

*Сабырова Г.Ж., Назарматова К.М.*

**УЧЕТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И ЕГО РОЛЬ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

*G.Zh. Sabyrova, K.M. Nazarmatova*

**ACCOUNTING AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM AND ITS ROLE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION**

УДК: 657:336.146

*Данная статья посвящена актуальной проблеме обеспечения открытости и гласности процедур государственных закупок и роли бухгалтерского учета и экономического анализа в борьбе с коррупцией в данной сфере*

**Ключевые слова:** *государственные закупки, минимальные пороговые суммы, откат, пересортица, государственный контракт*

*This article focuses on the actual problem of ensuring openness and transparency of public procurement procedures and the role of accounting and economic analysis in the fight against corruption in this area*

**Key words:** *government procurement, the minimum thresholds, rollback, peresortitsu, government contract*

Всестороннее исследование функционирования системы государственных закупок, оценка ее бюджетной эффективности, регулирующей и социальной функций, приобретает особую актуальность в рыночной экономике. Практически во всех странах государство является одним из важнейших покупателей продукции. В сфере государственных закупок Кыргызстана вращается около 30 млрд сомов<sup>1</sup>. Общественность всегда относилась скептически к государственным закупкам. Ни для кого не является секретом, что система государственных закупок в Кыргызстане связана с коррупцией и системой откатов. Контракты по госзакупкам часто достаются организациям, близким к ответственным за это чиновникам.

Но отказаться от государственных закупок совсем - нельзя. Поэтому одной из важнейших задач, стоящих перед Правительством КР, является обеспечение открытости и гласности процедур государственных закупок.

Закупающие организации производят закупки на основе действующего Закона КР «О государственных закупках» от 2 мая 2004 года (в редакции 2008 года №172), который устанавливает общие правовые, экономические и технические принципы закупок товаров, работ и услуг государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, службами и фондами, а также акционерными обществами, в которых имеются государственные или муниципальные доли<sup>2</sup>.

Благоприятной почвой для осуществления «серых» схем и антиконкурентным сговорам в системе государственных закупок являются проблемы в организации и ведении бухгалтерского учета, а также недостаточный контроль за дисциплиной хранения товарно-материальных ценностей.

Практика показывает, что отставание методики бухгалтерского учета операций по проведению тендеров, а также методики анализа и оценки тендерных заявок и квалификации поставщиков у государственного заказчика зачастую является причиной применения нелегальных схем получения чиновниками в системе госзакупок дополнительных доходов, снижения эффективности использования бюджетных средств и их нецелевого использования.

Откат - самая простая и наиболее часто используемая форма «теневого бизнеса» чиновников системы госзакупок. Основой этой схемы является ограничение конкуренции между участниками тендера.

В соответствии с Законом «О государственных закупках» Правительство КР утверждает пороговые суммы при осуществлении закупок товаров, работ и услуг. В настоящее время для бюджетных организаций, организаций, созданных за счет государственных средств, а также государственных предприятий и акционерных обществ, в которых государство владеет не менее 51 процентом акций, где уставный капитал составляет до 100,0 млн.сомов, установлены следующие размеры пороговых сумм, направляемых:

- а) на закупку товаров и услуг:
  - минимальная пороговая сумма – 500000 сомов;
  - максимальная пороговая сумма – 1 500000 сомов;
- б) на закупку работ:
  - минимальная пороговая сумма – 500000 сомов;
  - максимальная пороговая сумма – 2 000000 сомов.

Для государственных предприятий и акционерных обществ, в которых государство владеет не менее 51 процентом акций, где уставный капитал составляет свыше 100,0 млн.сомов, установлены следующие размеры пороговых сумм, направляемых на закупку товаров, работ и услуг:

<sup>1</sup> Из выступления кандидата на пост премьер-министра Джоомарта Оторбаева на заседании комитета Жогорку Кенеша по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству ЖК КР 2 апреля 2014 г.

