и не захотел участвовать» (образовательное учреждение).

«Вот пример: у нас недавно конкурс не состоялся. И мы задавались вопросом, почему у нас конкурс не состоялся. Мы выясняем: либо мы дали маленькую цену, почему людям было неинтересно, либо мы дали какие-то условия непонятные поставщикам, либо невыполнимые, хотя мы так не делаем, но мы анализируем. Если конкурс не состоялся – почему? И в большинстве своём лоты не состоятся потому, что поставщикам невыгодна цена с нашей стороны» (медицинское учреждение).

Респонденты из крупных и городских закупающих организаций в основном не жалуются на нехватку подрядчиков:

«Никого не ищем [из] подрядчиков. Мы вообще от этого отстранены, и это даже очень хорошо. Мы просто готовим тех спецификацию. Объявляем на портале, и все поставщики, которые заинтересованы, сами заходят, сами интересуются» (медицинское учреждение).

«Да. Это смотря на какую продукцию. На канцтовары, хозтовары, бумагу, воду, ещё что-то, там если объявите тендер, будет куча поставщиков. Хотя в зависимости еще от сезона тоже. Летом поставщиков очень мало. Начиная с осени до весны, они активно участвуют. Но вот с апреля, мая, почему-то они пропадают. А так да, в принципе, есть хорошие. Если не будете покупать такие специфические товары» (энергетический сектор).

Нехватка подрядчиков в тендерах грозит серьезным коррупционным риском по нескольким причинам:

- **Способствует прямым контактам «вживую» на стадии подготовки к тендеру**

По словам респондентов, нехватка подрядчиков в тендерах приводит к тому, что закупающие организации звонят подрядчикам сами напрямую и просят участвовать в тендере. На вопрос о том, как вы узнали о ПГЗ, многие подрядчики сказали, что им об этом рассказали закупающие организации.

«Кого-то приглашаем, кто-то уже сами, кто-то отслеживает портал... Кого-то приглашаешь. Проще говоря, связывается... например, с каким-нибудь поставщиком, и вот говорят: «Вот у нас такой-то, столько-то, пожалуйста, участвуйте». Потому что в госзакупках одним из критериев – это расширить конкурентоспособность, конкуренцию расширить. Чем больше у тебя участников, чем больше предложений – лучше нам. Цены разные кто предлагает, и мы можем выбрать самого дешевого, более выгодные предложения можем выбрать» (предприятие энергетического сектора 2).

- **Способствует предварительному сговору**

Для экономии времени и сил некоторые закупающие организации признаются, что определяют победителя уже на этапе мониторинга рыночных цен.

«Мы в основном покупаем у магазинов с документами, те, которые могут предоставить... патент. В основном обходимся 3-4 магазинами. Коммерческие предложения мы не берем из интернета. Ищем на базаре и покупаем в магазинах, где продается нам необходимый товар» (органы местного самоуправления).

*«В последний раз мы просто прошлись по фирмам. Прошлись, посмотрели. Ну, и в среднем цену вывели – и все. По трём-четырёх фирмам прошлись **и в конце решили с той, которая нас устраивает.** Когда мы объявляем, по любому заполняем все свои требования. Кто согласен, он и участвует» (образовательное учреждение).*

«Потом мы определяем цены. Берем среднюю цену, публикуем на портале. После публикации, мы уже их просим, чтобы они приняли участие, чтобы подали заявку через интернет. Потому что других источников, мне кажется, нет» (энергетический сектор).

● **Способствует долгосрочным отношениям с одним, отдельно взятым подрядчиком, без конкуренции**

Нехватка подрядчиков, среди других причин, также подталкивает закупающие организации к тому, чтобы выстраивать долгосрочные отношения с каким-то одним подрядчиком, который, как они считают, оказывает качественные услуги, – при этом ограничивается конкуренция:

«В основном у нас участвуют поставщики со всей территории Кыргызстана. Потенциальных мы отбираем по итогам совместной работы. Иногда подрядчики, у которых все в порядке с документами, не смогут доставить товар в срок. Или бывает, что товар нам не понравится. И чтобы выявить потенциальных, сперва проводим работу с ними. Например, один подрядчик участвовал в тендере, товары доставил в срок, хорошего качества, то, что требовали ранее. И если этот подрядчик будет участвовать в тендерах для поставок других товаров и услуг, то оцениваем потенциал как высокий» (органы местного управления).

