

# Оценка Прозрачных Государственных Закупок



## Оценка реализации законодательства Беларуси о государственных закупках

Оценка реализации законодательства Беларуси о государственных закупках была подготовлена Белорусским Институтом Реформы и Трансформации Публичного Администрирования.

Проект, [Прозрачная Оценка Государственных Заказов](#), осуществляется Институтом Развития Свободы Информации (ИРСИ) в партнерстве с Transparency International Ukraine (ТИ-Украина), Transparency International Azerbaijan (ТИ-Азербайджан), Expert-Grup (Молдова), Центром Свободы Информации Армении, Белорусским Институтом Реформы и Трансформации Публичного Администрирования.



Проект осуществляется при финансовой поддержке Института «Открытое Общество» в Будапеште (OSI).

*Мнения, выраженные в данном проекте документа, принадлежат Институту Развития Свободы Информации (IDFI) и партнерским организациям, и не отражают позиции Института «Открытое Общество» в Будапеште (OSI). Таким образом, эта организация не несет ответственности за содержание данного отчета.*

## Содержание

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Введение .....</b>                                     | <b>3</b>  |
| <b>Законодательная база государственных закупок .....</b> | <b>3</b>  |
| <b>Проблемы на практике .....</b>                         | <b>6</b>  |
| Однородность законодательной базы.....                    | 6         |
| Эффективность.....                                        | 9         |
| Прозрачность.....                                         | 11        |
| Подотчетность и Добросовестность .....                    | 13        |
| Конкурентоспособность и Беспристрастность.....            | 15        |
| <b>Выводы и рекомендации.....</b>                         | <b>16</b> |
| <b>Основные статистические данные о закупках.....</b>     | <b>19</b> |

### *Используемые сокращения*

- **Закон** - Закон «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» от 13 .07. 2012 № 419-З
- **ЗГЗ** – законодательство, регулирующее сферу государственных закупок
- **Госзакупки** – государственные закупки, определенные в ст. 1 гл. 1 Закона
- **МАРТ** - Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь
- **МИД** – Министерство иностранных дел
- **НПА** – Закон и нормативные правовые акты в отношении госзакупок, включая и регулирование процедуры закупок из одного источника

## Введение

Основу действующей в Беларуси системы нормативно-правового регулирования сферы государственных закупок составляют Закон «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее Закон) и Постановление Совета Министров «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», которые были приняты в 2012 году и вступили в силу с 1 января 2013 года. Оба правовых акта, направлены на приведение национального законодательства в соответствие с международными обязательствами Республики Беларусь, а именно с Соглашением о государственных (муниципальных) закупках, подписанным в Москве в декабре 2010 года в рамках Таможенного союза Беларуси, России и Казахстана.

Цель этой оценки заключается в том, чтобы описать реальную практику функционирования национальной системы закупок и перечислить наблюдаемые проблемы, а также возможные рекомендации для решения таких проблем.

Методология оценки включает камеральное исследование существующих работ по государственным закупкам в Беларуси, анализ законодательной базы государственных закупок, статистический анализ данных о закупках. Оценка сосредоточена вокруг методологии Transparent Public Procurement Rating (TPPR) и ее основных критериев, которые включают следующее:

- Равномерность законодательной базы
- Эффективность
- Прозрачность
- Подотчетность и Добросовестность
- Конкурентоспособность и Беспристрастность

В документе сначала описывается существующая система государственных закупок, текущие события, а затем оценивается эффективность системы на основе статистических данных о государственных закупках. После определения проблем и вопросов, связанных с реализацией Законодательство, будут представлены рекомендации по совершенствованию системы и решение проблем.

## Законодательная база государственных закупок

Следует отметить, что до принятия действующего законодательства, сфера государственных закупок в Беларуси регулировалась Указом Президента "О государственных закупках в Республике Беларусь" и постановлением Совета Министров РБ "О некоторых вопросах осуществления государственных закупок" принятыми еще в 2008 году. Таким образом, в случае Республики Беларусь следует говорить не столько о создании новой нормативно-правовой базы, сколько о модернизации старой.

Основными принципами Закона, как и ранее, являются:

- эффективное расходование денежных средств;
- гласность и прозрачность процесса государственных закупок;
- развитие добросовестной конкуренции;
- обеспечение справедливого и беспристрастного отношения к потенциальным поставщикам;
- оказание поддержки отечественным поставщикам в той мере, в которой это не противоречит международным договорам Республики Беларусь;
- предотвращение коррупции в области государственных закупок.

Действующий Закон почти полностью повторяет положения Московского соглашения, за исключением дополнительной процедуры закупки - закрытого конкурса, который применяется в том случае, когда сведения о государственной закупке составляют государственные секреты. Всего же Закон предусматривает шесть видов процедур госзакупок:

- открытый конкурс - является гласным и конкурентным способ выбора поставщика, применяется в тех случаях, когда не предусмотрены иные виды процедур государственных закупок;
- закрытый конкурс - конкурентный и негласный способ выбора поставщика, применяется в том случае, когда сведения о государственной закупке содержат государственные секреты;
- электронный аукцион - гласный и конкурентный способ выбора поставщика, который проводится по перечню товаров, работ и услуг, определяемому Советом Министров Республики Беларусь;
- процедура запроса ценовых предложений - конкурентный способ выбора поставщика, который применяется при государственной закупке товаров, работ и услуг, пороговое значение ориентировочной стоимости которых определяется Советом Министров Республики Беларусь, а также в случае, если сведения о государственной закупке составляют государственные секреты;
- процедура закупки из одного источника – негласный и неконкурентный вид процедуры государственной закупки, при котором заказчик предлагает заключить договор только одному потенциальному поставщику;
- биржевые торги – государственная закупка товаров с применением биржевых торгов, которая осуществляется на товарных биржах, в случаях определяемых Советом Министров Республики Беларусь

Сфера действия Закона распространяется на все случаи проведения закупок, которые осуществляются полностью или частично за счет бюджетных средств, а также средств государственных внебюджетных фондов, при этом статус и организационно-правовая форма заказчика не имеют значения.

