



МАМАЕВА А.Б., ДЕРБИШЕВА Э.Д., БЕБЕЗОВА З.Ю.

¹КГУСТА им. Н. Исанова, Бишкек, Кыргызская Республика

MAMAeva A.B., DERBISHEVA E.D., BEBEZOVA Z.YU.

¹KSUCTA n.a. N. Isanov, Bishkek, Kyrgyz Republic

aynuramamaeva@mail.ru

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И ЕГО РАЗВИТИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

FORMATION OF A PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM AND ITS DEVELOPMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Мамлекеттик сатып алуулар мамлекеттик бюджетте олуттуу орунду ээлейт жана өлкөнүн экономикасын башкаруунун куралы болуп саналат. Мамлекеттик сатып алуулар тутуму маалыматтык-техникалык компоненттердин, ошондой эле анын мыйзамдарындагы өзгөртүүлөрдүн жардамы менен дайыма жаңыланып турат. Мамлекеттик сатып алуулар боюнча орусиялык окумуштуулардын ар кандай чечмелөөлөрү келтирилген. Бул макалада Кыргыз Республикасында мамлекеттик сатып алуулардын өнүгүү мезгилдери, алардын мааниси жана айырмачылыктары аныкталган. Мамлекеттик сатып алууларды трансформациясы каралган.

Өзөк сөздөр: мамлекеттик сатып алуулар, сатып алуу механизмдери, тутумдар, мезгилдер, мыйзамдар, трансформация.

Государственные закупки занимают значительное место в бюджете государства и является инструментом управления экономики страны. Система государственных закупок постоянно модернизируется с помощью информационных и технических составляющих, а также изменением ее законодательства. Приведены различные трактовки российских ученых по государственным закупкам. Данная статья определяет периоды развития государственных закупок в Кыргызской Республике, их значимость и их различие. Рассмотрена трансформация государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, механизмы закупок, системы, периоды, законы, трансформация

Public procurement takes a significant place in the state budget and is a tool for managing the country's economy. The public procurement system is constantly being modernized with the help of information and technical components, as well as changes in its legal framework. The public procurement system is constantly being modernized with the help of information and technical components, also by changing its legislation. Various interpretations of Russian scientists on public procurement are presented. This article defines the periods of development of public procurement in the Kyrgyz Republic, their significance and their differences. The transformation of public procurement is considered.

Key words: public procurement, procurement mechanisms, systems, periods, laws, transformation.

Введение. Государственные закупки являются важнейшим элементом социально-экономического развития страны, а система государственных заказов стала одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающим существенное влияние на ее динамику и структуру. Актуальность исследования системы формирования и осуществление государственных закупок



обусловлена тем, что государство должно рационально использовать ограниченные бюджетные средства, чтобы полноценно обеспечить общественные потребности. Тем более недостаточная эффективность функционирования бюджетной сферы в условиях снижения темпов роста экономики, повышенных коррупционных факторов, усугубляемых мировой пандемией коронавируса- все это приводит к тому, что осуществление государственных закупок на открытой и прозрачной основе с применением информационных и коммуникационных технологий становится весьма важной проблемой. В условиях всеобщей цифровизации экономических и организационно-управленческих процессов необходимы новые механизмы регулирования экономики при ограниченности бюджетных средств, особенно, в части регулирования поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд. Так, прозрачность механизма закупок на всех стадиях и уровнях должно предотвращать нерациональное использование, увеличение бюджетных расходов при закупках товаров государственного пользования, повышать эффективность работы государственных органов власти и предприятий государственного сектора.

В научной литературе представлены различные трактовки сущности государственных закупок как одной из совокупных мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных нужд в товарах, работах, услугах.