Т.е. представитель айыл окмоту не считает преступным описанное выше ограничение конкуренции, так как для него важны подрядчики, предоставляющие качественные товары и услуги.

«Так, когда я только начинал... я выиграл тендер, я поставил... оргтехнику – вот эти расходные материалы, и мои материалы оказались очень качественные, т.е. в следующий раз, когда они объявляли, они... позвали меня, чтобы я поучаствовал, потому что мои товары были хорошие. Они попросили именно такие товары... [опять] поставить. Вот тогда они мне помогли... Не помогли... Как правильно сказать? ...Они меня попросили, чтобы я поучаствовал... Потому что я уже участвовал, у меня в документах было все в порядке. Просто они позвали еще раз поучаствовать в этом тендере и поставить такие же товары, которые я поставлял ранее» (ИП).

В этом случае подрядчик рассказал, как закупающая организация до конкурса уже определила его как победителя, потому что у нее с ним был успешный опыт ранее.

«Нет, вот допустим, некоторые же есть и там и тут, у многих обслуживались, и недовольные оставались. И они вот как бы заранее звонят: «Мы, короче, подаем, пожалуйста, зайдите, поучаствуете»... А они вот так вот просят и все, а мы, допустим, по мере возможностей заходим» (ИП).

«...Но в самом начале, когда тендер начался с «шашке чай». До этого же не было тендера. В 2009 году, когда вышел «шашке чай», с районо они мне сами предложили, чтоб я пришла, приняла участие и доставила. Поскольку я тогда делала доставки магазинам. Вот тогда самый первый раз с районо они сами вышли на меня. Я

доставляла хлеба и булочки школам. У тебя же есть производство, – они говорили. Вот так я и начала... В тот год я работала без конкурента. На следующий год появился один конкурент. Я проиграла, а конкурент выиграл. Но, несмотря, что они выиграла, не смогли проработать. Сами не смогли сработаться. Несоответствие в граммах, несвоевременная доставка или по вкусу не соответствовал. И месяц – через два они сами отказались работать. После они сами попросили меня, и получается на следующий год я работала так. И таким образом я проработала с ними 3-4 года» (ИП).

Выше приведен наглядный пример выстраивания недопустимых долгосрочных отношений.

● Уменьшает прозрачность

Нехватка подрядчиков в тендерах имеет следствием коррупционные риски не только потому, что закупающим организациям приходится самим искать подрядчиков, просить участвовать в тендере, выстраивать долгосрочные отношения с избранными подрядчиками, но и потому, что в целом чем меньше конкурентности в тендерах, тем меньше прозрачности. К примеру, часто закупающие организации могут отменить конкурс якобы потому, что отпадает необходимость в закупке, но потом вновь объявляют его в надежде, что подрядчики, уже один раз подавшие заявку и решившие, что закупка отменена, больше не будут участвовать в конкурсе:

«Да. Было такое, что мы участвовали в тендере... Они объявили тендер, если не ошибаюсь, на 900 тысяч сомов. Мы у них участвовали в первом конкурсе. Прошли все требования, соблюли все, предоставили все документы, выиграла первое место. По истечении некоторого времени они запросили у нас образцы. Мы образцы предоставили, но они отменили тендер, ссылаясь на то, что отпала необходимость в закупке. Мы были недовольны. Они через некоторое время обратно объявили тендер, но по закону нельзя, если отпала необходимость, в течение текущего года они не должны были объявлять тендер. Потом они еще раз объявили тендер, у нас пошло сомнение, что они с кем-то предварительно сговорились. Через некоторое время они объявили тендер, мы в нем... [опять] поучаствовали. Там, получается, по цене проходили тоже мы, но они нам не присудили, а присудили второму, т.е. тому, кому хотели в первый же конкурс, т.е. изначально» (ИП).