Вместе с тем, с помощью дополнительных нормативно-правовых актов, изданных в развитие Закона, отраслевым лоббистам удалось существенно изменить правила игры при осуществлении

государственных закупок в интересующих их отраслях, а строительную отрасль полностью исключить из сферы действия Закона.

Прозрачность и гласность проведения государственных закупок обеспечивается по средствам размещения информации на официальных порталах в открытом доступе в сети Интернет. Закон предусматривает, что к общедоступной информации о государственных закупках относятся:

- годовые планы государственных закупок;
- приглашения к участию в процедурах государственных закупок;
- документы, представляемые участнику для подготовки предложения на участие в открытом конкурсе, электронном аукционе;
- сообщения о результатах процедур государственных закупок;
- сведения о договорах;
- список поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок;
- протоколы заседаний комиссий по вопросам открытия предложений, отклонения предложений и подведения итогов процедуры государственной закупки в случае проведения открытых конкурсов, электронных аукционов;
- сведения о жалобах их содержании и решениях, принятых по результатам их рассмотрения.

В целях публикации общедоступной информации о государственных закупках, а также для создания единой точки доступа к ЗГЗ, был разработан официальный интернет-портал «icetrade.by». Для проведения процедур электронных аукционов был создан отдельный специализированный интернет-портал «goszakupki.by». Кроме того, в открытом доступе находится единый регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Закон обязывает заказчика создавать комиссию по организации и проведению государственных закупок во всех случаях, кроме процедуры закупки из одного источника и биржевых торгов. Созданная комиссия должна включать в себя специалистов в области предмета государственной закупки и ежегодную замену не менее одной трети состава постоянно действующей комиссии, включая ее председателя. Физическое лицо может являться членом постоянно действующей комиссии не более трех лет подряд.

Также в Законе предусмотрено право заказчика создавать обособленное структурное подразделение либо назначать ответственного работника, обладающего достаточными профессиональными навыками, для осуществления государственных закупок. Однако порядок реализации этого права оставлен на усмотрение самого заказчика, что с одной стороны выглядит разумной мерой, поскольку размер компаний-заказчиков и масштаб их закупочной деятельности может различаться, но с другой ставит под вопрос профессионализм сотрудников мелких компаний-заказчиков, которые не в состоянии выделить квалифицированного специалиста для осуществления государственных закупок.

Любое лицо, законные права и интересы которого нарушены, имеет право подавать жалобу в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам. Кроме того, в законодательстве предусмотрена возможность урегулирования спора непосредственно с заказчиком либо иным организатором процедуры закупки без подачи жалобы. В случае поступления жалобы в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам процедура государственной закупки приостанавливается, а срок приостановления процедуры государственной закупки не может превышать тридцати календарных дней и не подлежит продлению.

К наиболее важным недостаткам национальной системы госзакупок можно отнести:

- техническое несовершенство официальных порталов, позволяющее допускать многочисленные преднамеренные и непреднамеренные ошибки, скрывать информацию о госзакупках;
- недостаток прозрачности ввиду широкого использования неконкурентной и негласной процедуры закупки из одного источника;
- отсутствие требований к квалификации лиц, осуществляющих государственные закупки;
- отсутствие норм, обеспечивающих прозрачность и подотчетность перед журналистами, активистами и организациями гражданского общества;
- отсутствие норм, регулирующих защиту осведомителей.

Таким образом, система госзакупок в Беларуси находится в стадии формирования и содержит потенциал для дальнейшего развития.

## Проблемы на практике

### Однородность законодательной базы

Анализ правовой базы выявил следующие проблемы, связанные с однородностью ЗГЗ:

- Из сферы действия закона исключена строительная отрасль, в некоторых отраслях существенно модифицированы правила игры;
- Несмотря на наличие единого регулятора сферы государственных закупок, регулирующие полномочия разпылены среди нескольких ведомств;
- Закон не обязывает заказчика иметь в штате отдельного специалиста по государственным закупкам
- В Законе не предусмотрены положения, наделяющие общественных активистов, представителей НГО и журналистов правом на обжалование
- Использование закрытой и неконкурентной процедуры закупки из одного источника в целях снижения конкуренции;
- В Законе отсутствуют положения, обязывающие включать пункт «порядок разрешения споров» в договор госзакупки.

Сфера регулирования Закона определена весьма логично: к субъектам отнесены все лица, которые в рамках закупочной деятельности полностью или частично расходуют бюджетные средства, а также средства государственных внебюджетных фондов. Статус и организационно-правовая форма заказчика при этом значения не имеют, что является важной особенностью белорусского ЗГЗ и отличает его от законодательства других стран, которое как правило четко очерчивает круг субъектов регулирования.

Вместе с тем, с помощью дополнительных нормативно-правовых актов, изданных в развитие Закона, отраслевым лоббистам удалось существенно изменить правила игры при осуществлении государственных закупок в интересующих их отраслях, а строительную отрасль полностью исключить из сферы действия Закона.

