



## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ГОСЗАКУПОК В КЫРГЫЗСТАНЕ

Данное исследование проходит в рамках Программы «Эффективное управление для экономического развития» (EGED) Министерства иностранных дел Великобритании поможет повысить эффективность, подотчетность и прозрачность экономической политики в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Мнения и взгляды, содержащиеся в материале, не обязательно отражают официальную точку зрения Правительства Великобритании. Программа будет оказывать поддержку правительствам в получении более качественных фактических данных, использовании этих данных для разработки политики и осуществления экономических реформ, улучшения координации в рамках правительства и улучшения взаимодействия с гражданами. Это также позволит укрепить потенциал гражданского общества для участия в политическом процессе, представления потребностей граждан и обеспечения подотчетности правительств за выбор экономической политики.

В тесной координации со Всемирным банком ACTED реализовывает компонент «Гражданское общество и подотчетность» программы EGED с периода с 2021 по 2026 год. Он направлен на расширение прав и возможностей субъектов гражданского общества в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, чтобы они могли активно вовлекаться в процесс прозрачной и эффективной экономической политики. Это будет достигнуто путем развития потенциала гражданского общества в области подготовки, анализа и использования фактических данных для информационно-просветительской деятельности;

Авторы: ОО «Партнерская группа «Прецедент», Бишкек Апрель 2023

---

**СТРУКТУРА ИССЛЕДОВАНИЯ:**

**ВВЕДЕНИЕ**

**АННОТАЦИЯ**

1. Общая ситуация в сфере государственных закупок

1.1. Развитие электронных закупок

1.2. Статистика за 2022 год

2. Открытость и прозрачность

2.1. Открытость и доступность информации о процессе государственной закупки

2.2. Открытые данные о закупках

3. Маппинг стейкхолдеров

4. Гражданский мониторинг

4.1. Гражданский мониторинг: краткое описание и результаты

4.2. IT инструменты для работы с закупочными данными

**РЕКОМЕНДАЦИИ И ВЫВОДЫ**

---

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование направлено на изучение текущей ситуации на рынке государственных закупок в Кыргызстане, выявление проблем, с которыми сталкиваются участники этой сферы и с выработкой предложений и рекомендаций по улучшению системы государственных закупок в стране.

Для достижения этой цели были поставлены задачи по изучению законодательства, регулирующего сферу государственных закупок в Кыргызстане, анализ правоприменительной практики в данной области, выявление основных проблем, с которыми сталкиваются участники системы госзакупок в Кыргызстане и формулирование рекомендаций по улучшению системы государственных закупок.

Для достижения поставленных задач в исследовании были использованы следующие методы:

- анализ документов (законов, подзаконных актов, нормативных документов и т.д.), регулирующих государственные закупки в Кыргызстане;
- анализ отчетов и рекомендаций международных организаций, изучающих систему государственных закупок в Кыргызстане;
- интервьюирование представителей государственных органов, участников рынка государственных закупок, экспертов в данной области;
- опрос участников рынка государственных закупок в Кыргызстане;
- статистический анализ данных о государственных закупках в Кыргызстане.

Одной из гипотез исследования является то, что неэффективность системы государственных закупок в Кыргызстане связана со снижением прозрачности, отсутствием должного контроля со стороны государства, коррупционными рисками и нарушениями правил конкуренции при проведении государственных закупок.

Актуальность исследования имеет огромное значение для Кыргызстана, в связи с необходимостью улучшения эффективности системы государственных закупок и создания более благоприятных условий для всех участников данного рынка. Если система государственных закупок будет функционировать более эффективно, то это может привести к повышению качества товаров и услуг, которые приобретает государство, и значительному увеличению доверия населения к процессу государственных закупок. Кроме того, улучшение системы государственных закупок может стать важным фактором для развития бизнеса в Кыргызстане и привлечения иностранных инвестиций в экономику страны, что в свою очередь может создать новые рабочие места, способствовать экономическому росту и улучшению жизни населения.

---

## Аннотация к исследованию

### «Проблемы и перспективы развития сферы госзакупок в Кыргызстане»

Результаты проведенного исследования показали, что на сегодняшний день с одной стороны, имеются положительные шаги в сфере госзакупок, с другой – существуют обстоятельства, которые вызывает некоторые опасения. Например, вывод АО/ГП и МП из-под действия закона «О государственных закупках» весной прошлого года.

Команда исследователей Прецедента пришла к выводу, что система госзакупок представляет изменчивые и неоднозначные перспективы развития. Об этом свидетельствуют законодательные инициативы в сфере госзакупок, которые активно поднимаются администрацией президента и кабинетом министров. Предлагаемые изменения могут привести к неопределенным последствиям в области закупок и негативно отразиться на доверии общества к этой системе.

В частности результаты исследование показывают наличие ряда существенных проблем в закупочной системе страны, таких как недостаток прозрачности и открытости в процессе проведения закупок, формальный подход к исполнению требований закона в части планирования закупок, администрирование контрактов, публикации данных о закупках, отсутствие доступа к API данным и возможности анализа больших данных и разработке на его основе прогнозов для повышения эффективности госзакупок.

По итогам исследования были сформулированы следующие рекомендации:

- усовершенствовать портал госзакупок с предоставлением доступа к данным о госзакупках в OCDS формате и возобновлением их публикации через API;
- внедрить систему оценки рисков в закупках, базирующуюся на анализе данных, для улучшения контроля. Улучшить механизмы взаимодействия с правоохранительными органами по привлечению к ответственности за нарушения закупочного законодательства.
- инициировать вопрос о возврате распространения действия закона «О государственных закупках» в отношении закупок проводимых АО/ГП и МП или пересмотреть требования к закупкам АО/ГП и МП, чтобы они соответствовали требованиям по открытости данных, установленным законодательством о госзакупках;
- продвигать идею о необходимости разработки стратегии развития системы госзакупок с участием экспертов в области госзакупок и представителей государственных органов с дальнейшим ее утверждением на государственном уровне;
- расширить механизмы общественного контроля за процессом разработки и принятия законодательства в сфере госзакупок, например, через усиление роли независимых организаций или создание межведомственных комиссий с участием представителей организаций гражданского общества;
- организовать работу по формированию диалоговой площадки между экспертным сообществом и Министерством финансов Кыргызской Республики;
- обеспечить информирование всех участников процесса госзакупок, в том числе граждан и бизнес-сообщества, о правилах и процедурах проведения госзакупок;
- увеличить охват стандартизации технических спецификаций товаров, работ, услуг, а также стандартизировать квалификационные и технические требования;
- проводить централизованные закупки, чтобы сократить издержки и повысить качество закупаемых товаров и услуг;
- усилить работу по обеспечению открытости администрирования контракта.

Полная версия исследования подробно раскрывает проблемы и перспективы развития системы госзакупок в Кыргызстане и содержит обоснования для предлагаемых рекомендаций.

---

## 1. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### 1.1. Развитие электронных закупок

Формирование системы государственных закупок в Кыргызской Республике началось в далеком 1996 году с принятием ряда постановлений Правительства Кыргызской Республики, впервые определяющие конкретные процедуры проведения закупок для нужд государства. Создание нормативной правовой базы, регулирующей процессы государственных закупок, и государственных структур, контролирующей эти процессы, было вызвано потребностью повышения эффективности расходов бюджетных средств, направляемых на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Принятие в 1997 году закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» позволило сформировать систему государственных закупок, которая в условиях значительного увеличения объемов закупок товаров, работ и услуг смогла обеспечить организацию процессов государственных закупок.

С тех пор законодательство о государственных закупках претерпела ряд существенных изменений, только сам закон о государственных закупках три раза принимался в новой редакции (в 2004 г., второй 2015 г., третий в 2022 году), но из всех внесенных изменений, важно отметить, переход государственных закупок на электронный формат в 2015 году.

Ниже этапы развития закупок в Кыргызстане начиная с 2010 г.:

2010 – 2012 гг. - Публикация объявлений, но закупки через бумажные конверты

2013 – 2015 гг. - Публикация планов закупок, объявлений, победителей и протоколов, но закупки проводятся через бумажные конверты

2015 г. – Электронная система проведения государственных закупок

#### ***Система государственных закупок: плюсы и минусы***

Проведение государственных закупок через электронную систему позволило эффективно и адресно администрировать бюджетные расходы, стандартизировали и упростили порядок формирования и размещение закупок, сократили затраты на проведение процедур закупок, были созданы равные условия для поставщиков, открытый и быстрый доступ к информации о проводимом и проведенном конкурсах и самое главное, появилась открытость процесса государственных закупок.