● Способствует изменению метода закупки на прямой

Нехватка подрядчиков в тендерах также порождает коррупционные риски, так как статьей 31.4 Закона о госзакупках предусматривается процедура по изменению метода отбора в случае отсутствия поставщиков на прямой метод закупок.

«В законе говорится, что если я опубликовал одноэтапный, и никто не подался, то нужно заново опубликовать другим методом. Без изменения качества-цены, но упрощенным методом подать. Если так тоже никто не выходит, то я буду переделывать его прямым методом. Если прямым не выходит, то с одним из подрядчиков, кто есть, с ним заключается договор. В портале есть такая функция, как «..прямого метода». Его объявляешь, публикуешь и все, вот он и проводит работу напрямую. Но это, опять же, сроки. Одно из удобств, но и это – сроки. Один день ты ждешь первый метод, семь дней другой ждешь, опять

несколько дней другой метод ждешь. И что получается? Месяц проходит» (муниципалитет).

«Есть свободная ниша в этих госзакупках до 100 тысяч, получается, там мало участников, и зачастую покупающие организации вынуждены... Проводят один тендер, второй тендер, и когда два тендера проваливаются, вынуждены делать мониторинг цен и напрямую закупать у поставщиков» (ИП).

«Ну, получается, они два раза провели тендер, никто не зашёл. У них уже следующий этап идёт, по-моему, прямым заключением, когда они просто мониторинг цен делают и заключают с тем, с кем им удобнее заключать, допустим, по местоположению или по ценам. И вот они к нам приходили, мониторинг цен делали, И оказалось дешевле, чем у других. И вот они нас попросили, вот они у нас закупили товары, но потеряли своё время. Там несколько организаций было, они попросили пройти регистрацию, чтобы они там более своевременно закупали товары. Потому что там где-то воду прорвало, где-то ветер крышу снёс, и им нужно быстро-быстро отремонтировать, но из-за того, что они проводят тендеры, они теряют время, за это время местные жители на них жалуются периодически» (ИП).

Прямой метод заключения договоров предполагает наибольшее число коррупционных рисков, так как не предусматривает никаких ограничений, связанных с электронным форматом на основе свободной конкуренции. Большинство опрошенныхкупающих организаций предпочитают именно его:

«Есть метод прямого заключения договора. В этом методе есть определенные пункты. Оказалось, форс-мажор, надо локализовать аварийную ситуацию. По этой статье раз в год только по миллиону сомов можно заключать. Больше нет никаких требований. Если, например, у нас оборудование какое-то сломалось, туда нужен подшипник, а он стоит дорого. Но мы все равно должны объявить конкурс и ждать. Даже если по упрощенному, нам надо ждать семь дней. Пока наша комиссия соберется, пока все рассмотрят, пока вынесут свое заключение. Еще будет период тишины после заключения 10 дней – раньше был 7 дней. Ждешь 10 дней, если еще никто не написал жалобы о том, что ты правильно выбрал поставщика или неправильно, кто-то доволен, кто-то недоволен. Вот этим методом мы теряем 20-25 дней. Это очень неудобно» (муниципалитет).

Суммируя сказанное, можно сделать вывод: ПГЗ не справляется с задачей автоматического привлечения подрядчиков для участия в тендерах и, таким образом, способствует коррупции. ПГЗ следует использовать все технологические инструменты для привлечения максимального количества подрядчиков к участию в тендерах.

Рекомендации

Одной из причин, почему подрядчики не участвуют в тендерах, является то, что портал не помогает быстро найти релевантный тендер для определенной категории подрядчика или же получить информацию об объявлении тендера по категории, в которой работает подрядчик.

- Введение сложной системы фильтрации тендеров

На данный момент подрядчики ищут релевантные для себя тендеры по ключевым словам, по названию организации, по локации и по ОКГЗ. Других фильтров не существует, и проведение мониторинга тендеров требует времени и

усилий.