В частности, 380-м указом Президента из сферы действия Закона были полностью исключены госзакупки товаров, работ и услуг при строительстве, возведении, реконструкции, ремонте, реставрации, благоустройстве и сносе объектов строительства; 612-м указом серьезно изменены правила игры при осуществлении государственных закупок в сферах информатизации, информационно-коммуникационных технологий и телекоммуникаций; 724-м приказом Минздрава определен единый организатор проведения процедур государственных закупок медицинской техники и изделий медицинского назначения - предприятие «Белмедтехника».

Подобные нормативные инициативы размывают целостность ЗГЗ, создают исключения и особые правила проведения госзакупок для отдельных отраслей, что на практике снижает эффективность и прозрачность торгов и тем самым увеличивает коррупционные риски.

К регуляторам государственной политики в отношении сферы государственных закупок в соответствии с Законом относятся:

- Президент и Совет Министров, которые определяют общую стратегию и политику в сфере государственных закупок;
- Уполномоченный государственный орган по государственным закупкам, который осуществляет координацию деятельности государственных органов и является разработчиком основных НПА в сфере государственных закупок;
- Иные государственные органы и учреждения, которые имеют право разрабатывать отраслевые НПА.

Таким образом, хотя уполномоченным государственным органом по государственным закупкам в Беларуси и определено МАРТ, однако на практике это министерство не обладает полной самостоятельностью в принятии решений, поскольку, во-первых, не имеет независимых источников финансирования, во-вторых, его реальные полномочия по вертикали ограничены Советом Министров, а по горизонтали - другими иными государственными органами и учреждениями.

Перечисленные ограничения играют на руку отраслевым лоббистам, которые на уровне Президента и Совета Министров продвигают свои интересы закрепляя их в НПА, что вносит

существенные искажения в первоначальную имплементацию Закона. К чему приводит такой отраслевой лоббизм мы видим на примере строительной отрасли, которая указом Президента была полностью исключена из сферы действия Закона.

Другим примером ограничений по горизонтали может служить распределение полномочий и ответственности госорганов в части развития и поддержки IT-инфраструктуры системы госзакупок. В данном случае хотя МАРТ и призвано осуществлять координацию деятельности государственных органов в сфере госзакупок, но реальных рычагов влияния на качество IT-инфраструктуры оно не имеет, поскольку за разработку и техподдержку официальных торговых площадок отвечает УП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» - подконтрольное МИДу предприятие.

В Законе предусмотрено право, но не обязанность, заказчика создавать обособленное структурное подразделение либо назначать ответственного работника, обладающего достаточными профессиональными навыками, для осуществления государственных закупок. Порядок реализации этого права оставлен на усмотрение самого заказчика, что с одной стороны выглядит разумной мерой, поскольку размер компаний-заказчиков и масштаб их закупочной деятельности может различаться, но с другой ставит под вопрос о профессионализме сотрудников мелких компаний-заказчиков, которые не в состоянии выделить квалифицированного специалиста для осуществления государственных закупок.

По нашим оценкам до 80% открытых процедур госзакупок проходит с тем или иным видом нарушений. При этом на практике значительная доля этих нарушений связана не столько с противоправным умыслом должностных лиц, сколько с их невнимательностью, низкой квалификацией и незнанием ЗГЗ. Вопрос профессионализма ответственных за осуществление государственных закупок сотрудников в мелких организациях стоит настолько остро, что МАРТ выступило с инициативой создания специальных обучающих курсов для сотрудников этих организаций.

Согласно Закона участник либо иное юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, вправе подать жалобу в уполномоченный государственный орган по государственным закупкам. Однако, лица не являющиеся участниками торгов, вправе подать жалобу в уполномоченный орган по государственным закупкам только до истечения срока для подготовки и подачи предложений в части, касающейся приглашения или документов, представляемых участнику для подготовки предложения.

Таким образом, ЗГЗ исключает из процесса обжалования общественных активистов, представителей НГО, журналистов и просто небезразличных граждан, что на практике затрудняет борьбу с нарушениями и коррупцией в госзакупках. Хотя любой гражданин или организация и сохраняют за собой право сообщить о факте правонарушения в контролирующие органы, но в таком случае речь идет не столько предупреждении правонарушений, сколько о наказании за их совершение. Важным недостатком белорусского ЗГЗ является и то, что оно не обязывает включение в комиссию по рассмотрению жалоб представителей общественности.

ЗГЗ предусмотрена закрытая и неконкурентная процедура закупки из одного источника, которая подвергается критике как со стороны независимых экспертов, так и со стороны правоохранительных органов. Несмотря на то, что процедура является исключительной и не применяется по умолчанию, а перечень случаев применения этой процедуры ограничен законодательно, по статистике эта процедура является самой популярной и широко применяется в реальной практике.

Например, по заявлению главы МАРТ Колтовича В.В., сделанному на пресс-конференции в сентябре 2016 года, доля договоров, заключенных по результатам процедуры закупки из одного источника, составляет более 90% от их общего числа. В стоимостном выражении эта доля составляла 67,64% по статистическим данным за 2014 год.

Причина популярности этой процедуры во многом кроется в упрощении механизма ее согласования, которое было введено 590-м указом Президента. Дело в том, что с принятием указа полномочия по согласованию применения процедуры закупки из одного источника в том случае, когда открытый конкурс признается не состоявшимся, перешли от МАРТ к органам, которым подчинена организация-заказчик. А в случаях признания открытого конкурса несостоявшимся два раза подряд, заказчик и вовсе имеет право провести процедуру закупки из одного источника по своему усмотрению. Все это открыло широкие возможности к манипуляциям с обоснованием необходимости проведения процедуры закупки из одного источника, через исключение конкурирующих предложений по средствам подготовки слишком узких спецификаций в отношении предмета закупки и последующим признанием процедуры несостоявшейся ввиду отсутствия двух или более предложений.