Но необходимо отметить, что переход на электронные закупки не исключил коррупционные составляющие, отдельные лица находили в разные годы, разные способы снизить прозрачность закупок, к ярким примерам можно отнести то, что закупающие организации указывают конкретные марки товара или в название лотов добавляют буквы с латиницы, что приводит к исключению таких лотов из поля зрения поисковой системы портала, имитация конкуренции, когда одно лицо участвует в закупки в качестве поставщика индивидуального предпринимателя, и в то же время, как учредитель общества с ограниченной ответственностью (коммерческой организации) и другие.

В целом, с развитием системы государственных закупок и его переход на электронный формат, у общества появилось больше возможности отслеживать прозрачность и подотчетность государства в вопросах распоряжения деньгами налогоплательщика. Ведь одно из основных видов расходования средств налогоплательщиков, являются, как раз-таки, государственные закупки.

---

14 апреля 2022 года был принят новый Закон «О государственных закупках»<sup>1</sup>, которым государственные закупки полностью перешли на электронный формат. Согласно вышеназванному закону, система государственных закупок основывается на следующих принципах:

- 1) оптимизации процессов государственных закупок через создание единой системы государственных закупок и формирование общественного доверия к ней;
- 2) соблюдения прав и законных интересов участников государственных закупок;
- 3) открытости, беспристрастности, публичности и прозрачности при осуществлении государственных закупок;
- 4) приобретения инновационных и высокотехнологичных товаров, работ, услуг.

В соответствии с законом, государственные закупки товаров, работ, услуг осуществляются следующими методами:

- 1) неограниченный;
- 2) ограниченный;
- 3) запрос котировок;
- 4) из одного источника.

Закон отдельно предусматривает следующие методы закупки консультационных услуг:

- 1) отбор по квалификации и стоимости;
- 2) отбор по квалификации;
- 3) отбор по наименьшей цене;
- 4) из одного источника.

Процедуры государственных закупок и закупок консультационных услуг являются открытыми и доступными.

Процедура государственных закупок состоит из следующих этапов:

- 1) планирование закупок;
- 2) разработка документации о закупке;
- 3) публикация объявления о закупке;
- 4) вскрытие предложений;
- 5) оценка и сравнение предложений;
- 6) выбор победителя;
- 7) заключение контракта;
- 8) администрирование контракта.

Процедура закупок консультационных услуг состоит из следующих этапов:

- 1) подготовка технического задания;
- 2) подготовка сметы расходов (бюджета);
- 3) размещение объявлений;
- 4) составление краткого списка консультантов на основании предоставленной информации об опыте работы в заявленной области;
- 5) подготовка документации о закупке;
- 6) получение предложений;
- 7) оценка технических предложений;
- 8) оценка финансовых предложений;
- 9) окончательная оценка качества и стоимости;
- 10) проведение переговоров и заключение контракта.

Кроме того, закон предусматривает электронное рассмотрение жалоб на решения/действия (бездействия) комиссии по закупке, административных жалоб независимой комиссии.

Несомненно, законодательное регулирование системы государственных закупок является основным его преимуществом, однако все же имеет свои недостатки, в основном касающиеся правоприменительной практикой.

В своем ответном письме от 25 марта 2023 года за исх.№01-13/372 на запрос ОО «Партнерская группа Прецедент», Счетная палата отметила, что анализ результатов аудитов показывает нарушение закупающими организациями статьи 5 Закона «О государственных закупках»<sup>2</sup>. Так, не всегда инициируются вопросы включения в базу данных ненадежных поставщиков подрядчиков, допустивших нарушение условий конкурса, не выставляются требования по гарантийным обязательствам авансового платежа, а также гарантийного

---

<sup>1</sup> Закон КР «О государственных закупках» от 14 апреля 2022 года №27 (в ред. От 30.01.2023 года №19)

<sup>2</sup> Закон КР «О государственных закупках» от 14 апреля 2022 года №27 (в ред. От 30.01.2023 года №19)



---

обеспечения исполнения договора и не предусматриваются штрафные санкции за просрочку исполнения договора.

### **Перспективы развития**

В последние годы вместе с совершенствованием законодательства в сфере госзакупок в целях усиления ее прозрачности, подотчетности и эффективности, в противовес этому процессу наблюдается негативная тенденция выдвижения нормотворческих инициатив, которые могли бы привести к ухудшению положения в сфере госзакупок.

Так, Жогорку Кенеш (законодательный орган страны) 6 марта 2022 года во втором и третьем чтении проектом закона «О государственных закупках», вывел из-под действия данного закона закупки, осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями, акционерными обществами, где 50 и более процентов доли участия в уставном капитале принадлежат государству, в том числе их дочерними хозяйственными обществами (далее по тексту - АО и ГП/МП). Такая инициатива, вызвала серьезную [обеспокоенность представителей гражданского общества](#)<sup>3</sup>, именно вопрос обеспечения прозрачности закупок АО и ГП/МП, учитывая, что ежегодный объем проводимых ими закупок достигал порядка 25,3 млрд. сомов, а это 38,5 процентов общего объема государственных закупок в стране. При этом, экономия средств от проведения прозрачных и открытых процедур закупок в 2021 году среди АО, ГП/МП составила 3,0 млрд сомов. Они также отмечали, что действующий на тот момент портал госзакупок обеспечивал открытость и прозрачность, так как является единственной точкой доступа к информации о проводимых закупках, от плана закупок до заключения договоров. Но в связи с выведением АО и ГП/МП из-под действия закона ОГЗ, ожидаются серьезные коррупционные риски. Но несмотря на это, 14 апреля 2022 года новый закон был принят, тем самым АО и ГП/МП были исключены из понятия «закупающих организаций».

Кроме того, в конце 2022 года, администрация президента инициировала новые изменения в закон. 12 октября 2022 г. был размещен на сайте [президента](#)<sup>4</sup>, где предлагается исключить из закона такие понятия, как оценка предложений, предквалификация, предквалификационная документация, комиссия по закупке, неограниченный и ограниченный методы закупок, а также убрать два метода закупок — неограниченный и ограниченный.

Это означает, что госзакупки будут проводить только методами «запрос котировок» и «из одного источника», то есть, по сути, это будут прямые закупки, без конкурсов. Получается, что тендерная система, исчезнет, а она была нужна для конкуренции, экономии, возможности покупать качественные товары.

Будучи обеспокоенными такой инициативой, [Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития](#)<sup>5</sup> призвали власти Кыргызстана отозвать поправки в закон о госзакупках. Об этом говорится в их письме к председателю Кабинета министров Акылбеку Жапарову<sup>6</sup>.

В своем письме от 3 марта 2023 года за исх.№04-1/2588 Министерство финансов в ответ на запрос ОО «Партнерская группа Прецедент» сообщило, что по итогам общественного обсуждения поступившие предложения и замечания будут обобщены и отражены в справке-обосновании к проекту закона. При этом ведомство отметило, что при разработке законопроекта учтены нормы

---

<sup>3</sup> Электронный ресурс:  
[https://docs.google.com/document/d/10XUktPI-S\\_MC1ywgYbTITmiHR79a7oz/edit?fbclid=IwAR1mG4b0spNRZj6bq7RxmP0Sx\\_IQBbtuJxVQTK0w2Qa-5zplrsV8btn5lwq](https://docs.google.com/document/d/10XUktPI-S_MC1ywgYbTITmiHR79a7oz/edit?fbclid=IwAR1mG4b0spNRZj6bq7RxmP0Sx_IQBbtuJxVQTK0w2Qa-5zplrsV8btn5lwq) – Обращение представителей гражданского общества

<sup>4</sup> Электронный ресурс:  
[https://www.president.kg/ru/sobytiya/zakony/23538\\_vnositsya\\_na\\_obshestvennoe\\_obsughdenie\\_proekt\\_zakona\\_kr\\_o\\_vnesenii\\_izmeneniy\\_v\\_zakon\\_kirgizskoy\\_respubliki\\_o\\_gosudarstvennih\\_zakupkah](https://www.president.kg/ru/sobytiya/zakony/23538_vnositsya_na_obshestvennoe_obsughdenie_proekt_zakona_kr_o_vnesenii_izmeneniy_v_zakon_kirgizskoy_respubliki_o_gosudarstvennih_zakupkah) - Выносится на общественное обсуждение проект Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках»

<sup>5</sup> Электронный ресурс:  
<https://kloop.kg/blog/2022/11/21/legalizuet-korruptsiyu-mezhdunarodnye-finansovye-instituty-prosyat-otozvat-popravk-i-v-zakon-o-goszakupkah/> - Статья под названием: «Легализует коррупцию. Международные финансовые институты просят отозвать поправки в закон о госзакупках»

<sup>6</sup> Электронный ресурс:  
<https://www.imf.org/ru/News/Articles/2022/12/02/kyrgyz-republic-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-con-sultation-mission> - Международный Валютный Фонд «Заявление по завершении миссии»

---

международных договоров, вступивших в установленном порядке в силу, участницей которых является Кыргызская Республика.