«В день 5000, что ли, тендеров... объявляется, или в неделю. И вот это все надо пролистать и смотреть – надо время» (ИП).

«Я открываю, вот допустим, в пятницу и начинаю: Иссык-Кульская область или Чуйская область... И начинаю с самого начала по одному. Допустим, понравился какой-то товар и что-то такое типа, и захожу, смотрю параметры. Если меня устраивает – все уже объявляю, и уже туда захожу» (ИП).

Если закупающая организация ввела название товара или услуги или же его кода некорректно, подрядчики могут не увидеть и пропустить возможность участвовать в конкурсе:

«Очень часто бывает, что в их коде, в их описании закупки – ничего не значащий набор слов. Ну, например, самое простое выходит – указана самая общая категория: «лекарственные средства»... При этом в тендере при положенных документах и стоит какая-то общая сумма – миллион сомов. Тендер не приложил никаких документов, потом объяснили, что же входит в эти «лекарственные средства» (журналист-расследователь).

«Например, мне привезли сантехнику, я пишу «сантехника» и ищу все товары по сантехнике. А они, например, указали «хозтовары», и я уже не увижу их объявления. Там же их очень много» (ИП).

«Все, что мы видим, – мы там участвуем. Бывает, они как-то названия по-другому пишут. Мы их не видим и не участвуем, хотя, может, они рядом расположены, или мы раньше с ними работали. Если не увидели, то уже пропускаем эти тендеры» (ИП).

В портале отсутствуют фильтры тендеров по видам товаров и услуг:

«Портал немного неудобный. Я бы хотел ставить фильтры. Мы, например, не занимаемся услугами ремонта и так далее. А приходится все это просматривать. Были бы фильтра «поставка только товаров», «строительные товары», «медицинские товары». Было бы удобнее так. А иначе мы просматриваем каждый, и уходит время. С этой точки зрения, неудобно. Еще есть фильтр, по сколько объявлений можно просматривать на странице – 10, 20, 50, – включаешь на вторую, просто появляется 10, а мы указали 50. На первой 50, на второй – 10. Это исправить можно было. Остальное устраивает» (ОсОО).

«Я бы хотел, жду, чтобы поставили фильтры, потому что очень много времени уходит, чтобы найти свою конкурсную заявку» (ОсОО).

- Наряду с фильтрами мы рекомендуем создать систему рассылки уведомлений по электронной почте на основе Общего классификатора государственных закупок и более широких категорий.

Система рассылок успешно реализуется такими успешными порталами госзакупок, как ProZorro. Kloop создал коммерческую версию этого решения в виде бота в Telegram @KGTenderbot, это робот, который отправляет информацию о новых объявлениях с ПГЗ по платной подписке. Этим ботом за 2018 год воспользовалось 1000 подрядчиков, что говорит о том, что данное решение необходимо для подрядчиков. Более масштабное применение этого инструмента на самом портале с автоматической рассылкой уведомлений по электронной почте для всех подрядчиков, заинтересованных в определенной категории

товаров и услуг, помогло бы в привлечении максимального количества подрядчиков к конкурсам, увеличивая их конкурентность и как следствие их прозрачность.

- Законодательно ввести право аутсорсинга для закупающих организаций

Сложившаяся ситуация с низким количеством подрядчиков обусловлена еще другими факторами, такими как бюджет, локация закупающей организации, сроки, на которые мало влияния окажет внедрение лучшей фильтрации или системы уведомлений по почте.

Многие респонденты сообщают, что они наблюдают недостаточное количество подрядчиков в низкобюджетных тендерах закупающих организаций из отдаленных местностей.

«Все равно приходится, то, от чего мы хотели убежать, то есть от повторных тендеров, все равно к ним возвращаемся, потому что мы единственные участники в большинстве тендеров. Потому что закупающие организации либо слишком далеко расположены, либо у них специалисты неквалифицированные, то есть ставят слишком тяжёлые условия, либо цены они плохо знают» (ИП).