ЗГЗ не содержит обязательного требования включать в договор, заключенный по итогам процедуры государственной закупки, положения о порядке разрешения споров. Вместе с тем, на практике заказчик практически всегда включает эти положения в проект договора.

## **Эффективность**

Для белорусского ЗГЗ о госзакупках характерны следующие недостатки:

- Основным видом процедуры госзакупки являются открытый конкурс, а не электронные торги;
- Критерии поступивших предложений «издержки в течение жизненного цикла», «лучшее соотношение цена-качество», «издержки общества/окружающей среды» не являются обязательными и не предусмотрены в ЗГЗ.

В Законе определено, что основным видом процедуры госзакупки в Беларуси является открытый конкурс. Хотя ЗГЗ и предусматривает опубликование в электронном виде всех наиболее важных документов, сопровождающих проведение торгов, сам конкурс при этом электронным не является. Это связано с тем, что подготовка тендерных документов, а также процедура вскрытия и рассмотрения тендерных предложений в рамках этого конкурса проводится очно и с использованием бумажных носителей.

Таким образом, официальный сайт в данном случае выполняет функцию электронной доски объявлений и местом опубликования официальных документов, при этом не являясь полноценной торговой площадкой. Это существенно снижает эффективность проведения государственных закупок, поскольку заказчик и участники торгов вынуждены не только встречаться очно, но и вести двойной документооборот на бумаге и на официальном сайте.

Также реальная практика показывает, что ввиду технического несовершенства официального сайта недобросовестные участники торгов имеют возможность скрывать, публиковать неполную или частично недостоверную информацию о госзакупках. К типичным нарушениям можно отнести использование бренда в описании предмета закупки, использование букв латинского алфавита в описании предмета закупки, намеренные грамматические ошибки, отсутствие сообщения о результате проведенной закупки, предоставление неполной информации об участниках торгов и др. Как уже упоминалось выше, по нашей статистике до 80% открытых госзакупок проводится с тем или иным видом нарушений.

Вызывает тревогу и практически полное безразличие контролирующих органов к выявлению подобных нарушений, которые они считают незначительными. Дело в том, что для правоохранителей главным показателем успехов их деятельности по-прежнему остается так называемый «предотвращенный ущерб», а в случаях с публикацией неполной и недостоверной информации этот показатель никак применить невозможно, а, следовательно, и заниматься выявлением подобных мелких нарушений правоохранители не мотивированы.

Сочетание технического несовершенства официальных порталов и отсутствия внимания к подобным правонарушениям со стороны контролирующих органов создало ощущение безнаказанности среди должностных лиц, осуществляющих государственные закупки. Это, в свою очередь, породило абсолютно формальное отношение к процессу опубликования информации, который ответственные лица выполняют «ради галочки».

Закон устанавливает, что критериями оценки и сравнения предложений являются в случае государственной закупки:

- товаров – цена предложения, срок поставки или приобретения иным способом, условия оплаты, эстетические, функциональные и технические характеристики, качество, возможность и стоимость технического обслуживания и ремонта, другие критерии;
- работ и услуг – цена предложения, качество, срок выполнения работ (оказания услуг), условия оплаты, опыт участника и другие критерии.

Согласно ЗГЗ критерии оценки и сравнения предложений должны быть объективными и поддаваться количественной оценке, однако определение объективности того или иного критерия в Законе не раскрывается и оставлена на усмотрение должностных лиц заказчика. Путем установления процентного соотношения между критериями определяется удельный вес каждого из них, при этом в итоговой оценке предложений удельный вес критерия «цена предложения» должен составлять не менее сорока процентов.

Такие критерии оценки предложений, как «издержки в течение жизненного цикла», «лучшее соотношение цена-качество», «издержки общества/окружающей среды» в законодательстве не предусмотрены и не являются обязательными, хотя и могут быть использованы заказчиком по собственному усмотрению. Однако на практике исследователям не удалось выявить ни одного случая использования подобных критериев оценки конкурсных предложений.

Также ЗГЗ не содержит требования о том, что те критерии, которые не могут быть рассчитаны в денежном выражении, должны оцениваться с помощью предварительной квалификации предложений по принципу зачета. Ситуация, в которой критерии оценки слишком расплывчатые или не могут быть рассчитаны в денежном выражении, создает условия, когда тендер легко подстроить под заранее определенного победителя с помощью узкой спецификации или закупки по образцу.

## **Прозрачность**

Проблемы связанные с прозрачностью системы государственных закупок в Беларуси можно сгруппировать в четыре основных блока:

- Отсутствует закон о защите осведомителей;
- Официальный портал технически несовершенен и не является полноценной торговой площадкой, при этом документы публикуются в не машиночитаемом виде;
- Около 90% закупок проводится по процедуре закупки из одного источника, которая не предполагает публикацию информации в открытом доступе;
- Не публикуются важная информация об оплаченных счетах и субконтрактах.

Отсутствие закона о защите осведомителей препятствует повышению доверия между осведомителями, журналистами, активистами и правоохранительными органами, а также не способствует раскрытию информации о готовящихся либо произошедших правонарушениях. В такой ситуации осведомитель скорее склонен закрывать глаза на совершаемые правонарушения и хранить молчание из опасения быть раскрытым, чем испортить отношения с коллегами, сообщив о правонарушениях журналистам, активистам или правоохранительным органам. Это очень усложняет и без того нелегкую работу расследователей по сбору информации и не способствует снижению коррупции и раскрытию преступлений.