По мнению С.С. Шувалова, госзакупки являются механизмом реализации общественных потребностей, предполагающим координирующую роль государства при том, что оно само выступает как равноправный субъект [1, С.127-129]. Л.В.Никифорова рассматривает госзакупки как обязательный элемент управления государственными финансами и другими ресурсами общественного сектора экономики, призваны не только обеспечивать общественные потребности, но и регулировать экономику, являясь основной частью расходов государственного сектора [2, С. 25]. Е.И Чевтаева подчеркивает то, что государственные закупки выступают в роли механизма, влияющего на существенное повышение качества обеспечения государственных нужд[3]. На взгляд А.В Снетковой, государственные закупки представляют собой приобретение, покупка товаров, работ, услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств, не закупаемых с целью их дальнейшей перепродажи, где государство вступает в роли покупателя [4]. И.И.

Смотрицкая обращает внимание на сущность системы государственных закупок, отличительные черты государственных закупок от государственного заказа [5, С.102]. Государственная закупка понимается ею как результат, заключительная стадия обеспечения общественных потребностей, несущая на себе отпечаток всех предшествующих стадий и одновременно являющаяся формой обеспечения общественных потребностей. И.А Кирсанова трактует государственные закупки как макроэкономический инструмент, позволяющий государству осуществлять свои функции, параллельно оказывая влияние на экономические отношения и создавая благоприятные условия для развития национальной экономики [6, С.19-20].

Как видно из вышеизложенного, что по государственным закупкам имеются различные мнения и при этом, государственные закупки являются важнейшим элементом в управлении государством, как наиболее гибкий инструмент в формировании экономики страны

Переход к рыночным принципам управления экономикой был довольно сложным для нашей Кыргызской Республики. Стремительные процессы приватизации государственной собственности, инерционные механизмы функционирования плановой экономики, отсутствие нормативно-правовой платформы рыночного управления – способствовали формированию довольно хаотичной и коррупциогенной системе управления экономикой. Важнейшим фактором формирования эффективной конкурентной среды и функционирования эффективных рынков, способствующих росту



благополучия, как потребителей, так и производителей в стране [7, С.18-41] стимулирование формирования четкой системы государственных закупок.

Как видно из табл.1, формирование системы государственных закупок в нашей республике началось с 1996 года, с разработкой и принятием Закона о регулировании государственных закупок (первый период) [8]. Так, в 1996 году была создана Межведомственная комиссия по государственным закупкам, а в 1997 году на грантовые средства Всемирного Банка, Правительством КР был создан Уполномоченный государственный орган по государственным закупкам.

Таблица 1 - Периоды развития системы государственных закупок в КР

Периоды	Назначение	Годы
Первый	Формирование системы	1996 - 2003 гг.
Второй	Развитие системы	2004 -2015 гг.
Третий	Трансформация системы	2015 г. - по настоящее время

Центральным органом, осуществляющим общегосударственную политику в сфере закупок, товаров, работ и услуг, с момента внедрения системы явилось Государственное агентство по закупкам при Правительстве Кыргызской Республики (ГАЗ ПКР), а на местном уровне - региональные отделения агентства, которые были созданы в г. Бишкек и в каждой области республики. В 1997-1998 годы были открыты учебно-консультационные центры по государственным закупкам во всех областных центрах и в г. Бишкек.

В периоде формирования системы прошла закладка правовой базы по регулированию государственных закупок в Кыргызской Республике был разработан и принят в 1997 году: закон Кыргызской Республики « О государственных закупках товаров, работ и услуг» [8], посредством которого началось регулирование отношений, складывающихся в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг. Данный Закон был направлен на исключение злоупотреблений при использовании государственных средств и должен был применяться максимально широко, так как устанавливал правовые и экономические принципы закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, осуществляемых предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории Кыргызской Республики. Но данный закон не содержал положений, способных обеспечить полноценное регулирование государственных закупок.

В период с 1997 года по 1999 годы принятые законодательные акты дали начало практической реализации рыночного механизма в закупочной системе государства.

Согласно первоначальному закону Кыргызской Республики о государственных закупках, наша страна с 1 января 1998 года вступила во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), где одним из требований вступления в ВТО являлось подписание Соглашения по государственным закупкам. Принятие данного закона явилось одной из наиболее важных реформ того времени. Данный закон был адаптирован к Типовому закону о закупках товаров, строительных работ и услуг Комиссии ООН по международному торговому праву (далее КООНМТП).