«В госзакупках до 100 тысяч, получается, там мало участников, и зачастую закупающие организации вынуждены... проводить один тендер, второй тендер, и когда два тендера проваливаются, вынуждены делать мониторинг цен и напрямую закупать у поставщиков. Ну, время у них уходит, а строительные работы... Они теряют время, когда им нужно было материалы здесь сейчас поставить, чтобы решить свои внутренние проблемы. В итоге они все равно через прямой метод покупают у нас. Поэтому по их просьбам мы прошли регистрацию на портале» (ИП).

«Ну, в этих, отдаленных районах такая проблема, что у них один специалист по госзакупкам на 8-10 закупающих организаций, и он, получается, три дня сидит в одной организации, три дня в другой и так бывает, что оценки по тендеру приходится две недели ждать, хотя там по закону другие цифры. Но пока единственный специалист по району дойдёт до организации, которая дала тендер, приходится ждать результата» (ООО).

«Бывают сложности с подрядчиком при поставке товаров. Если мы, например, в [название села/города], а победитель из Бишкека, то нам нужный товар может быть доставлен позже. Потому что дорога дальняя. Например, продукты питания – быстро портящийся продукт. Мы дали на портал, но мы не можем дать ограничения, что подрядчик должен быть недалеко от [название села/города]. Мы так не можем» (муниципалитет 2).

«В маленьких тендерах до 100 тысяч – там минимум требований, и закупающим организациям нужно не столько как-то обойти закон, им просто нужен товар. И чем быстрее, тем лучше. От 100 тысяч до миллиона, там, возможно, прибыль больше, и там уже появляются всякие сложности» (ИП 8).

На решение этой проблемы могло бы позитивно повлиять внедрение права закупающей организации отдавать на аутсорс какие-то из своих закупок. Это создало бы спрос для частных компаний для предоставления подобного рода услуг и уменьшило бы transaction costs. Ведь намного легче закупить 50 литров краски для 5 отдаленных школ по 10 литров, чем если бы эти 5 школ пытались сделать это самостоятельно, испытывая трудности с поиском подрядчиков и имея

больше условий для вступления в коррупционный сговор, как было продемонстрировано выше.

- Внести изменения в электронном каталоге «Тандоо» и проводить информационные кампании по привлечению поставщиков

Другой причиной нехватки подрядчиков в тендерах может являться недостаточное использование электронного каталога Tandoo, связанного с порталом. Проблема нехватки подрядчиков ощущается и в электронном каталоге товаров, работ и услуг Tandoo, с помощью которого закупающая организация может купить товары без объявления конкурса, так как ей не видно поставщиков. Поставщики предварительно проходят квалификацию, и их товары загружает Департамент госзакупок. Эксперты считают, что необходимо разрешить самим поставщикам загружать информацию о товарах и дать возможность ее редактировать, чтобы увеличить скорость процессов. Также они считают, что нужно проводить информационные кампании среди поставщиков:

«И нужна широкомасштабная кампания, чтобы больше было поставщиков. Я вот периодически отслеживаю – канцтовары там все появились, а меня больше интересует медицинская тема. Я захожу и вижу, что там очень мало предложений – несколько видов масок, буквально несколько поставщиков. И буквально два-три поставщика перчаток. То есть это мало, на самом деле заходишь в интернете – там огромный... [выбор], которого нет на портале госзакупок» (эксперт по прозрачности бюджета).

«Там... на портале госзакупок, есть там пункт «тандоо». Там мы можем по прямому. Например, поставщик ставит там свою, короче, продукцию. Мы можем там брать, с ними там заключать эти прямые договоры, там очень мало наименований почему-то. Там почему-то наши поставщики... – очень мало людей. Этим там товаров, которых можно было бы купить по прямому. Не так объявляться, можно было бы зайти, там цены посмотреть, по наименьшему выбрать те же ручки, канцтовары там, краски...» (Транспортное учреждение)

«Да, каталог товаров который. Вы там, это, в Кыргызстане смотрели? Там очень мало, да, товаров. Если было бы больше, мы бы и там брали бы те товары, которые нам в принципе нужны» (транспортное учреждение).