Техническое несовершенство официального портала мы обсуждали выше в контексте низкой эффективности ведения двойного документооборота на бумаге и в электронном виде. Кроме того, эта проблема влияет и на вопросы прозрачности и доступности информации. Поскольку официальный портал не является полноценной торговой площадкой, а служит местом опубликования официальных документов, то должностные лица заказчика с одной стороны не заинтересованы публиковать электронные документы в машиночитаемом виде, а с другой не утруждают себя в правильности и полноте оформления электронных документов. В результате при огромном объеме общедоступной информации, в реальной практике работа с ней крайне затруднена.

Проблему представляет и популярность закрытой процедуры закупки из одного источника, информация о проведении которой не обязательна к опубликованию. Легкость обоснования необходимости применения этой процедуры, вместе с упрощением механизма ее согласования, привели к росту количества таких закупок. Заявления официальных лиц свидетельствуют, что доля договоров, заключенных по результатам проведения процедуры закупки из одного источника, составляет более 90% от общего количества договоров в этой сфере. Таким образом, можно утверждать, что в реальной практике более чем в 90% случаях информация о проведении процедуры госзакупки не публикуется. Кроме того, не публикуется информация о платежах в рамках договоров госзакупок, что делает невозможным отследить добросовестность исполнения условий договора сторонами.

Вместе с тем, в последние годы наблюдается и позитивный процесс, который заключается в том, что МАРТ, уполномоченный государственный орган по государственным закупкам, идет по пути усовершенствования законодательства в части расширения перечня открытых данных. Например, были внесены изменения в законодательство о государственных закупках, которые предполагают публикацию приглашений и сообщений о результатах запроса ценовых предложений, изменения и дополнения к конкурсным документам, сведения о договорах, заключенных по итогам открытых процедур закупок, а также процедуры закупки из одного источника, сведения о поступлении жалоб, их содержании и решениях, принятых по результатам рассмотрения таких жалоб.

В данной ситуации, благодаря увеличению объема открытых данных, роль выявления незначительных правонарушений, связанных с публикацией грязной, неполной или недостоверной информации о государственных закупках, могли бы взять на себя организации гражданского общества и активисты, нацеленные на борьбу с коррупцией и нарушениями в этой сфере. Правоохранители, в свою очередь, целенаправленно и точно наказывали бы недобросовестных организаторов и заказчиков торгов по выявленным активистами нарушениям. Также разумной мерой было бы техническое усовершенствование официальных торговых площадок, с тем, чтобы исключить возможность опубликования неполной или недостоверной информации.

Однако, для этого необходимо наладить эффективное сотрудничество между НГО и активистами с одной стороны, правоохранителями со второй стороны и УП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен», подконтрольного МИД и отвечающего за разработку и техническую поддержку официальных торговых площадок, с третьей стороны. Координатором такого сотрудничества могло бы выступать МАРТ, как уполномоченный государственный орган по государственным закупкам. Вопрос почему МАРТ до сих пор не выступил с такой очевидной инициативой, до сих пор остается открытым.

## Подотчетность и Добросовестность

В ходе анализа были выявлены следующие проблемы относительно подотчетности и целостности ЗГЗ:

- В законодательстве отсутствует обязанность МАРТ проводить консультации с гражданским обществом по поводу функционирования системы госзакупок, возможности бизнес сообщества крайне ограничены;
- В ЗГЗ не предусмотрена обязанность публичного обоснования применения процедуры закупки из одного источника;
- В ЗГЗ не предусмотрен запрет для государственных служащих на участие в процедурах госзакупок на определенный период после их ухода со службы;
- В ЗГЗ не предусмотрен запрет на проведение процедуры закупки до тех пор, пока источники финансирования не определены;
- В ЗГЗ не предусмотрены специальные положения, определяющие коррупцию и мошенничество, а также устанавливающие дополнительную ответственность для должностных лиц при выявлении таких случаев;
- В ЗГЗ не предусмотрен обязательный внутренний и внешний аудит госзакупок.

Законодательством не предусмотрены официальные процедуры консультаций с представителями гражданского общества и бизнес сообщества по вопросам функционирования системы госзакупок. Вместе с тем, представители бизнес сообщества имеют возможность проводить консультации с МАРТ в рамках работы общественно-консультативных советов, при этом выработанные решения не являются обязательными к исполнению, а носят консультативный характер.

Следует отметить, что МАРТ по собственной инициативе выносил проект нового Закона на общественное обсуждение в 2015-м году. Однако саму процедуру едва ли можно было назвать общественным обсуждением, поскольку она предполагала только возможность отправки предложений на e-mail министерства без получения обратной связи или проведения личной встречи с разработчиками Закона. Таким образом, с одной стороны мы отмечаем стремление МАРТ к большей открытости, с другой – отсутствие полноценного диалога с гражданским обществом и бизнес сообществом.

В ЗГЗ не предусмотрена обязанность публичного обоснования применения процедуры закупки из одного источника. Более того, до внесения очередных изменений в постановление «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» в январе 2015-го года, которые предусматривают обязанность заказчиков публиковать сведения о договорах, заключенных по результатам проведения процедур закупок из одного источника, информация о проведении такого вида закупок на официальных сайтах отсутствовала полностью. Учитывая, что доля этого вида госзакупок в общем объеме составляет более 90%, приходится констатировать, что на практике информация о госзакупках практически полностью закрыта.

Важным недостатком белорусского ЗГЗ является отсутствие положений, запрещающих на определенное время участие в госзакупках ушедшим со службы госслужащим. Существует ряд факторов, способствующих созданию ситуации конфликта интересов и повышающих коррупционные риски в этой сфере.