Каждый период развития государственных закупок находил отражение в законодательстве Кыргызской Республики. В 2002 году после оценки и рекомендации Всемирного Банка, Правительством Кыргызской Республики был разработан проект нового закона в соответствии международным стандартам. Принятый закон Кыргызской Республики « О государственных закупках» в 2004 году (II период) [9], унаследовал весь положительный опыт, накопленный за предыдущие годы и вообрал в себя все те



положения, отраженные в Директивах ЕС и Руководствах по закупкам международных финансовых организаций, таких как Всемирный Банк, Азиатский Банк Развития и др.

В 2003-2006 годы Всемирный Банк выделил грант на проект «Институциональное укрепление системы государственных закупок Кыргызской Республики» через поддержку Регионального Учебного Центра (далее РУЦ). По данному проекту получили возможность обучения всех, вовлеченных в государственные закупки: потенциальные поставщики и подрядчики (особенно представители малого и среднего бизнеса), внешний и внутренний аудит, если на ранних этапах государственных закупок, основное внимание уделялось закупающим организациям, то во втором этапе была предоставлена возможность для всех.

Обучение охватило такие министерства и ведомства, как: Министерство экономического развития, промышленности и торговли КР, Министерство образования и науки КР, Министерство внутренних дел КР, Пограничная служба КР, Центральные и региональные отделения казначейства при Министерстве финансов КР, Счетная палата КР.

Таблица 2 - Формирование учреждений государственных закупок в КР

№	Наименование	Годы
1	Государственное агентство по закупкам при Правительстве Кыргызской Республики	1996 - 2003 гг.
2	Государственное агентство государственных закупок и материальных резервов при Правительстве Кыргызской Республики	2006-2009 гг.
3	Министерство финансов Кыргызской Республики:	
	Отдел методологии государственных закупок	2009-2012 гг.
	Управление методологии и анализа государственных закупок	2012-2014 гг.
	Департамент государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики	2014 г. - по настоящее время

За время развития практики государственных закупок в Кыргызской Республике, учреждения, на которые были возложены функции государственных закупок, претерпели некоторые изменения. Так, в 2006 году Государственное агентство по закупке при Правительстве Кыргызской Республики было переименовано в Государственное агентство государственных закупок и материальных резервов при Правительстве Кыргызской Республики (далее ГАГЗ и МР)[10]. В 2009 году было ликвидировано Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам при Правительстве Кыргызской Республики[11], его функции были возложены на Отдел методологии государственных закупок Министерства финансов Кыргызской Республики (2009-2012 гг.). С 2012-2014 годы функции по осуществлению методологии государственных закупок передавались в Управление методологии и анализа государственных закупок, а с 2014 года по настоящее время на Департамент государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики, согласно Постановления Правительства Кыргызской Республики « О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики»[12].

Таким образом, рыночным механизмом эффективного использования бюджетных средств выступают государственные закупки, которые осуществляются на конкурсной основе. Для эффективного осуществления государственных закупок, необходима хорошо



продуманная законодательная база, выстраивание четких механизмов управления процессами закупок, при которых идет минимизация практики злоупотребления служебным положением, создаются условия для развития конкуренции, повышается эффективность расходующихся государственных средств, усиливается прозрачность и подотчетность проведения процесса закупки, повышается доверие между государственным сектором и его поставщиками.

На пути становления современной системы государственных закупок были пройдены несколько этапов на каждом, из которых в связи со спецификой того времени система закупок трансформировалась. Результатами проводимого реформирования стали определенные преобразования. Были разделены функции: в компетенции закупающих организаций было отнесено заключение контрактов и администрирование, функции аудита проведенных закупок переданы внутренним аудитам (ведомственным и контрольно-ревизионным службам) и внешним аудиторам (Счетной палате и Министерству финансов). Функции надзора, мониторинга и институциональной поддержки в осуществлении закупочной деятельности были переданы Министерству финансов. В соответствии с данной политикой и Законом Кыргызской Республики по государственным закупкам, созданы отделы закупок (с укомплектованием квалифицированными специалистами) во всех государственных учреждениях, выступающих в роли закупающих организаций, на которые возложена ответственность за осуществление закупочной деятельности. Следующим важным аспектом в плане обеспечения профессионализма закупочной деятельности в Кыргызской Республике явилось включение в систему государственной службы отдельного профессионального направления, связанного с закупками. Для этого были разработаны отдельные должностные инструкции, квалификационные требования, тарифная разрядная сетка и система оплаты труда, а также соответствующая система аккредитации. Для этого было разработано и утверждено Положения об отделе закупок и тендерной комиссии, образцов объявления о проведении торгов и объявления о произведенном выборе на закупку и Перечня сведений, представляемых закупающими организациями в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам»[13].