«Я, честно говоря, «Тандоо» очень хорошо не знаю. Но насколько я его изучал, им пользоваться удобно. Идея тоже неплохая. Но там поставщиков очень мало, и цены у них выше рыночных намного. Вот, к примеру... просто рекомендовали всем организациям через «Тандоо» пользоваться» (медицинское учреждение).

Недостаток №4

Портал не позволяет подрядчикам и закупающим организациям оставлять структурные отзывы о тендере, закупающей организации/подрядчиках, конкурентах и ставить им оценки, которые впоследствии суммировались бы в рейтинги.

В Украине для определения победителя используется рейтинго-балльная система, которая автоматически определяет победителя, в Казахстане сейчас планируют такую систему запустить. В Кыргызстане имеет смысл создать блок на сайте с рейтингами и баллами как для подрядчиков, так и для закупающих организаций. Сейчас на сайте есть вкладка «Ненадежные поставщики», которая

более или менее решает проблему с особо опасными нарушителями, однако такое решение не охватывает все нюансы деятельности многочисленных подрядчиков, некоторые из которых формально не нарушают никаких условий договора, однако все же предоставляют некачественную услугу или поставляют некачественный товар.

«...Чтобы их как бы убрать из этого списка, надо как бы рейтинговую систему придумать, и по рейтингам уже можно определять: фирма-одноразовка, фирма надежная или ненадежная. Вот так... А там какая-то организация, а вот недавно она вышла, оказывается. А этот уже... более пяти лет работает, рейтинг такой-то, а этот действительно по факту работает... Вот так вот уже можно как бы по фоткам фотогалерею создать» (ИП).

«Одноразовые поставщики – их много. Их закрыли, они не переживают, другую [фирму] откроют. Вот проблема тоже!» (муниципалитет).

Нередки случаи, когда поставщик формально все требования выполнил, но все равно качество плохое:

«Просто вот есть подрядчики... Вот смотрите, буквально сегодняшний случай. Мы объявляем конкурс на сыр и на масло сливочное. Мы писали: сливочное масло в двухсотграммовых пакетиках, сто килограмм нам нужно в общем, нам должен поставщик привозить 72%-ной жирности. Вот, мне написали рапорт, что коллектив от этого масла отказывается. Но я сегодня подрядчику ничего сказать не смогу. Потому что он пришёл, он принёс брикет масла, 200 грамм. Написано: масло сливочное, 72%. Как мы и просили. Он это привёз. Но на вкус – масло сливочное маслом не назовёшь! Оно похоже на маргарин. Получается, я должен идти не против поставщика, а против завода, который все это изготавливает. Ну, к примеру, говорю. Потому что поставщик все наши требования выполнил: 200 грамм, 72%, масло сливочное. А само качество этого масла оставляет желать лучшего... Вот такой вот момент. Если он по-человечески поймёт, может быть, он нам это масло поменяет» (медицинское учреждение).

«Пансионат – участник тендера – очень недобросовестно поступил в том плане, что зашел в тендер с минимальной ценой, но при этом условии [качества] не предоставил. По техническому заданию тендера не соответствовали, то есть вай-фай есть, но качество какое?..» (Журналист-расследователь).

Если ненадежные поставщики еще хоть как-то регулируются с помощью внесения их в список ненадежных поставщиков, токупающие организации – нет. Не существует санкций по отношению ккупающим организациям, из-за чего они не заинтересованы в следовании техническим правилам и процедурам, закрепленным в декларативном законе. В отсутствии перспективы наказания и системы социального осуждения,купающие организации свободно нарушают нормы Закона по госзакупкам в коррупционных целях либо же в силу халатности и низкой осведомленности.

«Скупающей организацией есть такой момент, что из-за того, что у них нет ответственности, они не исполняют решение межведомственной комиссии» (член межведомственной комиссии).