Данный ответ в большей степени представляет собой формальный ответ. Кроме того, в своем ответе Министерство финансов не предоставило информацию относительно того, что Кабинетом Министров был разработан [проект](#) закона о внесении изменений в законодательные акты в сфере госзакупок, который был вынесен на общественное обсуждение 1 марта 2023 года, то есть за 2 дня до предоставления ответа.

Учитывая, что ранее предложенный администрацией президента проект закона, по сути, был включен в новый проект закона, как часть изменений в отдельные законы в сфере госзакупок, то следует вывод о том, что инициаторы поправок не намерены сходить с ранее намеченного курса.

Так, краткий анализ новой версии законопроекта показывает, что инициаторы законопроекта все же решили исключить предквалификацию и предквалификационную процедуру, мотивировав это тем, что для этого достаточно применения неограниченного метода государственных закупок.

Они также предлагают исключить ограниченный метод закупок в связи с отсутствием его актуальности.

Кроме того, авторы законопроекта исключают норму, согласно которой Кабинет Министров назначает или определяет орган для проведения централизованных закупок и определяет виды закупок товаров, работ, услуг и консультационных услуг для проведения централизованных закупок для закупающих организаций. При этом само определение централизованных закупок остается.

Также законопроектом предлагается исключить норму о том, что изменения в план закупок должны быть внесены на веб-портале не позднее 5 рабочих дней до публикации объявления о предстоящей закупке. Учитывая сложившуюся практику формального подхода к планированию закупок и частым изменениям в закупке, действующая норма представляла собой некий сдерживающий фактор для дисциплины закупающих организаций в планировании закупок. Соответственно, исключение данной нормы продолжит культивировать пренебрежительное отношение к планированию закупок.

В отличие от предыдущей версии законопроекта в этот раз инициаторы законопроекта предлагают дополнить основания для проведения закупок методом из одного источника, ссылаясь на Перечень случаев осуществления закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), являющегося приложением №3 Протокола о порядке регулирования закупок (Приложение №25 к Договору о Евразийском экономическом союзе). В частности, в следующих случаях:

1) осуществления конкретных закупок товаров или услуг при определении особого режима законодательством Кыргызской Республики;

2) если проведение повторной закупки не привело к заключению контракта;

3) приобретения организацией культуры, учреждением образования в сфере культуры, телерадиовещательной организацией у конкретного физического лица либо юридического лица на изготовление и поставку декораций, сценических костюмов (в том числе головных уборов и обуви) и необходимых для создания декораций и костюмов материалов, а также театрального реквизита, бутафории, грима, постижерских изделий, театральных кукол, необходимых для создания и (или) исполнения произведений организациями, указанными в настоящем пункте;

4) приобретения специализированных товаров для инвалидов и учебных пособий, набранных шрифтом Брайля;

5) приобретения спортивного инвентаря и оборудования (снаряжения), спортивной экипировки, а также услуг по обеспечению антидопинговых мер, необходимых для участия и (или) подготовки спортивных национальных и сборных команд, а также для участия спортивных национальных и сборных команд в олимпийских, паралимпийских, дефлимпийских и других международных спортивных мероприятиях на основании календарного плана, утвержденного уполномоченным государственным органом осуществляющим регулирование в этой сфере;

6) необходимости осуществления закупок ежедневной и (или) еженедельной потребности на период до подведения итогов закупок и вступления в силу контракта о закупке, в случае если такая закупка осуществляется в течение первого месяца года. В этом случае объем закупки не



---

может превышать количество товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения потребности закупочной организации в течение срока проведения закупки, но не более чем на 2 месяца.

Следует отметить, что в данном случае обоснование для расширения перечня случаев применения метода из одного источника являются беспочвенным, ссылка на Протокол №3 Протокола №25 Договора о ЕАЭС недостаточна, поскольку авторами законопроекта не указана необходимость включения конкретно данных случаев. Указываемый документ содержит более 60 случаев применения метода из одного источника и поэтому пункт 10 Протокола №25 к Договору о ЕАЭС предусматривает право государства-члена сократить данный перечень, что означает, что государство может по своему усмотрению применять тот или иной случай. Однако при этом авторы законопроекта должны придерживаться порядка нормотворческого процесса и предоставить соответствующее обоснование для включения конкретных данных предлагаемых изменений в закон, чего не было сделано.

В дополнение к вышеуказанному, законопроектом предлагается увеличить размер пороговой суммы закупки по каждой статье расходов закупочными организациями через электронный каталог с 50 000 до 100 000 сомов, в связи с тем, что такие предложения поступали от общественности в ходе Народного курултая, проведенного в 2022 году. Однако, в справке-обосновании не приводится каких-либо данных или анализа, указывающих на целесообразность увеличения пороговой суммы.

Законопроектом также предлагается не делить рамочное соглашение на открытый и закрытый тип. При этом в рамках второго этапа процедуры рамочного соглашения в соответствии с предлагаемыми изменениями при возникновении потребности в приобретении предмета закупок, закупочная организация/Агент направляет запрос на предоставление ценовых предложений в порядке и сроки, предусмотренные внутренними правилами, утвержденными закупочными организациями/Агентом самостоятельно, а не через веб-портал в срок не менее чем 2 рабочих дней, как это предусмотрено действующей нормой. Данное предложение предусматривает дискреционные полномочия закупочным организациям и нарушает принципы открытости, публичности и прозрачности.

К вышесказанному следует добавить, что в законопроекте отражены результаты реализации Указа Президента №352 от 18 октября 2022 года «О вопросах изготовления учебных материалов для образовательных организаций Кыргызской Республики». В частности, законопроектом предлагается вывести из-под действия закона закупки, связанные с изготовлением общеобразовательных учебников. По сути, глава государства своим указом определил ОАО «Учкун» изготовителем таких учебников<sup>7</sup>, после чего поручил привести в соответствие закон со своим указом, хотя по иерархии нормативно-правовых актов закон обладает более высокой юридической силой.

Ко всему прочему, законопроект предлагает исключить так называемый мораторий – ограничение внесения изменений в закон не более 1 раза в год, за исключением случаев непреодолимой силы и устранения пробелов.

Подобные нормотворческие инициативы практически нивелируют основные принципы системы государственных закупок и свидетельствуют о негативных тенденциях, а учитывая предложение об исключении «моратория», можно предположить, что закон постепенно будет изменяться в противоположную сторону от изначальной концепции.

В остальной части, рекомендации общественности к предыдущему законопроекту были учтены в новом законопроекте и многие нормы были оставлены в действующей редакции.

## **1.2. Краткая статистика за 2022 год**

Если обратиться [к статистике](#), на протяжении 2022 года со стороны закупочных организаций было опубликовано всего 135 697 закупок товаров, работ, услуг и консультационных услуг на общую сумму 71,9 млрд. сомов, из которых успешно состоялись 101 838 закупок на общую сумму 62,6 млрд. сомов, из них товары на сумму 30,2 млрд. сомов, работы на сумму 25,8 млрд. сомов, услуги на сумму 6,3 млрд. сомов и консультационные услуги на сумму 0,3 млрд. сомов.

---

<sup>7</sup>Электронный ресурс: [https://24.kg/vlast/248431\\_ukaz\\_prezidenta\\_uchkun\\_budet\\_izgotavlivat\\_uchebniki\\_dlya\\_shkol\\_ivuzov\\_stranyi/](https://24.kg/vlast/248431_ukaz_prezidenta_uchkun_budet_izgotavlivat_uchebniki_dlya_shkol_ivuzov_stranyi/) - Указ президента: «Учкун» будет изготавливать учебники для школ и вузов страны

Таблица №2.  
(млрд. сом)

Наименование	2021 год		2022 год	
	Количество закупок	Сумма	Количество закупок	Сумма
Общее количество опубликованных объявлений, в том числе методом из одного источника	111 564	113,8	135 697	71,9
Успешно состоявшиеся закупки (за исключением отмененных и несостоявшихся закупок)	70 624	59,7	101 838	62,6
<b>Из состоявшихся закупок по видам закупок составляют:</b>				
Виды закупок	Сумма за 2021 год		Сумма за 2022 год	
Товары	39,7 млрд. сомов		30,2 млрд. сомов	
Работы	13,48 млрд. сомов		25,8 млрд. сомов	
Услуги	6,5 млрд. сомов		6,3 млрд. сомов	
Консультационные услуги	0,02 млрд. сомов		0,3 млрд. сомов	