<sup>2</sup> Закон не регулирует закупки, непосредственно

связанные с государственной безопасностью, национальной обороной, защитой государственной тайны и стихийными бедствиями, порядок которых определяется Правительством Кыргызской Республики.

- минимальная пороговая сумма – 2000000 сомов;
- максимальная пороговая сумма – 10000000 сомов<sup>3</sup>.

В соответствии «Порядком осуществления государственных закупок за счет государственных средств», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2005 года № 440, при осуществлении государственных закупокна сумму ниже минимальной пороговой суммы объявления не публикуются. То есть, действующее законодательство допускает осуществление госзакупок без публичного объявления торгов. Обычная практика подготовки мелких и средних контрактов подразумевает, что все переговоры по поставке продукции ведет один специалист по закупкам, работу которого контролирует руководитель. При этом специалисту не составляет никакого труда подделать прайс-листы компаний-участников, зависить в них цены и оформить результаты тендера таким образом, что их выиграет определенная заранее - «своя» фирма. Обычно, это поставка или продажа товаров.

Использование подставных фирм чаще всего происходит совместно с исключением из тендера прочих конкурентов. Допустим, добыть государственный заказ на выполнение строительных работ изъявили желание три фирмы. Одна из них (назовем ее А) – добросовестная компания. Она не платит «откатов» и надеется выиграть в честной конкурентной борьбе. Пока идет аукцион, А начинает соглашаться на более низкие суммы. Есть также фирма Б, которая упорнее всех торгуется за контракт и предлагает самый дешевый вариант. Еще в аукционе принимает участие фирма В, которая предлагает цену больше, чем у Б, но меньше, чем у А. Демпингуя, фирма Б отпугивает А, она сдается. На аукционе остаются только Б и В. Побеждает при этом Б, которая предложила самую низкую и невыгодную для себя цену. Однако впоследствии организатор торгов признает, что эта Б неправильно оформила заявку и не может быть признана победителем: контракт достается компании В, которая предложила цену немногим дешевле А.

Так же может иметь место прямой договор об «откате» с участниками тендера. Используя эту схему, чиновник прямо договаривается с участниками об определенном бонусе за «свои услуги». Ничто не мешает ему договориться об этом сразу с несколькими компаниями, в результате чего «все» найденные им контрагенты выставят вам цены, которые реально будут выше рыночных. При этом, в случае необходимости убедиться в выгодности сделки, каждый из контрагентов «честно» подтвер-

дит, что именно такие цены были предложены закупающей организации.

В связи с вышеизложенным, нам хотелось бы отметить, что система государственных закупок, основанная на конкуренции, является важным атрибутом рыночной экономики и необходимо на законодательном уровне исключить ограничение конкуренции между участниками тендера.

Другой схемой реализации нелегальных государственных закупок является пересортица поставок. Данная схема реализуется следующим образом. Предположим, заключается контракт на поставку изделий из нержавеющей стали. Фактически же на завод поставляются изделия из простой стали - функционально они вполне заменимы, но срок их службы будет значительно ниже. Все приходные документы оформляются на нержавеющую сталь, поставляется же обычный металл.

Чтобы исключить использование схемы пересортицы из госзакупок, необходимо усилить контроль задвижением ТМЦ и более тщательно проверять их соответствие накладным документам. Кроме того, эту схему можно устранить, если контролировать пришедшую в негодность и списываемую с подотчета номенклатуру. Для этого все вышедшие из строя ТМЦ следует списывать с подотчетов материально ответственных лиц только по актам комиссии. То есть списываемый объект должен быть реально осмотрен несколькими независимыми специалистами, по нему должен быть составлен акт списания, который должен быть передан в бухгалтерию.

При организации тендера перед государственным заказчиком стоит задача выбора системы критериев для оценки квалификации поставщиков. Для участия в процедурах закупок поставщики (подрядчики) должны соответствовать квалификационным данным требованиям относительно правомочности заключать договор о закупках, профессиональной и технической компетентности, платежеспособности, отсутствия фактов, связанных с дачей ложных сведений и введением в заблуждение относительно их квалификационных данных с целью заключения договора о закупках.