«Там, допустим, кто сейчас проверяет правдоподобность той или иной тендерной заявки, что она была проведена в рамках закона? Допустим, кто проверяет, можете сказать? Никто не проверяет. Если только какая-то жалоба поступит, какой-то закон... они нарушили... они только тогда рассматривают. А до этого

никто и не рассматривает. Законно пройдёт, незаконно пройдёт? Так что вот такая система там» (ИП).

«Я не вижу этап контрактования, я не знаю, насколько хорошо исполняются контракты, перечисляются ли деньги и идут ли поставки. Я вообще не понимаю... как закрываются все закупки. То есть выполнили договор полностью, или частично и т.д.» (журналист-расследователь).

«То есть после того, как в тендере определен победитель, зачастую на портал даже не добавляют информацию о том, что заключен контракт, когда заключен, под каким номером, нет текста контракта и невозможно посмотреть детали исполнения. Это очень чувствительная тема для поставок как каких-либо товаров, так, например, и строительства. В строительстве очень важно посмотреть, на каком этапе все находится, сколько денег списано, сколько на самом деле построено, – а ничего этого нет» (журналист-расследователь).

«Задерживают с оплатой, заранее не имеют финансирования и пишут по мере финансирования» (ООО).

Необходимо создать рейтинг-балльную систему отзывов и длякупающих организаций. Эта рейтинговая система с отзывами определенно вызовет интерес и будет мониториться не только подрядчиками, которые желают работать только с надежными партнерами, но и самимикупающими организациями, мотивируя их улучшать свой рейтинг. Среди узкого круга кыргызских госслужащих и представителей различных государственных ведомств и учреждений существуют своя динамика отношений, где-то связанная с конкурентностью, престижем и репутацией. К примеру, государственные школы могут конкурировать между собой за звание лучшей в районе. В таких условиях применение рейтинговой системы подстегнет госучреждения лучше и прозрачнее подходить к своим закупкам, чтобы «не ударить в грязь лицом». Рейтинги также важно группировать по районам, областям, ведомствам. К тому жекупающие организации будут понимать, что низкий рейтинг может служить дополнительным поводом для проверок как со стороны надзорных органов, так и гражданского общества.

При этом введение рейтинговой системы по оценкекупающих организаций позволит получить доступ к обратной связи от тысячи подрядчиков, которые предпочитают умалчивать о нарушениях и халатности чиновников и не обращаются в независимую межведомственную комиссию или в суды.

«Нет, не писал (жалобу в межведомственную комиссию). Зачем мне голову ломать? Даже если напишешь, правильно-неправильно – не рассматривают. А зачем мне портить свою репутацию, порочить себя?» (ИП).

Данные для рейтинговой системы с отзывами можно собирать с помощью автоматической формы для заполнения, которую заполняют каккупающие организации, так и подрядчики после каждого важного этапа госзакупок, а не только после завершения работ. После того, как будет оставлен отзыв и проставлена оценка, эта информация отправляется по почте всем участникам тендера.

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Частные рекомендации по каждому выявленному недостатку ПГЗ, способствующему коррупции, были приведены выше. Ниже следуют наши общие рекомендации.

- ПГЗ регулярно обновляется, и мы бы рекомендовали поддерживать обратную связь с участниками процесса по каждому нововведению.

«На общественное обсуждение следует выносить, если есть изменения в законе и процедурах, там и будут поступать новые мнения» (ОсОО 7).

«Элементарно проведут какой-то опросник, именно что не устраивает, что устраивает» (ОСОО).

«Соответственно, я согласился на опрос с вами именно из-за этого. Может быть, не знаю, моё рассуждение изменит сайт ПГЗ, я буду только рад» (ОСОО).

- В сентябре 2021 года Минфин КР выступил с предложением внести в данный закон существенные изменения¹¹.