Во-первых, поскольку зарплата молодых госслужащих в Беларуси крайне невысока, часть вновь поступающих на госслужбу сотрудников мотивированы не столько возможностью служить обществу и делать карьеру, сколько желанием наработать контакты и связи внутри службы с целью дальнейшей монетизации этих связей в бизнесе после увольнения.

Во-вторых, в Беларуси в течении последних пяти лет проводятся сокращения госаппарата, что является причиной оттока большого количества бывших госслужащих в бизнес. Представители бизнеса, понимая сомнительную профессиональную квалификацию бывших госслужащих, в первую очередь нанимают тех, кто обладает обширными личными связями в государственных структурах и способен «решать вопросы».

Наконец, происходит постоянный процесс переманивания госслужащих, обладающих наиболее ценными связями, в частный бизнес. Также распространённой практикой является вознаграждение высокооплачиваемой работой в частном бизнесе тех, кто, работая на госслужбе, принимал решения в пользу этого бизнеса.

Таким образом, введение статьи, запрещающей госслужащим на разумный период времени после ухода со службы работать в сфере госзакупок, сыграло бы положительную роль и снизило коррупционные риски.

ЗГЗ не предусматривает каких-либо запретов на проведение процедуры закупки в том случае, когда источники ее финансирования еще не определены. Однако, в правилах составления и размещения приглашения к участию в процедуре закупки указание источника финансирования государственной закупки является обязательным. Кроме того, поскольку согласно определения госзакупкой считается приобретение товаров или услуг за счет бюджетных средств, а также средств государственных внебюджетных фондов, то можно констатировать, что источники финансирования госзакупки всегда определены. Таким образом, несмотря на отсутствие законодательного запрета, в реальной практике источники финансирования госзакупки всегда определены до начала ее проведения.

В ЗГЗ Беларуси не предусмотрены процедуры обязательно внутреннего и внешнего аудита госзакупок. Вместе с тем, необходимо отметить, что на практике ведется жесткий контроль за эффективным расходованием бюджетных средств со сторон Комитета Государственного Контроля, также в рамках отдела по борьбе с экономическими преступлениями МВД создано специальное подразделение, нацеленное на борьбу с коррупцией в сфере госзакупок.

## Конкурентоспособность и Беспристрастность

Для белорусской системы госзакупок свойственны следующие проблемы в части развития конкуренции и обеспечения беспристрастности:

- ЗГЗ не должно устанавливать преференции для отечественных товаров, работ, услуг и их поставщиков
- ЗГЗ не предусматривает обязательного включения в приглашение к участию в госзакупке сроков поставки товаров или услуг, срок действия договора госзакупки, условия платежа и информацию о платежах для многолетних договоров

Закон устанавливает национальный режим допуска в отношении товаров, работ и услуг иностранного происхождения, а также их поставщиков, в случае, если аналогичный режим допуска установлен иностранным государством или группой иностранных государств в отношении белорусских товаров и их поставщиков. Для поставщиков, которые подпадают под действие национального режима, Законом предусмотрена преференциальная поправка, а 778-м постановлением Совмина эта преференциальная поправка установлена в размере 15%. Кроме того, 206-м постановлением Совмина установлены дополнительные ограничения в отношении отдельного списка товаров, если в рамках процедуры госзакупки подано менее двух предложений.

К сожалению, в реальной практике применение преференциальной поправки зачастую связано с мошенническими и коррупционными схемами, когда под видом отечественных товаров не чистые на руку поставщики предлагают товары иностранного происхождения. Также применение преференциальной поправки и ограничение конкуренции в части отдельного списка товаров дискриминирует иностранных поставщиков и приводит к неэффективному расходованию средств налогоплательщиков, что противоречит принципу эффективного расходования денежных средств, установленному Законом.

ЗГЗ не предусматривает обязательную публикацию в приглашении к участию в госзакупке ряда важных условий предполагаемой сделки, а именно: срок поставки товаров или услуг; срок действия договора госзакупки; условия платежа и информация о платежах для многолетних договоров. Вместе с тем, в реальной практике данные о сроке поставки и условия платежа чаще всего указываются в тендерной документации, прилагаемой к приглашению, а срок действия контракта содержится в реестре сведений о договорах, заключенных по итогам проведения процедуры госзакупки.

## Выводы и рекомендации

Основные проблемы национальной системы государственных закупок, выявленные в ходе анализа НПА и реальной практики:

- Сфера охвата действия Закона не включает строительную отрасль, для некоторых отраслей установлены специальные правила игры;
- Несмотря на наличие единого регулятора сферы государственных закупок, регулирующие полномочия разпылены среди нескольких ведомств;
- Закон не обязывает заказчика иметь в штате отдельного специалиста по государственным закупкам, обладающего необходимой для этого квалификацией;
- Широкое использование закрытой и неконкурентной процедуры закупки из одного источника снижает эффективность и прозрачность госзакупок, создает коррупционные риски;
- Критерии поступивших предложений «издержки в течение жизненного цикла», «лучшее соотношение цена-качество», «издержки общества/окружающей среды» не являются обязательными и не предусмотрены в ЗГЗ;
- Техническое несовершенство официальных порталов, позволяющее допускать многочисленные преднамеренные и непреднамеренные ошибки, скрывать информацию о госзакупках;
- Публикация информации о госзакупках в не машиночитаемом виде;
- В законодательстве отсутствует обязанность МАРТ проводить консультации с гражданским обществом по поводу функционирования системы госзакупок, возможности бизнес сообщества крайне ограничены;
- В ЗГЗ не предусмотрены специальные положения, определяющие коррупцию и мошенничество, а также устанавливающие дополнительную ответственность для должностных лиц при выявлении таких случаев;
- В ЗГЗ не предусмотрен запрет для государственных служащих на участие в процедурах госзакупок на определенный период после их ухода со службы;
- ЗГЗ устанавливает преференции для отечественных товаров, работ, услуг и их поставщиков