**Сводные данные по закупкам, в разрезе методов государственных закупок**

**Статистика по государственным закупкам за 2022 год, согласно редакции закона «О государственных закупках» от 03 апреля 2015 г. №72**

Метод закупок	Количество закупок	млрд. сомов
Одноэтапный	25 394	15,2
Упрощенный	8 982	2,6
Метод прямого заключения договора	22 734	5,2
На понижение цены	8	0,1
Закупка по изготовлению и (или) персонафикацию документов государственного значения и специальных государственных бланков	32	0,3
Закупки консультационных услуг	7	0,04
Всего (успешно состоявшиеся)	57 157	23,4

**Статистика по государственным закупкам за 2022 год, согласно редакции закона «О государственных закупках» от 14 апреля 2022 г. №27**

Метод закупок	Количество закупок	млрд. сомов
Запрос котировок	29 088	13,3
Из одного источника	10 041	4,8

Неограниченный	5 498	20,8
Ограниченный	38	0,01
Закупки консультационных услуг	16	0,3
Всего (успешно состоявшиеся)	44 681	39,2
<b>ОБЩИЙ</b>	<b>101 838</b>	<b>62,6</b>

<b>Закупающие организации – 4 229</b>	
Активные	Неактивные
4 166	63

<b>Поставщики – 32 396</b>	
Активные	Неактивные
29 378	3 018

В рамках настоящего исследования необходимо рассмотреть статистику в части привлечения к ответственности за нарушения в сфере государственных закупок. Однако, следует отметить, что на сегодняшний день доступны лишь данные за период с 2014 по 2018 по вопросу о привлечении к уголовной ответственности за заключение заведомо невыгодного контракта.

	2014	2015	2016	2017	2018
Выявлено лиц, совершивших заключение заведомо невыгодного контракта	12	5	4	11	8
Осуждено лиц, совершивших заключение заведомо невыгодного контракта	5	1	-	1	1

Как видно из таблицы, в 2018 году из 8 выявленных лиц, заключивших заведомо невыгодный контракт, только 1 лицо было осуждено, 2017 - 1 из 11, а в 2016 – никто из 4.

## 2. ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

### 2.1. Открытость и доступность информации о процессе государственных закупок

Прозрачность законодательства — это важный аспект, который позволяет обеспечить прозрачность процесса государственных закупок в Кыргызстане. В плане доступности законодательство устроено таким образом, что нормотворческий процесс предусматривает возможность участия и доступа к нормотворческим инициативам от разработки до принятия нормативно-правовых актов, включая доступ к самим НПА.

Так, действующий Закон «О государственных закупках» в свое время был разработан рабочей группой, куда входили эксперты по государственным закупкам, неоднократно выносился на общественное обсуждение, дорабатывался, рассматривался парламентом публично. На его основе были приняты различные подзаконные акты, которые также проходили с соблюдением указанных процедур.

Другое дело обстоит с прозрачностью самой системы государственных закупок и правоприменительной практики. Закон декларирует принципы открытости, беспристрастности, публичности и прозрачности при осуществлении государственных закупок.

С каждым годом, сторонников прозрачности бюджетного процесса и государственных закупок в стране становится все больше, это связано с тем, что коррупция в системе закупок показывает, как государственный бюджет может быть неэффективно расходоваться, следовательно, это напрямую влияет на экономику, а значит и на жизни людей. Тем самым, можно точно утверждать, что мониторинг один из ключевых инструментов борьбы с коррупцией. Граждане и ОГО, покрывающие мониторингом закупки в области своих интересов, могут оказать прямое влияние на ту или иную закупку и в целом, повысить прозрачность и эффективность в вышеназванной сфере.

На сегодняшний день, портал государственных закупок является единственным источником информации о государственных закупках, позволяющим реализовать весь цикл процедур закупок для закупающей организации и поставщиков. Вместе с тем, имеются много критических отзывов о работе портала<sup>8</sup> относительно оперативности работы, прозрачности<sup>9</sup>, доступности<sup>10</sup>, фактах коррупции, возможности коррупционных схем, сговора между участниками закупок из-за недостаточного контроля за проводимыми закупками и многое другое. Портал не справляется с нарастающими нагрузками и в настоящее время идет работа по его модернизации и совершенствованию.

Согласно оценке Проекта Прозрачная Оценка Государственных Закупок (РПГС/TPPR)<sup>11</sup>, на данный момент опубликованы данные оценки Кыргызстана за 2018 года - 65,96%. Слабыми сторонами Кыргызстана оказались проблемы с прозрачностью и стадия исполнения закупки, которая следует за объявлением победителя. Для сравнения Казахстан - 72.72%, Таджикистан - 37.88%, Украина - 86.28%, Венгрия - 66.73%, Танзания - 75.23%.

Информация о госзакупках в Кыргызстане открыта и доступна для общественности. Закон «О государственных закупках»<sup>12</sup> определяет правовую основу для регулирования государственных закупок в Кыргызстане. В соответствии с этим законом, информация о государственных закупках должна быть опубликована на портале государственных закупок.

<sup>8</sup>Электронные ресурсы: [https://24.kg/agent\\_024/258977\\_nasayte\\_gosudarstvennyih\\_zakupok\\_neobnovlyayutsya\\_krupnyie\\_konkursyi/](https://24.kg/agent_024/258977_nasayte_gosudarstvennyih_zakupok_neobnovlyayutsya_krupnyie_konkursyi/) - Статья под названием: «На сайте государственных закупок не обновляются крупные конкурсы»

<sup>9</sup>Электронный ресурс: <https://kloop.kg/blog/2021/09/09/korrupsionnyj-raj-pochemu-goszakupki-v-kyrgyzstane-nelzya-nazvat-prozrachnymi/> - Статья под названием: «Коррупционный рай. Почему госзакупки в Кыргызстане нельзя назвать прозрачными?»

<sup>10</sup>Электронные ресурсы: <https://kloop.kg/blog/2022/08/23/kak-kyrgyzstan-teryaet-prozrachnost-i-pochemu-grazhdanskoe-obshchestvo-na-eto-ne-reagiruet/> - Статья под названием: Как Кыргызстан теряет прозрачность, и почему гражданское общество на это не реагирует

<sup>11</sup>Электронный ресурс: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/kyrgyzstan>

<sup>12</sup>Закон КР «О государственных закупках» от 14 апреля 2022 года №27 (в ред. От 30.01.2023 года №19)

---

На [портале](#) можно получить информацию о поставщиках и закупающих организациях, планируемых, текущих и прошедших государственных закупках, их методах и способах, документации о закупках, предмете закупок, суммы, количества, квалификационных требованиях закупки и технических спецификациях к предметам закупок, участниках конкурса, о проведении оценки, определении победителей, подписании и выполнении контрактов, о всех совершаемых платежах.

Вышеуказанные данные должны быть открыты и доступны в соответствии с требованиями закона, однако на практике не всегда эти данные отображаются или отображаются не в полном объеме.

Это также подтверждают эксперты по государственным закупкам, которые были опрошены в рамках настоящего исследования.

Так, эксперт по государственным закупкам Жылдыз Базакеева считает, что в системе государственных закупок существуют такие проблемы как необоснованность закупок, некачественная процедура отбора (победителя) и плохое администрирование контракта. При этом в своем интервью она отметила, что в целом оценивает систему госзакупок на «3» по 5-ти балльной шкале, а на вопрос, чего именно не хватает до высшей оценки, указал на низкий потенциал закупающих организаций.

Указанные ею проблемы показывают, что несмотря на то, что процессы планирования, отбора и администрирования контракта урегулированы, могут быть доступны и открыты, проблемы остаются, так как есть вопрос по качеству исполнения нормативных положений закона.

Экс-директор Департамент государственных закупок, эксперт по государственным закупкам Нурида Байзакова также считает, что есть проблемы с прозрачностью, в частности, на этапе планирования и пост тендерной фазе несмотря на то, что де-юре эти вопросы регламентированы. Кроме того, она указала на проблемы некачественных технических спецификаций. Эти проблемы она также связывает с низким потенциалом закупающих организаций, а в целом главной проблемой в системе государственных закупок, по ее словам, является коррупция и человеческий фактор, склонный к этой коррупции.

Эксперты полагают, что необходимо проводить работу над повышением потенциала закупающих организаций, информированием общественности, стандартизировать квалификационные и технические требования, централизовать крупные товары, работы, услуги.

Эксперты также отметили, что существуют проблема привлечения к ответственности должностных лиц за нарушения в сфере государственных закупок. Так, по мнению Жылдыз Базакеевой это может быть связано с тем, что правонарушения в сфере государственных закупок отталкиваются от суммы планируемой закупки, а должны отталкиваться от степени тяжести правонарушения. Помимо этого, она указала на проблему разграничения ответственности лиц, привлекаемых за правонарушения, так как на практике зачастую штрафуют руководителей.