Создание конкурентной и прозрачной среды в области государственных закупок – одна из главнейших задач сегодняшнего времени. Важным инструментом, позволяющим повысить эффективность государственных закупок и снизить коррупционные тенденции, является организация открытой системы конкурентного отбора предложений поставщиков товаров, работ и услуг, и оперативной системы мониторинга выполнения контрактов. Современные реалии потребовали, чтобы государственные закупки проводились с применением цифровых технологий, чтобы увеличить эффективность, предсказуемость, прозрачность и безопасность управления поставками.

С принятием нового закона Кыргызской Республики «О государственных закупках» [14] начался третий период – трансформация системы. Повышению эффективности системы государственных закупок способствовало широкое внедрение новых информационных технологий, в частности, электронных закупок. Создание системы электронных торгов по государственной закупке чрезвычайно актуальна, т.к. дает эффективное и адресное администрирование бюджетных расходов на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд, стандартизированный и упрощенный порядок формирования и размещения государственного заказа, сокращение затрат по проведению процедур государственных закупок, создание равных условий конкуренции среди поставщиков продукции, быстрый и простой доступ к информации о конкурсах, значительное сокращение бумажного документооборота, повышение открытости процесса государственных закупок. Это наиболее удобная и эффективная современная форма привлечения широкого круга поставщиков и мощное средство борьбы с различными проявлениями коррупции. Данная система предоставляет единую точку доступа к электронным услугам в сфере государственных закупок и позволяет принимать участие в



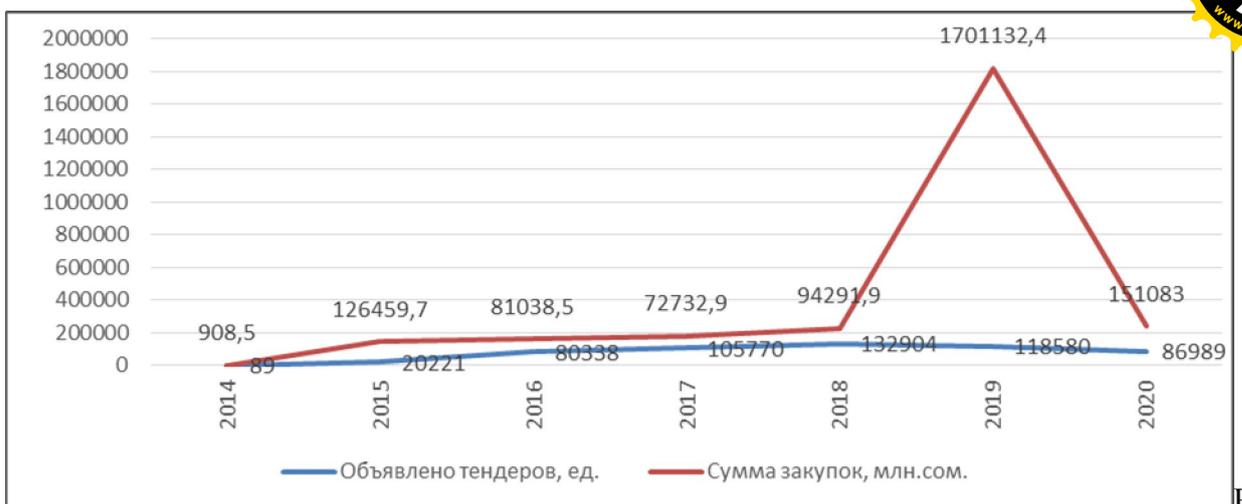
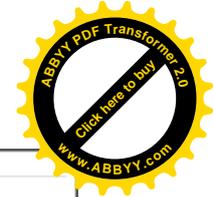
государственных закупках в качестве закупающей организации или поставщика с любого компьютера, подключенного к сети Интернет.