Соответствие квалификации организации-поставщика установленным критериям должно быть подтверждено документами, в частности, бухгалтерской отчетностью, лицензиями и регистрационными документами. Такой подход к определению информационной базы снижает возможность искажения информации и возможность предоставления некорректных данных. Таким образом, информация для оценки квалификации целесообразно предоставлять как в виде копий документов, так и в виде заполненных форм.

На наш взгляд, необходимо определить требования документальных доказательств или другой информации, которые должны быть представлены поставщиками (подрядчиками) для подтверждения своих квалификационных данных. К ним целесообразно отнести:

<sup>3</sup> Постановление Правительства КР «Об утверждении пороговых сумм при осуществлении закупок товаров, работ и услуг» в редакции постановления Правительства КР от 13 июня 2008 года № 302

- ✓ уставные и регистрационные документы с учетом изменением и дополнением;
- ✓ лицензии и разрешения местных, региональных и федеральных властей на ведение определенной деятельности;
- ✓ отчет о выплатах местных и общегосударственных налогов;
- ✓ бухгалтерская отчетность (целесообразно запрашивать бухгалтерскую отчетность за три последних года и истекшие кварталы текущего года);
- ✓ итоговая часть аудиторского заключения;
- ✓ справка о состоянии платежеспособности, выданная банком.

К документам, подтверждающим квалификацию, также относятся сертификаты и лицензии на соответствие требованиям здравоохранения и безопасности, а также соответствие экологическим требованиям.

Целесообразно предъявление ряда требований по составу и содержанию запрашиваемой информации:

- запрещается использование критериев, носящих дискриминационный характер;
- заказчик не вправе требовать от претендента обязательного представления информации, которая может составлять коммерческую тайну.

Оценку тендерных заявок поставщиков, успешно прошедших этап предквалификации, на наш взгляд, остается одной из наиболее сложных аналитических задач, стоящих перед госзаказчиком, так как каждый тендер по-своему уникален и требует индивидуального подхода к разработке системы критериев оценки тендерных заявок.

Целью процедуры оценки тендерных предложений является определение заявок, наиболее полно отвечающих условиям тендера и ранжирование этих заявок для выявления победителя.

Для оценки заявок согласно требованиям тендерной документации используются следующие критерии: цена, оценка технических спецификаций, оценка качества и гарантийного обеспечения тендерных заявок.

1. Цена является самым простым фактором оценки и рекомендуется в качестве единственного критерия в случаях, когда эффективность, качество, производительность оборудования или услуг существенно не отличаются в разных заявках (типичная работа, простые товары и предметы потребления).

На мероприятиях по «розыгрышу» госконтракта всегда имеет место соперничество по цене. Чиновник наверняка выберет самое дешевое предложение от тех компаний, которые будут допущены к аукциону в соответствии с законом и заранее установленными и обнародованными требованиями. Ведь у него одно из условий – экономия бюджетных средств.

Между тем, цена не всегда является единственным критерием оценки тендерной заявки. Большое значение для процедуры оценки имеет

сопоставимость цен заявок. Для этого заказчику в тендерную документацию необходимо включить информацию о том, должна ли цена заявки включать стоимость транспортировки, страхования, налоги и пошлины и т.д. Поэтому при осуществлении государственных закупок целесообразно применение термина «экономически наиболее подходящее предложение», а не «самая низкая цена».