Нурида Байзакова, в этом вопросе обратила внимание на другую сторону проблемы. Так, она считает, что дела о преступлениях в сфере государственных закупок не доходят до суда или прекращаются. Она считает, что во много это обусловлено и тем, что нет дальнейшей информации от правоохранительных органов после передачи им сведений о возможных преступлениях.

При оценке доступности и открытости информации о госзакупках также учитывается то, что на портале опубликованы нормативно-правовые акты, регулирующие сферу государственных закупок в Кыргызстане, необходимые справочники, отчеты, а также ответы на часто задаваемые вопросы. Одним из преимуществ портала также является то, что в нем содержится данные о поданных участниками госзакупок жалоб, результатов их рассмотрения, включая информацию о базах данных ненадлежащих поставщиков.

Кроме портала государственных закупок, информация о государственных закупках в Кыргызстане также может быть найдена на едином портале [Единой системы тендеров](#)<sup>13</sup>,

---

<sup>13</sup> Электронный ресурс: <https://zakupki.kg/>

---

предназначенной и запущенной в пилотном режиме для 10 крупнейших государственных предприятий.

Однако фактически портал представляет собой лишь платформу для публикации объявлений о закупках, включающую информацию о заказчике, условиях закупки, а именно наименование конкурса, предмет закупки, дата и время размещения закупки, дата и время окончания приема заявок и вскрытия конвертов, сумма и валюта контракта, проект договора, а также требования к поставщикам и спецификации. При этом не всегда технические спецификации доступны в виде отдельного файла для скачивания и представляют собой короткую информацию.

Сам процесс закупок происходит в бумажном виде, то есть протокол вскрытия предложений поставщиков (конвертов) и протокол процедур закупок составляются в бумажном виде, подписываются физически, как и договор с выигравшим поставщиком.

Краткий мониторинг данного портала показал, что не все заказчики публикуют сканированную версию протокола вскрытия и протокола процедура закупок, не говоря уже о заключенном контракте.

Следует отметить, что 30 марта 2023 года Министерство финансов также сообщило, что ГП «Инфосистемс» при МФКР запускает [информационную систему](#)<sup>14</sup> для проведения государственных закупок для проведения закупок государственными и муниципальными предприятиями, хозяйственными обществами, где 50 и более процентов доли участия в уставном капитале принадлежат государству и их дочерними хозяйственными обществами.

На сайте [модуля аналитики госзакупок](#)<sup>15</sup>, разработанном Альянсом «За прозрачный бюджет» в сотрудничестве с ОСР, можно не только найти соответствующую информацию о проведенных закупках, но и воспользоваться инструментами аналитики.

На официальных сайтах государственных органов, осуществляющих контроль и регулирование государственных закупок, а также на сайтах АО и ГП с госдолей более 50% также можно найти информацию о проводимых закупках.

Для сопоставления данных о поставщиках можно также воспользоваться такими источниками открытых данных как база данных министерства юстиции<sup>16</sup>, база данных налоговой службы<sup>17</sup>, база данных судебных актов<sup>18</sup>, список избирателей<sup>19</sup>, портал «Открытый бюджет»<sup>20</sup>, открытые реестры лицензий на некоторые виды деятельности.

Таким образом, основные процессы, связанные с государственными закупками, в большей степени покрыты в открытом доступе в Кыргызстане несмотря на правоприменительную практику, и все участники рынка государственных закупок могут получить доступ к основной массе информации.

## **2.2. Открытые данные о закупках**

Одним из принципов осуществления государственных закупок в Кыргызстане является оптимизация процессов государственных закупок через создание единой системы государственных закупок и формирование общественного доверия к ней. Обеспечение соблюдения данного принципа возможно при условии полной цифровизации процедур закупок, что было основным новшеством закона «О государственных закупках».

Так, с мая 2022 года все государственные закупки осуществляются в электронном формате. Несмотря на то, что Кыргызстан перешел к электронным государственным закупкам еще в 2015 году, предыдущий закон «О государственных закупках» все же предусматривал «бумажные» процедуры.

Действующий закон требует, чтобы весь процесс закупок, начиная от планирования до администрирования контракта был открытым и доступным. Однако, как указывалось выше,

---

<sup>14</sup> Электронный ресурс: <https://zakupki.okmot.kg/popp/contact.xhtml>

<sup>15</sup> Электронный ресурс: <https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan/> - Модуль аналитики

<sup>16</sup> Электронный ресурс: <https://register.minjust.gov.kg/register/SearchAction.seam> - Электронная база юридических лиц КР

<sup>17</sup> Электронный ресурс: <https://salyk.kg/TaxPayer/Info> - Информация по ИНН

<sup>18</sup> Электронный ресурс: <http://act.sot.kg/> - Судебные акты и заседания

<sup>19</sup> Электронный ресурс: <https://tizme.gov.kg/> - Список избирателей

<sup>20</sup> Электронный ресурс: <http://budget.okmot.kg/ru/> - Портал «Открытый бюджет»



---

существуют проблемы с качеством публикуемой информации. В частности, на этапе планирования и администрирования контракта данные публикуются не в полном объеме или не публикуются вовсе.

Кроме того, существуют проблемы стандартизации ввода данныхкупающими организациями при объявлениях о закупке. Например, речь идет о тех случаях, когда покупающие организации некорректно обозначают единицы измерения, класс приобретаемых товаров, работ услуг в соответствии с Общим классификатором государственных закупок, который является открытым и доступным на портале, объединяют в один лот множество неоднородных товаров, что делает невозможным анализ закупок.

Ранее, портал государственных закупок имел функционал анализа закупок и генерирования отчетов по необходимым параметрам. Проблемы ввода некорректных данных были актуальны еще в то время, но на сегодняшний день проблема анализа данных усугубилась.

Так, в связи с многочисленными отзывами о работе портала в части его загруженности, сбоев и ограниченным удобством в пользовании портал государственных закупок неоднократно подвергался доработке и модернизации, вследствие чего могли появляться новые ошибки.

Последнее обновление портала произошло также и в связи с принятием нового закона. Согласно письму Министерства финансов от 28 февраля 2023 года, за исх. №20-1-2/2496 веб-портал был обновлен и модернизирован за счет средств республиканского бюджета и был запущен с 1 января 2023 года.

Однако, на сегодняшний день остро стоит проблема доступа к данным в машиночитаемом формате и закрытии доступа к API. Если ранее портал предоставлял доступ к [OCDS данным](#) и возможности их выгрузки через API, то сейчас такая функция недоступна, хотя при [анонсировании](#)<sup>21</sup> обновленного портала указывалось, что в новом портале «предусмотрены новые инструменты контроля для общественности и уполномоченного госоргана - стандарты открытых данных OCDS, являющийся единым окном доступа к данным госзакупок». В действительности получилось так, что без доступа к API данным общественность на сегодняшний день лишена возможности контроля и широкого (автоматизированного) мониторинга государственных закупок.

*\*OCDS - Стандарт данных открытого контрактирования для государственных контрактов, целью которого является помощь в заключении открытых контрактов с использованием стандартизированных открытых данных. Стандарт определяет структуру и значение данных, обеспечивает более глубокий анализ данных о контрактах.*

Нурида Байзакова полагает, что такая проблема могла произойти в связи с тем, что при передачи (портала) на ГП «Инфосистемс» данные были перенесены на новые сервера и нарушилась связь. По данным Департамента государственных закупок, работа в этом направлении ведется, а сама модернизация портала может быть завершена в первое полугодие 2023 года.

Исходя из вышеизложенного вытекает еще одна большая проблема – отсутствие возможности оперативного и качественного анализа данных, которые бы раскрывали другие проблемы, угрозы и риски в системе госзакупок, создавали бы условия для грамотных и эффективных прогнозов и планов по совершенствованию системы закупок. Без доступа к API данным на самом деле усложнились условия для контроля и мониторинга не только со стороны общественности, но и государственных органов, включая сам Департамент государственных закупок.

При разработке действующего закона «О государственных закупках» принцип оптимизации процессов государственных закупок через создание единой системы государственных закупок и формирование общественного доверия к ней закладывался с учетом того, что закупки АО и ГП/МП также будут регулироваться этим законом.