Таблица 3 – Трансформация системы государственных закупок в КР

Этапы	Трансформация системы государственных закупок	Годы
Первый	Бумажная система	2006-2011 гг.
Второй	Информационный портал (версии 1,2,3)	2011-2015 гг.
Третий	Полноценная электронная система	с 2015 г. - по наст. время

Как видно из таблицы, на первом этапе становления в 2006-2011 годы, система государственных закупок осуществлялась в бумажной форме. На втором этапе, в 2011 году была запущена первая версия Информационного портала, в 2012 году (вторая версия) был создан интерактивный web-портал. С 2013 года (третья версия) система стала более функциональной, портал государственных закупок заработал в целях открытого и прозрачного информирования всех заинтересованных сторон процесса (переход к электронной купле-продаже). В конце 2015 года все государственные организации республики перешли на систему электронных закупок (<http://www.zakupki.gov.kg>), в которой сформирована единая система, детально регламентирующая каждый этап закупочной деятельности. Система закупок стала более открытой для общества, при этом осуществляется комплексный контроль (финансовый, ведомственный, казначейский, общественный и др.) на всех этапах закупочной деятельности, что позволяет с большей эффективностью предупреждать и выявлять противоправные действия со стороны исполнителей и заказчиков. Как отмечается кыргызстанскими специалистами, «... государственные закупки на сегодняшний день, а также законы государственных закупок, наверное, являются самыми критикуемым и негативным, по мнению общества, направлением в экономике. Основными проблемами в системе государственных закупок является неэффективность на всех этапах, а также порочная практика откатов при принятии решения. Мы ставим очень большие задачи перед собой в части перевода всех государственных закупок КР на электронные закупки. То есть мы исключим бумажные закупки, а это исключение, прежде всего коррумпированности», «... сложные коррупционные схемы и сговоры между поставщиками и получателями, которые существуют в системе гос. закупок, нелегко искоренить, но мы добьемся того, что исключим коррупцию в данной системе через имплементацию современных методов управления» [15].

Исследованием установлено, в 2014 году на электронной основе было проведено 89 тендеров на сумму 908,9 млн.сом, в в 2019 году (до пандемии) было проведено 118580 тендеров на 1,701 млрд. сом. Из этого следует, что электронные государственные закупки являются конкурентноспособными, всего за 5 лет в тысяча раз увеличилось проведение государственных закупок, обеспечивая их гласность и прозрачность.



ис.1. Количество объявленных тендеров и заявленные суммы закупок в КР за 2014-2020 гг.

Источник: портал ЭГЗ :<http://zakupki.gov.kg>

Таким образом, электронная система закупок в Кыргызской Республике набирает обороты и решает следующие задачи:

- Эффективное и адресное администрирование бюджетных расходов на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд;
- Стандартизированный и упрощенный порядок формирования и размещения государственного заказа;
- Сокращение затрат на проведение процедур государственных закупок;
- Создание равных условий конкуренции среди поставщиков продукции;
- Быстрый и простой доступ к информации о конкурсах;
- Повышение открытости процесса государственных закупок

С внедрением электронных закупок повысилась эффективность, результативность государственных закупок товаров, работ и услуг, улучшилась конкуренция среди поставщиков, появилась гласность и прозрачность, все это позволило воплотить в практику действия по предотвращению коррупции и других злоупотреблений в сфере государственных закупок. Для достижения положительных результатов все участники государственных закупок должны неукоснительно соблюдать нормы законодательства и открыто проводить диалоги.

Результаты исследования: Анализ материалов позволит заключить, что система государственных закупок в Кыргызской Республике проходит периоды формирования, развития и трансформации. При этом главными целями этих преобразований являются рациональное использование и экономия бюджетных средств, борьба с коррупцией, развитие конкуренции путем обеспечения свободного доступа компаний малого и среднего бизнеса к электронным торгам и др. Конечно, система государственных закупок еще не идеальна, имеются определенные трудности и проблемы, которые предстоит еще решать.