Такими образом, большинство проблем, связанных с эффективностью и открытостью госзакупок в Беларуси, являются следствием плохой IT-инфраструктуры и широким применением процедуры закупки из одного источника. Если к этим проблемам добавить низкую квалификацию большинства должностных лиц, ответственных за организацию и проведение госзакупок, отраслевой лоббизм и отсутствие норм, предотвращающих ситуацию конфликта интересов, коррупции и мошенничества, то картина станет полной.

Рекомендации по улучшению национальной системы государственных закупок:

- Вернуть в сферу действия закона госзакупки, осуществляемые при строительстве. Не позволять отраслевым лоббистам устанавливать специальные правила проведения госзакупок;
- Передать полномочия регулятора сферы государственных закупок независимому от правительства госоргану;
- Ввести институт аттестации и получения сертификата на право занимать должность главы и секретаря конкурсной комиссии для подтверждения необходимой квалификации и знаний в области государственных закупок и антикоррупционного законодательства. Разработать механизм отзыва сертификата на право занимать должность главы и секретаря конкурсной комиссии в случае нарушения норм Закона и (или) профессиональной этики;
- Для предотвращения возможного конфликта интересов и сокращения числа доли закупок из одного источника в статье 26 пункт 2 абзац 4-й текст «процедуру закупки из одного источника по согласованию с государственным органом (организацией), которому подчинен либо в состав, систему которого входит заказчик, либо которому переданы в управление его акции (доли в уставном фонде), находящиеся в государственной собственности, или на основании самостоятельно принятого решения после проведения повторной процедуры государственной закупки, которая также была признана несостоявшейся» заменить на «процедуру закупки из одного источника по согласованию с уполномоченным государственным органом по государственным закупкам»;
- Предусмотреть, что критериями оценки и сравнения предложений в случае государственной закупки могут являться только показатели, выраженные в денежном выражении. Показатели, которые не могут быть выражены в денежном выражении, должны оценивать только на основе принципа «соответствует/не соответствует»;
- Улучшить IT-инфраструктуру и создать единый портал госзакупок, способный выполнять функции интерактивной торговой площадки;
- Запретить бумажный документооборот и очные встречи между заказчиком и участниками торгов, обеспечить публикацию документов в электронном машиночитаемом виде;
- Создать общественно-консультативный совет по вопросам госзакупок с включением в него представителей организаций гражданского общества и бизнес-союзов. Предусмотреть возможность участия для физических лиц, журналистов, представителей общественных организаций в конкурсных комиссиях в качестве наблюдателей без права голоса. Дать право наблюдателям публиковать информацию о содержании предложений, кроме сведений, содержащих коммерческую тайну, об их оценке и сравнении только после официальной публикации о результатах проведения процедуры государственной закупки товаров (услуг). Решение об участии наблюдателей должно приниматься по заявительному принципу;
- Внести в Закон специальные антикоррупционные положения, которые бы предусматривали дополнительные обязанности и санкции для государственных служащих, частных фирм и физических лиц, признанных виновными в мошенничестве или коррупции в сфере государственных закупок;

- Внести в Закон положения, запрещающие бывшим государственным служащим на протяжении 5 лет после увольнения с государственной службы каким-либо образом участвовать в процедурах государственных закупок или влиять на их результаты, а также установить специальные санкции в случае такого участия или влияния;
- Исключить преференции и отдельные списки товаров, создающие дискриминационные условия в отношении иностранных поставщиков.
- Предусмотреть публикацию заказчиком (организатором) полного текста заключенного договора и всех приложений и дополнительных соглашений к нему, кроме сведений содержащих коммерческую тайну, а также полный перечень показателей критериев оценки предложений в машиночитаемом виде
- Исключить отсылочные нормы и установить в Законе пороговые значения ориентировочной стоимости и другие условия выбора и применения каждого вида из процедур государственных закупок товаров (услуг);
- Обязать заказчика (организатора) публиковать протокол о результате процедуры государственной закупки на официальном сайте при проведении всех видов процедур государственных закупок, кроме тех случаев, когда сведения о государственных закупках составляют государственные секреты;
- Обязать заказчика (организатора) в протоколе о выборе участника-победителя указывать не только цену предложения участника-победителя, но и цену предложения всех участников торгов, а также цену за единицу товара (услуги) участников и участника-победителя.

## Основные статистические данные о закупках

Данные о госзакупках товаров (работ, услуг) за счет бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов по Республике Беларусь за 2014 г. (в единицах)