Однако, в парламенте решили исключить их из закона, что бросило огромную тень в сторону прозрачности закупок и обеспечению данного принципа в части единой системы государственных закупок. По сути на сегодняшний день закупки поделены на государственные и закупки АО и ГП/МП, хотя по своей природе они относятся именно к государственным закупкам, соответственно, нет единой системы государственных закупок, поскольку для госзакупок по смыслу

---

<sup>21</sup> Электронный ресурс: <https://www.minfin.kg/posts/zapuskaetsya-novyiy-portal-gosudarstvennyh-zakupok> - Запускается новый портал государственных закупок

действующего закона существует один портал, а для закупок АО и ГП/МП существуют другой, анонсируют еще один. В этом плане можно считать, что идея создания электронных торговых площадок, инициированная еще в 2021 году, но отклоненная парламентом после бурной реакции общественности, была отчасти реализована таким образом.

В ходе проведенного интервью эксперты отдельно выделили проблему выведения из-под действия закона АО и ГП/МП, что существенно повлияло на прозрачность госзакупок. Они указывают, что сталкиваются с проблемой доступа к информации о закупках АО и ГП/МП, без которого невозможно оценить, качество и эффективность проведенных закупок.

Данной проблемой также обеспокоены в Счетной палате. Так, в своем ответном письме от 25 марта 2023 года за исх.№01-13/372 на запрос ОО «Партнерская группа Прецедент», Счетная палата указала, что несмотря на то, что ежегодный объем проводимых закупок АО и ГП/МП достигает 35 и более процентов от общего объема государственных закупок в стране, портал не открывает закупки АО и ГП/МП, что отрицательно влияет на обеспечение прозрачности закупок.

### 3. МАППИНГ СТЕЙКХОЛДЕРОВ

В данном разделе, мы рассмотрим систему государственных закупок через призму стейкхолдеров. В системе государственных закупок в Кыргызстане можно выделить несколько ключевых заинтересованных сторон. По видам субъектов их можно условно разделить на следующие уровни.

#### **Политический уровень:**

Президент

Президент [подписал](#)<sup>22</sup> Закон «О государственных закупках». После подписания закона, он опубликовал [пост](#)<sup>23</sup> о преимуществах закона на примере строительства школ. Однако в одном из [интервью](#), он указывал, что подписал закон об отмене тендерной системы. По сути, на тот момент подписал действующий закон, но идея отмены тендерной системы в ней не была заложена, поэтому такая инициатива была предложена в октябре прошлого года и сейчас после доработки снова вынесен на общественное обсуждение.

Жогорку Кенеш;

Парламент КР наряду с представительской функцией осуществляет законотворческую и контрольную функции. Интерес к прозрачности госзакупок периодически поднимается [депутатами](#)<sup>24</sup> и [комитетами](#)<sup>25</sup>

Кабинет министров

В данном случае Кабинет министров рассматривается как институт исполнительный ветви власти, состоящий из министерств и ведомств, представленный председателем [кабинета министров](#)<sup>26</sup>.

Ключевая роль на политическом уровне заключается в разработке и утверждении законодательства, регулирующего государственные закупки, а также в разработке стратегий и планов развития государственных закупок.

<sup>22</sup> Электронный ресурс:

[https://www.president.kg/ru/sobytiya/22242\\_podpisan\\_zakon\\_o\\_gosudarstvennih\\_zakupkah](https://www.president.kg/ru/sobytiya/22242_podpisan_zakon_o_gosudarstvennih_zakupkah)

<sup>23</sup> Электронный ресурс:

[https://24.kg/vlast/231060\\_goszakupki\\_bez\\_tendera\\_sadyir\\_japarov\\_obyasnil\\_vchem\\_preimuschestvo\\_novogo\\_zakona/](https://24.kg/vlast/231060_goszakupki_bez_tendera_sadyir_japarov_obyasnil_vchem_preimuschestvo_novogo_zakona/) - Статья под названием: «Госзакупки без тендера. Садыр Жапаров объяснил, в чем преимущество нового закона»

<sup>24</sup> Электронный ресурс:

<https://bekeshev.kg/tendery-67-goskompanij-na-15-mlrd-somov-na-chej-schet-prihoditsya-bolshe-goszakupok%ef%bf%bc/> - Тендеры 67 госкомпаний на 15 млрд сомов — на чей счет приходится больше госзакупок?

<sup>25</sup> Электронный ресурс:

<http://kenesh.kg/ru/news/show/12742/komitet-po-byudzhetu-ekonomicheskoy-i-fiskalnoy-politike-provodit-vyezdnoe-zasedanie-v-g-osh> - Комитет по бюджету, экономической и фискальной политике проводит выездное заседание

в г. Ош

<sup>26</sup> Электронный ресурс:

<https://www.gov.kg/ru/post/s/22595-ministrler-kabinetinin-bashchysy-akylbek-zhaparov-lknn-finansy-boyuncha-sanariptik-tqyn-ishtep-chyquunu-tapshyrdy>

### **Ведомственный уровень:**

[Министерство финансов](#)<sup>27</sup>;  
[Министерство экономики и коммерции](#)<sup>28</sup>;  
Министерство внутренних дел;  
Департамент государственных закупок;  
Служба антимонопольного регулирования;  
[Счетная палата](#)<sup>29</sup>;  
Прокуратура.

На этом уровне ключевая роль заключается в планировании и проведении государственных закупок в соответствии с законодательством и политикой правительства, а также в обеспечении прозрачности и конкуренции в процессе проведения тендеров.

Также к ведомственному уровню можно отнести непосредственных участников сферы государственных закупок, которые несут персональную ответственность, это закупающая организация, отдел закупок, комиссия по закупке, комиссия по жалобе, независимая комиссия. Также судебный орган, который выносит окончательное решение по спору между закупающей организацией и поставщиком.

Следует отметить, что несмотря на то, что ключевыми государственными органами декларируется заинтересованность в обеспечении прозрачности государственных закупок, их действия не всегда могут соответствовать своим заявлениям, учитывая политический контекст и различные инициативы в сфере государственных закупок.

### **Общественный уровень:**

Сообщество по мониторингу госзакупок ([Форум](#)<sup>30</sup> по прозрачности и подотчетности государственных закупок);  
Бизнес-ассоциации и организации;  
[Научное сообщество](#)<sup>31</sup>;  
Общественные организации и НПО ([Прецедент](#)<sup>32</sup>, [Альянс за прозрачный бюджет](#)<sup>33</sup>, [Трансперенси Интернешнл](#)<sup>34</sup>);  
СМИ и журналисты ([Клооп](#)<sup>35</sup>, [Темировлайв](#)<sup>36</sup>, [Фактчек](#)<sup>37</sup> и др.);  
Гражданское общество.

Ключевая роль на общественном уровне заключается в мониторинге и контроле за процессом государственных закупок, оценке эффективности системы, а также в предоставлении общественности информации о процессе проведения государственных закупок и действиях государственных органов. Кроме того, общественные организации и НПО могут участвовать в процессе разработки законодательства и политики в области государственных закупок.

<sup>27</sup> Электронный ресурс: <https://www.minfin.kg/posts/zakupki-v-podderzhku-dostizheniya-cелей-v-oblasti-ustoychivogo-razvitiya> - Закупки в поддержку достижения целей в области устойчивого развития

<sup>28</sup> Электронный ресурс: <https://www.mineconom.gov.kg/ru/post/7840> - Минэкономкоммерции создается РГ по вопросам разработки типового порядка организации и осуществления закупок предприятиями публичного сектора

<sup>29</sup> Электронный ресурс: [https://www.esep.kg/index.php?option=com\\_newscatalog&view=article&id=2176&Itemid=170&lang=ru](https://www.esep.kg/index.php?option=com_newscatalog&view=article&id=2176&Itemid=170&lang=ru) - Счетная палата при поддержке USAID проводит обучение сотрудников по обновленному руководству по аудиту государственных закупок

<sup>30</sup> Электронный ресурс: <https://www.akchabar.kg/ru/news/chto-obsudili-na-forume-o-goszakupkah/> - В Бишкеке на форуме обсудили прозрачность и подотчетность госзакупок

<sup>31</sup> Электронный ресурс: <https://www.pplo.kg/news/80/> - IV открытый Международный форум по госзакупкам Кыргызстана

<sup>32</sup> Электронный ресурс: <http://precedentinfo.kg/category/novosti/> - Прецедент

<sup>33</sup> Электронный ресурс: <https://budget.kg/> - Альянс за прозрачный бюджет

<sup>34</sup> Электронный ресурс: <https://www.transparency.kg/> - Трансперенси Интернешнл

<sup>35</sup> Электронный ресурс: <https://kloop.kg/> - Клооп

<sup>36</sup> Электронный ресурс: <https://www.youtube.com/c/temirovlive> - Темировлайв

<sup>37</sup> Электронный ресурс: <https://factcheck.kg/> - Фактчек

---

На сегодняшний день наблюдается попытки консолидации сил гражданского общества в части обеспечения прозрачности, подотчетности и эффективности госзакупок путем мониторинга госзакупок, поэтому рекомендуется продолжать работу в этом направлении и усилить работу со всеми другими уровнями.