Несмотря на большие достижения, вложенные финансовые и человеческие ресурсы и усилия, направленные на развитие ПГЗ, Министерство предлагало проводить госзакупки через частные электронные торговые площадки, а нынешний ПГЗ остался бы только «информационно-аналитической базой». По словам Эдила Эралиева, директора юридической компании «Прецедент Групп», это привело к появлению следующих рисков:

- нарушение конфиденциальности информации по закупкам;
- угроза информационной безопасности в целом, например, появится возможность досрочного просмотра ценовых предложений владельцами электронных площадок (сговор операторов и поставщиков) с возможным сливом информации заинтересованным сторонам (конкурентам) за определенную оплату;
- отсутствие единой точки доступа к проводимым конкурсам. В свою очередь, это приведет к уменьшению конкуренции, и это может повлиять на увеличение стоимости приобретаемых товаров, работ и услуг;
- усложнение функций мониторинга и контроля за проводимыми конкурсами ввиду наличия нескольких или даже десятков таких площадок;
- снижение открытости и прозрачности госзакупок и, соответственно, снижение доверия со стороны бизнеса и гражданского общества;
- затрудненность сбора и анализа данных о государственных закупках ввиду разделения электронной системы на несколько площадок, вероятность сбоев работы веб-сервисов для обмена информацией¹².

По информации юридического отдела департамента госзакупок при Минэкономфине КР, данный законопроект был отправлен на доработку, и в скором времени его новая версия будет открыта для обсуждения.

¹¹ <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/1072>

¹² <http://precedentinfo.kg/2021/09/28/predlagayut-novye-pravila-v-sisteme-gosudarstvennyh-zakupok/?fbclid=IwAR3n3wccLt9Yi43poGiSulBNwa7gXGH9Mi4qMzMZ97gv3J85VffYUSbThK8>

Абсолютное большинство респондентов – представителей как закупающих организаций, так и подрядчиков, и гражданского общества, отметило, что проведение госзакупок через портал – это, несомненно, лучшее решение, по сравнению с действовавшей ранее системой.

Мы рекомендуем всем заинтересованным лицам следить за развитием событий вокруг этого законопроекта и активно участвовать в его обсуждении.

Список литературы

1. Мин. юст. КР (2015) Закон Кыргызской Республики о государственных закупках. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111125>
2. Закон №99 (2021) «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках». http://president.kg/ru/sobytiya/zakony/20291_podpisan_zakon_o_vnesenii_izmeneniy_v_zakon_kirgizskoy_respubliki_o_gosudarstvennih_zakupkah
3. Мин. цифрового развития КР (2021). Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы. <http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Factivity&cid=5&aid=201>
4. Open Contracting Partnership (2019). ВI анализ государственных закупок OCDS в Кыргызской республике. <https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan>
5. Елизавета Кузнецова (2016). Закупки для своих: расследование «Акчабара» о скрытых тендерах на 656 млн. сомов. <https://www.akchabar.kg/ru/article/economy/catch-me-if-you-can/>
6. Екатерина Резникова (2020) «Кольца коррупции». Как кыргызские бизнесмены съмитировали конкуренцию на 83 млн. сомов. <https://kloop.kg/blog/2020/07/15/kolca-korrupcii-goszakupki/>
7. Ayius, Albert, and Ronald James May (2007) *Corruption in Papua New Guinea: towards an understanding of issues*. National Research Institute.
8. Transparency International (2014). Отчет об исследовательской работе «Оценка коррупционных рисков в государственных закупках Кыргызстана». Transparency International, “What we do”.
9. OECD (2014) *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/compendium-for-good-practices-for-integrity-in-public-procurement.pdf>
10. Мин. фин. КР (2021) О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках». <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-mpa/1072>
11. Эдил Эралиев (2021) Предлагают новые правила в системе государственных закупок. <http://precedentinfo.kg/2021/09/28/predlagayut-novye-pravila-v-sisteme-gosudarstvennyh-zakupok/?fbclid=IwAR3n3wccLt9Yi43poGISulBNwa7gXGH9Mi4qMzMZ97gv3I85VffYUSbThK8>
12. Нурида Байзакова (2020). Система государственных закупок в Кыргызской Республике. <https://www.pplo.kg/en/repository/25/>