Список литературы

1. Шувалов С. С. Госзаказ на научно- техническую и инновационную продукцию в системе обеспечения общественных потребностей и управления развитием [Текст] / С.С. Шувалов // Молодой ученый. - 2012. - № 8. - т.2./ - МЦЭМК РАН. - С.127-129.

2. Никифорова Л.В. Государственные закупки как фактор развития регионального промышленного комплекса [Текст]: автореферат, диссертация, кандидат экономических наук: 08.00.05. / Л.В.Никифорова. - М.: 2010. - С. 25.



3. Чевтаева Е.И. Перспективы замены системы государственных закупок: концепция проекта закона «О федеральной контрактной системе» [Электронный ресурс] / Е.И.Чевтаева // ЭГО: электронный журнал. – 2011. - №02 (6). Режим доступа: URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2011/02/11>

4. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс] / А.В.Снеткова // Управление экономическими системами. Экономические науки: электронный научный журнал 2014. - №15. Режим доступа: URL: <http://www.science-education.ru/113-10849>

5. Смотрицкая И.И. Государственные закупки: проблемы и пути модернизации системы [Электронный ресурс] / И.С.Смотрицкая // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной информации «Московские Торги»» 2011. - №9. - С.102. Режим доступа: URL: <http://boi-mt.ru/userfiles/journals/2011/BOI-9.pdf>.

6. Кирсанова И.А. Госзаказ: экономическая сущность, роль и проблемы национальной экономики [Текст] / И.А.Кирсанова //Человек, психология, право, управление: проблемы и перспективы: материалы XIII междунар. науч. конф. аспирантов, магистрантов, студентов. – Минск: 2010. - С19-20.

7. Мельников В.В. Эволюция механизма открытого конкурса при государственных закупках в постсоветской России [Текст] / В.В.Мельников // Journal of Economic Regulation Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2015. - № 6(2) - С.18-41.

8. Закон Кыргызской Республики « О государственных закупках товаров, работ и услуг» (в редакции Закона КР № 147от 28.11.1998г) № 31 от 13.05.1997г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/531?cl=ru-ru>

9. Закон Кыргызской Республики « О государственных закупках» № 69 от 24.05.2004г(в редакции Закона Кыргызской Республики от 28.07.2008года №172) [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1455?cl=ru-ru>

10. Постановления Правительства КР « Об оптимизации структуры государственных органов КР от 28.02.2006г № 129 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57172>

11.Указ Президента КР «О мерах по обеспечению реализации Закона КР О структуре Правительства Кыргызской Республики от 26.10.2009 г УП № 425 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/60314?cl=ru-ru>

12. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики» № 68 от 3.02.2014г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96075>

13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения об отделе закупок и тендерной комиссии, образцов объявления о проведении торгов и объявления о произведенном выборе на закупку и Перечня сведений, представляемыхкупающими организациями в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам» от 20.06.2011г. № 330. [Электронный ресурс] Режим доступа:

14. Закон КР « О государственных закупках» № 72 от 3.04.2015г (В редакции Законов КР от № 182 от 18.11. 2016 г.; № 195 от 10.12.2016г.; №25 от 14.02. 2017 г.; № 93 от № 32 от 29.03 2018 г.; №4 от 11.01.2019.г.; № 76 от 26.06.2019 г.; № 48 от 20.04. 2020 г.; № 8 от 18.12.2020г.) [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95217>

15.Всемирный Банк: Кыргызская Республика: На пути к прозрачной и эффективной системе государственных закупок [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.vsemirnyjbank.org>results>2015/06/17>



16. Бебезова З.Ю. Функционирование и формирование портфеля государственных закупок в учебных учреждениях Кыргызской Республики на примере КГУСТА [Текст] / З.Ю.Бебезова, А.Б. Мамаева, Ш.Х.Атаходжаев // Вестник КГУСТА. – Бишкек: 2020. - №4(70). – с.622-626.