### **Международный уровень**

Международные организации, такие как Всемирный банк, Европейский союз, Азиатский банк развития, международные доноры заинтересованы в развитии эффективной и прозрачной системы государственных закупок в Кыргызстане, что может способствовать развитию экономики страны и укреплению институтов гражданского общества. Международные организации могут оказывать финансовую и техническую помощь в создании и улучшении инфраструктуры государственных закупок, проводить мониторинг и оценку эффективности системы государственных закупок, а также оказывать содействие в разработке и реализации законодательства и процедур государственных закупок.

## **4. ГРАЖДАНСКИЙ МОНИТОРИНГ**

### **4.1. Гражданский мониторинг государственных закупок**

Мониторинг государственных закупок является частью функций Департамента государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Однако, численное количество сотрудников Департамента не позволяет качественно проводить мониторинг, так как на сайте публикуются сотни закупок каждый день. Таким образом, здесь появляется поле работы для общественного мониторинга.

За последние два года, гражданское общество внедрило различные стратегии для общественного контроля за госзакупками как технические, так и скоординированную работу по мониторингу закупок секторально.

### **Первый учебный модуль по государственным закупкам и Школа гражданского мониторинга государственных закупок**

Учитывая интерес гражданского общества к государственным закупкам, Прецедент в партнерстве с Open Contracting Partnership (ОСР) разработала учебный модуль «[Эффективные государственные закупки](#)», который направлен на эффективный мониторинг госзакупок, анализ проводимых тендеров и т.д.

В мае и июне 2022 г. Прецедент провел обучение первой группы участников членов Коалиции за бюджетную адвокацию в количестве 15 человек, из которых было отобрано 7 успешно прошедших обучение участников. С середины июля до конца декабря, 7 участников провели ручной мониторинг 1243 закупок, из которых они отметили, что есть необходимость обращения в уполномоченные государственные органы в 201 случаях, а в целом нарушения, такие как завышенные цены, несоответствие класса ОКГЗ, несоответствие выбранного метода, некачественная документация о закупке, отсутствие возможности увидеть/скачать технические спецификации или приложенные файлы, проблемы работы портала, неправильное формирование лотов, некачественные квалификационные требования, аффилированность участников были выявлены более чем в 90% случаях или в 1 127 из 1 243 промониторенных закупках. В процессе мониторинга участниками были подготовлено более 100 информационных материалов о ходе своей деятельности.

По итогам работы настоящей группы можно утверждать, что концепт проект успешно апробируется, что дает нам основание полагать о необходимости масштабирования такого концепта.

## Объединение всех заинтересованных лиц



Летом 2022 года был создан Форум по прозрачности и подотчетности в государственных закупках. Это открытая платформа для усиления взаимодействия между организациями гражданского общества по вопросам государственных закупок, а также для построения эффективного сотрудничества с задействованными в сфере государственных закупок государственными органами и партнерами по развитию.

### TenderFest

В целях усиления потенциала гражданского общества по вопросам государственных закупок и нетворкингу был проведен TenderFest<sup>38</sup>. Двухдневное мероприятие позволило объединить более 50-ти активистов, журналистов, представителей гражданского общества и определить стратегические подходы для мониторинга государственных закупок, что позволит отслеживать, насколько прозрачно и эффективно тратятся деньги налогоплательщиков.

Организация мероприятия было направлено на объединение усилий представителей гражданского общества и средств массовой информации для построения прозрачной и эффективной системы закупок, путем гражданского мониторинга, освещения его результатов, проведения совместных расследований по выявлению коррупционных схем при осуществлении государственных закупок, а также взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления.

Мероприятие было организовано совместно Партнерством «Open Contracting Partnership», Общественным объединением «Партнерская группа «Прецедент» и Агентством США по международному развитию (USAID).

Выше перечислены лишь часть тех инструментов, которые использует ОГО для гражданского мониторинга. Как уже было отмечено, проведение закупок напрямую влияет на экономику страны, а значит и на лекарства, которые будут поставляться в больницы, на школы в которых будут обучаться дети, дороги, которыми будем пользоваться. Эффективные государственные закупки напрямую касаются каждого, следовательно, мы должны быть на страже своих интересов.

### 4.2. IT инструменты для работы с закупочными данными

Используя данные из системы государственных закупок, ОГО и СМИ создали ряд общедоступных алгоритмов/платформ, чтобы сделать мониторинг закупок доступным и понятным. Эти платформы оснащены удобными инструментами поиска и информационными панелями, которые позволяют обрабатывают большие объемы данных из различных источников, в том числе данные о тендерах в режиме реального времени, полученные непосредственно из портала государственных закупок.

### VI - анализ государственных закупок в Кыргызской Республике

Осень 2021 года ОЮЛ «Ассоциация «Альянс «За прозрачный бюджет» в сотрудничестве с Open Contracting Partnership (ОСР), при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан», реализовал проект

<sup>38</sup> Электронный ресурс: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=791971455578804&set=a.785258206250129> - Тендерфест



---

по повышению прозрачности государственных закупок Кыргызстана, в результате которого был разработан [модуль аналитики](#)<sup>39</sup> – инструмент стандартизации данных аналитики закупок.

Данное приложение разработано в целях упрощения поиска и анализа данных в сфере государственных закупок. Ключевая особенность модуля аналитики, заключается в том, что приложение осуществляет сбор данных OCDS с портала государственных закупок для расширения возможностей анализа данных и упрощает их путем визуализации данных.

### **«Красные флаги» и «кольца коррупции»**

Дата-отдел Клоор разработал новый [инструмент по поиску так называемых «красных флагов»](#)<sup>40</sup> – признаков, по которым можно отслеживать нарушения при госзакупках. Специальный алгоритм просматривает сотни закупок, которые ежедневно совершаются по всей стране, и находит в них возможные признаки коррупции и недобросовестной конкуренции. Завышение или занижение цены товара, нарушение сроков проведения тендера, подозрительное поведение участников аукциона и даже «кольца коррупции» – ситуации, когда в тендере участвуют связанные с чиновниками и депутатами компании – все это может отследить алгоритм.

Или другая разработка программистов дата-отдела Клоор «[Кольца коррупции](#)», которые объединили базы госзакупок и зарегистрированных юридических лиц и увидели, что в тендерах участвуют компании, подконтрольные одним и тем же людям. У них либо совпадают списки учредителей (частично или полностью), либо директором назначен один и тот же человек. Нередки случаи, когда один и тот же человек, зарегистрировав два или даже три юридических лица, соревнуется в аукционе сам с собой, лишь имитируя конкуренцию, ведь если бы на торги заявлялась лишь одна компания, они были бы признаны несостоявшимися.

\* - из за прекращения публикации данных о госзакупках в машиночитаемом формате, нижеприведенные инструменты перестали обновляться начиная с 28.10.22.

---

<sup>39</sup> Электронный ресурс: <https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan/> - Модуль аналитики

<sup>40</sup> Электронный ресурс: <https://fifth-reality-325409.uc.r.appspot.com/main/> - Красные флаги



---

## РЕКОМЕНДАЦИИ И ВЫВОДЫ

Ситуацию в сфере государственных закупок в Кыргызстане можно охарактеризовать как двойственную. С одной стороны, принятие нового закона о государственных закупках и полный переход к электронным закупкам, новый подход в планировании, осуществляемом на основании потребности и нормировании расходов, расширение категорий данных, подлежащих публикации, а также введение в систему госзакупок информации об исполнении контракта и возможность заключения смарт-контрактов, говорит о положительных шагах в сфере государственных закупок.

Однако, с другой стороны, вывод государственных и муниципальных предприятий, а также акционерных обществ с госдолей более 50% из-под действия закона вызывает некоторые опасения. Это может привести к тому, что объем проводимых ими закупок будет подотчетным и они могут использовать свое положение для получения выгоды.

Кроме того, несмотря на принятие нового закона, проблемы в сфере государственных закупок в Кыргызстане все еще существуют. В частности, недостаток прозрачности и открытости в процессе проведения закупок, формальный подход к исполнению требований закона в части планирования закупок, администрирования контрактов, публикации данных о госзакупках, отсутствие доступа к API данным, возможности анализа больших данных и разработке на его основе прогнозов для повышения эффективности государственных закупок.

Однако, при этом следует понимать основные тенденции и перспективы развития системы государственных закупок. Проведенное исследование показывает, что система государственных закупок не имеет четкую тенденцию и представляет изменчивые и неоднозначные перспективы развития.