2. Технические спецификации определяют характеристики товаров, которые должны быть закуплены. Некоторые из этих характеристик могут быть обязательными, несоответствие которым приведет к отклонению тендерной заявки, другие могут варьироваться в определенных пределах (например, показатели производительности оборудования). Встречаются случаи, когда к претендентам предъявляются невыполнимые требования. Например, финансовые гарантии, отсутствие нарушений обязательств по срокам поставки перед другими покупателями. С точки зрения действующего законодательства это законно, и придираться можно при желании к любому из участников. Особенно часто такой способ используют при закупках лекарств. Обычно в тендерной документации лекарство указывается в виде номенклатуры, а также подробного описания состава. Зачастую это продиктовано не необходимостью купить лекарство с тем или иным элементом, а «заготовкой» под отдельно взятый препарат – он есть только у одной фирмы, которая предоставит его в качестве единственного участника торгов без значимого понижения стоимости поставки.

3. Оценка качества устанавливает способность поставщика предоставить товары, работы и услуги, отвечающие стандартам качества. Если поставщик не имеет соответствующей сертифицированной системы управления качеством, должны быть оценены предлагаемые им гарантии по ее обеспечению. Сейчас многие поставщики, обладая потенциальным преимуществом перед зарубежными конкурентами по цене и другим составляющим тендерной заявки, не участвуют в международных тендерах именно из-за отсутствия сертификатов качества на свою продукцию.

4. Оценка гарантийного обеспечения тендерных заявок. Поставщик (подрядчик) при представлении тендерной заявки одновременно вносит гарантийное обеспечение тендерной заявки, размер которой определяется тендерной комиссией закупающей организации и не должен превышать 2 процентов стоимости товаров, работ, услуг, предлагаемых поставщиками (подрядчиками) в тендерной заявке. Гарантийное обеспечение заявки может быть предоставлено в форме денег, облигаций, банковских гарантий, а также, с разрешения закупающей организации, в форме акций, принятых для публичных операций, депозитных сертификатов на предъявителя или векселей. Конкретная форма гарантийного обеспечения определяется закупающей стороной.

Однако гарантийное обеспечение является и

своеобразной формой взятки. За свои услуги фирмы-гаранты могут просить определенный процент от суммы контракта. И так получается, что их директора имеют близкие родственные или дружеские связи с лицами, руководящими госзакупками.

Привлечь чиновника именно за заключение антиконкурентного соглашения к уголовной ответственности очень сложно: необходимо доказывать признаки иных составов преступлений, например получение взятки. Факт личной заинтересованности не всегда материализуется во взятке, есть масса других вариантов, например пособничество родственникам, услуга за услугу. Если речь идет о нарушении чиновником антимонопольного законодательства, то правоохранительные органы чаще всего квалифицируют такие дела как превышение должностных полномочий, но об ограничении конкуренции в этих статьях ничего нет, они не защищают свободу рыночных отношений.

Чтобы устранить пробел, необходимо внести изменения в Уголовный кодекс КР. К уголовной ответственности должны привлекаться чиновники, вошедшие в соглашение с представителями компаний. Менеджерам компаний также должен грозить срок.

Другим возможным путем решения проблемы коррумпированности в системе государственных закупок может стать запрет заниматься процедурой

государственных закупок лицам, чьи близкие родственники занимаются предпринимательской деятельностью. Наличие такой возможности нередко приводит к коррупционным скандалам в органах местного самоуправления и государственной власти. По нашему мнению, необходимо создать правила, путем внесения изменений в отдельные законодательные акты КР, которые запретят заниматься процедурой госзакупок лицам, чьи близкие родственники занимаются предпринимательской деятельностью.

В заключении, нам хотелось бы отметить, что задача эффективного использования бюджетных средств в системе госзакупок должна решаться только путем организации тендеров, основанных на конкуренции. Причем, тендер - это не только способ экономии бюджетных средств, но и инструмент финансовой и социальной политики государства. Через механизм тендерного распределения госзаказа государство может усиливать конкурентную борьбу, обеспечивать благоприятные условия для развития регионов и реализовать другие социально-экономические мероприятия. Если государство выигрывает от повышения эффективности закупок, то коммерческие структуры, имея возможность добиться присуждения контракта в условиях честной конкуренции, получают дополнительный импульс к саморазвитию. И то и другое выгодно обществу.

Рецензент: д.э.н. Кулова Э.