**Таблица 1**

| Наименование показателей                                | Всего процедур закупок<br>(сумма граф с 2 по 7) | В том числе по видам процедур закупок |      |                     |                                       |                |                                       |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------|------|---------------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
|                                                         |                                                 | конкурс                               |      | электронный аукцион | процедура запроса ценовых предложений | биржевые торги | процедура закупки из одного источника |
|                                                         |                                                 | Откр                                  | Закр |                     |                                       |                |                                       |
| Всего проведено процедур закупок                        | 444279                                          | 2427                                  | 89   | 14837               | 14929                                 | 804            | 411193                                |
| Количество процедур закупок, признанных несостоявшимися | 13507                                           | 708                                   | 16   | 7847                | 4276                                  | 12             | 648                                   |
| Количество заключенных договоров                        | 462320                                          | 2642                                  | 79   | 11731               | 13285                                 | 785            | 433798                                |
| из них:                                                 |                                                 |                                       |      |                     |                                       |                |                                       |
| с участниками из Российской Федерации                   | 645                                             | 10                                    |      | 132                 | 14                                    |                | 489                                   |
| с участниками из Республики Казахстан                   | 3                                               |                                       |      |                     |                                       |                | 3                                     |
| с участниками из иных зарубежных государств             | 1156                                            | 105                                   |      | 465                 | 26                                    |                | 560                                   |
| с субъектами малого и среднего предпринимательства      | 115859                                          | 576                                   | 11   | 1812                | 3532                                  | 172            | 109756                                |
| при проведении процедуры организаторами                 | 13380                                           | 194                                   | 34   | 732                 | 301                                   | 384            | 11735                                 |
| Количество расторгнутых договоров                       | 1427                                            | 19                                    | 3    | 99                  | 102                                   | 3              | 1201                                  |
| из них:                                                 |                                                 |                                       |      |                     |                                       |                |                                       |
| с участниками из Российской Федерации                   |                                                 |                                       |      |                     |                                       |                |                                       |

| Наименование<br>показателей                                                                | Всего<br>процедур<br>закупок<br>(сумма граф<br>с 2 по 7) | В том числе по видам процедур закупок |      |                        |                                                |                   |                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------|------|------------------------|------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------|
|                                                                                            |                                                          | конкурс                               |      | электронный<br>аукцион | процедура<br>запроса<br>ценовых<br>предложений | биржевые<br>торги | процедура<br>закупки<br>из одного<br>источника |
|                                                                                            |                                                          | Откр                                  | Закр |                        |                                                |                   |                                                |
| с участниками из иных<br>зарубежных государств                                             | 10                                                       | 2                                     |      |                        |                                                |                   | 8                                              |
| с субъектами малого и<br>среднего<br>предпринимательства                                   | 502                                                      | 10                                    | 3    | 11                     | 57                                             |                   | 421                                            |
| Общее количество<br>участников, подавших<br>предложения на участие в<br>процедурах закупок | 663314                                                   | 12854                                 | 201  | 55349                  | 48984                                          | 1452              | 544474                                         |
| из них:                                                                                    |                                                          |                                       |      |                        |                                                |                   |                                                |
| из Российской Федерации                                                                    | 965                                                      | 58                                    |      | 209                    | 42                                             |                   | 656                                            |
| из Республики Казахстан                                                                    | 12                                                       |                                       |      | 6                      | 3                                              |                   | 3                                              |
| из иных зарубежных<br>государств                                                           | 4235                                                     | 317                                   |      | 731                    | 356                                            |                   | 2831                                           |
| Количество участников-<br>победителей процедур<br>закупок                                  | 462053                                                   | 2559                                  | 76   | 13026                  | 13205                                          | 785               | 432402                                         |
| из них:                                                                                    |                                                          |                                       |      |                        |                                                |                   |                                                |
| из Российской Федерации                                                                    | 670                                                      | 10                                    |      | 143                    | 14                                             |                   | 503                                            |
| из Республики Казахстан                                                                    | 3                                                        |                                       |      |                        |                                                |                   | 3                                              |
| из иных зарубежных<br>государств                                                           | 1613                                                     | 114                                   |      | 524                    | 21                                             |                   | 954                                            |
| Количество жалоб,<br>поступивших от<br>участников                                          | 399                                                      | 29                                    |      | 271                    | 68                                             | 2                 | 29                                             |
| в том числе:                                                                               |                                                          |                                       |      |                        |                                                |                   |                                                |
| признано обоснованными                                                                     | 183                                                      | 12                                    |      | 134                    | 32                                             |                   | 5                                              |
| признано<br>необоснованными                                                                | 198                                                      | 17                                    |      | 119                    | 36                                             | 2                 | 24                                             |

Стоимостные характеристики процедур госзакупок товаров (работ, услуг), миллионов рублей

Таблица 2

| Наименование показателей                                                    | Доля МСП (в соответствующей сумме Всего ) | Всего процедур закупок | В том числе по видам процедур закупок (процедура ЗОИ) | Доля ЗОИ в общем количестве (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Общая сумма средств, предусмотренная заказчиком для осуществления закупок   |                                           | 46 269 574,90          |                                                       |                                 |
| Общая стоимость заключенных договоров                                       |                                           | 43 923 892,90          | 29 709 905,90                                         | 67,64%                          |
| из нее:                                                                     |                                           |                        |                                                       |                                 |
| с участниками из Российской Федерации                                       | 3,73%                                     | 1 636 676,90           | 1 387 782,40                                          |                                 |
| с участниками из Республики Казахстан                                       | 0,00%                                     | 880,3                  | 880,3                                                 |                                 |
| с участниками из иных зарубежных государств                                 | 8,74%                                     | 3 840 951,70           | 1 434 975,00                                          |                                 |
| с субъектами малого и среднего предпринимательства                          | 13,21%                                    | 5 802 455,60           | 4 188 004,90                                          | 14,10%                          |
| по закупкам, проведенным организатором                                      | 6,55%                                     | 2 879 072,30           | 1 053 550,80                                          |                                 |
| Затраты заказчика (организатора) на организацию проведения процедур закупок |                                           | 25 861,90              | 3 150,50                                              |                                 |
| % затрат на проведение процедур закупок в сумме средств на закупки          |                                           | 0,06%                  | 0,01%                                                 |                                 |