Об этом свидетельствуют инициативы изменения законодательства в сфере госзакупок, которые поднимаются администрацией президента, могут привести к неопределенности и непредсказуемости в этой области, что может отразиться на доверии общества к системе государственных закупок. А учитывая политический контекст в Кыргызстане, где государственные органы и должностные лица склонны не противоречить воле президента и его администрации, а наоборот, готовы поддержать и угодить любым инициативам даже, если будут иметь негативные последствия, существует вероятность ухудшения положения в системе госзакупок.

Тем не менее, перспективы развития сферы госзакупок в Кыргызстане могут быть связаны с дальнейшим улучшением законодательства и повышением прозрачности системы. В качестве примера можно привести попытки упорядочить систему закупок АО/ГП и МП путем создания отдельных платформ, которые отчасти напоминают портал государственных закупок.

**Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие общие выводы и рекомендации:**

### **1. Коррупционные факторы**

В заключении исследования можно сделать вывод, что коррупционные признаки и явления остаются актуальными несмотря на то, что система государственных закупок перешла на электронный формат. Это обусловлено тем, что декларирование о переходе на электронный формат закупок не может в полной мере искоренить коррупционную среду, которая представляет собой совокупность условий, факторов и отношений в обществе, которые способствуют возникновению и распространению коррупции. В такой среде коррупция становится общепринятой практикой, а неисполнение законов и нарушение этических норм становится нормой поведения.

Одними из таких факторов могут быть низкая зарплата, текучесть кадров, человеческий фактор, то есть желание получить личную выгоду за счет нарушения правил. Кроме того, плохое взаимодействие государственных органов между собой и с гражданским обществом также играет роль в распространении коррупции. Эти обстоятельства снижают эффективность институтов, ответственных за борьбу с коррупцией.

Коррупционная среда может усиливаться в случае, когда лица, совершающие коррупционные действия, не привлекаются к административной или уголовной ответственности, что приводит к формированию культуры безнаказанности и дискредитируют справедливость в глазах общества. Это, в свою очередь, распространяет коррупционную практику на другие сферы жизни, подрывает доверие к государственным институтам и ущемляет интересы общества в целом.

---

В этой связи, необходимо:

- увеличить финансирование Департамента государственных закупок для улучшения качества мониторинга проводимых государственных закупок;
- повысить квалификацию персонала Департамента государственных закупок и других государственных органов, участвующих в процессе государственных закупок;
- усилить сотрудничество между государственными органами и правоохранительными органами, чтобы обеспечить более эффективную борьбу с нарушениями в сфере государственных закупок, а также ужесточить/разграничить ответственность за нарушения в проведении государственных закупок, включая привлечение к уголовной ответственности за коррупционные деяния;
- активизировать организации гражданского общества через усиление их потенциала путем обучения мониторингу государственных закупок с последующим вовлечением в процесс общественного мониторинга и контроля государственных закупок.

## **2. Несоблюдение требований Закона «О государственных закупках»**

Исследование показало, что в системе государственных закупок есть ряд проблем, на которые обращают внимание сами государственные органы. Так, по данным Счетной палаты наблюдается нарушениекупающими организациями нарушения статьи 5 Закона «О государственных закупках», в частности, не всегда иницируются вопросы включения в базу данных ненадежных поставщиков подрядчиков, допустивших нарушение условий конкурса. Кроме того, Счетная палата обращает внимание на то, чтокупающими организациями не выставляются требования по гарантийным обязательствам авансового платежа, а также гарантийного обеспечения исполнения договора и не предусматриваются штрафные санкции за просрочку исполнения договора.

Кроме того, существуют проблемы, на которые указывают независимые эксперты в сфере государственных закупок. Эти проблемы также можно охарактеризовать негативной правоприменительной практикой, так как в большей степени они обусловлены несоблюдением или не полным соблюдением требований Закона «О государственных закупках». Так, эксперты указывают на такие проблемы, как необоснованность закупок, некачественная процедура отбора, установления квалификационных и технических требований, администрирования контракта. Эксперты полагают, что указанные проблемы могут быть связаны с низким потенциаломкупающих организаций.

При таких обстоятельствах рекомендуется:

- обеспечить жесткий контроль со стороны регулирующего органа за соблюдением законодательства о государственных закупках;
- рассмотреть возможность настройки функционала портала таким образом, чтобы объявление о закупке не подлежало публикации без выставления требований по гарантийным обязательствам и штрафным санкциям за нарушения договорных обязательств;
- проводить обучающие семинары длякупающих организаций с целью повышения их квалификации и понимания требований законодательства о государственных закупках;
- обеспечить информирование всех участников процесса государственных закупок, в том числе граждан и бизнес-сообщества, о правилах и процедурах проведения государственных закупок;
- увеличить охват стандартизации технических спецификаций товаров, работ, услуг, а также стандартизировать квалификационные и технические требования;
- проводить централизованные закупки, чтобы сократить издержки и повысить качествокупаемых товаров и услуг;
- усилить работу по обеспечению открытости администрирования контракта.

## **3. Непредсказуемость развития системы государственных закупок**

Результаты исследования указывают на неопределенность и неоднозначность развития системы государственных закупок, что подтверждается предложениями изменения законодательства в этой области со стороны администрации президента. В связи с политическим контекстом в Кыргызстане, где государственные органы и должностные лица часто поддерживают инициативы президента, даже если они могут иметь отрицательные последствия, возможно ухудшение положения в системе госзакупок. Такие изменения говорят о недостаточной

---

стабильности и предсказуемости развития системы госзакупок, что может негативно сказаться на доверии общества к системе госзакупок. В этой связи рекомендуется:

- продвигать идею о необходимости разработки стратегии развития системы государственных закупок с участием экспертов в области госзакупок и представителей государственных органов с дальнейшим ее утверждением на государственном уровне;
- расширить механизмы общественного контроля за процессом разработки и принятия законодательства в сфере госзакупок, например, через усиление роли независимых организаций или создание межведомственных комиссий с участием представителей организаций гражданского общества;
- сформировать/укрепить независимое экспертное сообщество, которое будет отслеживать и анализировать изменения в законодательстве в области госзакупок и давать рекомендации по их улучшению;
- организовать работу по формированию диалоговой площадки между экспертным сообществом и Министерством финансов;
- разработать и внедрить в сообществе по мониторингу госзакупок систему раннего предупреждения и быстрого реагирования на потенциально негативные изменения в законодательстве в сфере госзакупок, подготовки алгоритма действий в таких случаях, чтобы своевременно предотвращать их негативное влияние на систему.

#### **4. Проблема недостаточно открытости государственных закупок**

Исследование показывает, что на сегодняшний день существует проблема доступа к данным госзакупок в машиночитаемом формате и закрытия доступа к API, что существенно затрудняет возможности контроля и широкого мониторинга государственных закупок. Несмотря на обещания обновленного портала предоставить новые инструменты контроля для общественности и уполномоченных государственных органов, такие возможности пока недоступны, что ограничивает возможности общественного контроля и автоматизации мониторинга.

При этом отсутствие аналитического функционала портала и проблема ввода данных в целом затрудняет выявление других проблем, угроз и рисков, что мешает созданию эффективных стратегий и планов по улучшению системы закупок.

Кроме того, выявлена проблема недостаточной прозрачности в госзакупках, связанная с отсутствием доступа к информации о закупках АО и ГП/МП. Эта проблема также вызывает беспокойство в Счетной палате, которая указала на негативное влияние отсутствия информации об АО и ГП/МП на прозрачность государственных закупок. Указанные проблемы затрудняют контроль и оценку эффективности проведенных закупок.

Поэтому в этой части рекомендуется:

- усилить работу по усовершенствованию портала государственных закупок с предоставлением доступа к данным о госзакупках в OCDS формате и возобновлением их публикации через API;
- для улучшения контроля за закупками, внедрить систему оценки рисков в госзакупках базирующуюся на анализе данных. Улучшить механизмы взаимодействия с правоохранительными органами по привлечению к ответственности за нарушения закупочного законодательства.
- разработать и провести обучение длякупающих организаций по корректному вводу данных, в том числе и в соответствии с Общим классификатором государственных закупок;
- инициировать вопрос о возврате распространения действия Закона «О государственных закупках» в отношении закупок АО/ГП и МП или пересмотреть требования к закупкам АО/ГП и МП, чтобы они соответствовали требованиям по открытости данных, установленным законодательством о государственных закупках.

В заключении хотелось бы отметить, что усиление и совершенствование системы мониторинга государственных закупок, в настоящее время, должно быть не только со стороны Департамента государственных закупок, государственных контрольных органов, но и путем расширения вовлечения гражданского общества в процедуры общественного мониторинга в сфере государственных закупок.