



**Рабочие тетради
по вопросам политики прозрачности государственных закупок**

Выпуск № 1

**ВО СКОЛЬКО ОБХОДИТСЯ ГОСУДАРСТВЕННОМУ
БЮДЖЕТУ СТРОИТЕЛЬСТВО ОДНОГО УЧЕНИЧЕСКОГО
МЕСТА СРЕДНЕЙ ШКОЛЫ КАЗАХСТАНА?**

Алматы – 2022 г.

Редакция:

Нургали Рахманов – главный редактор

Динара Канибай – ответственный секретарь

Брошюра подготовлена Общественным фондом «Цифровое общество» (Digital Society Foundation) при поддержке Представительства Фонда Евразия в рамках программы «Социальные инновации в Центральной Азии», финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID). Общественный Фонд «Цифровое общество» несет ответственность за содержание данной публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

Авторы выпуска № 1: Рахманов Нургали, Канибай Динара

Данная серия рабочих тетрадей предусматривает публикации аналитических докладов по актуальным вопросам политики прозрачности государственных закупок. Цель публикации состоит в инициировании обсуждения в среде экспертов и исследователей концептуальных проблем прозрачности государственных закупок, противодействия коррупции в государственном управлении так называемого переходного периода, когда страна движется в направлении свободной рыночной экономики, демократии и правового государства. Данная публикация предназначена также для использования в учебных программах по экономике, политологии, праву, социологии и другим смежным дисциплинам. Данная серия не претендует на статус академических публикаций, а является скорее материалами с рабочего стола исследователей.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГОСЗАКУПКИ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВЫХ ШКОЛ В 2021 ГОДУ	4
ГОСЗАКУПКИ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВЫХ ШКОЛ В 2022 ГОДУ	15
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	22
Краткая информация об авторах	34
Аббревиатуры	34
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	35

ВВЕДЕНИЕ

Самой главной и самой серьезной проблемой общественного устройства и его прогресса ... является проблема существования таких правил, которым бы люди подчинялись и не пытались жульничать. Насколько я могу судить, интеллектуального решения этой проблемы просто нет. Ни одна общественная машина «санкций» не предотвратит перерастание игры в ссору или драку (игра в обществе редко когда может прекратиться) до тех пор, пока участники имеют иррациональные мотивы продолжать ее, даже если, по-видимому, лично им станет от того хуже. Или, в противном случае, общество должно поддерживаться силой извне, ибо диктатор не является членом общества, которым он управляет. Но тогда возникает вопрос, можно ли это назвать обществом по этическим соображениям.

Фрэнк Г. Найт, Интеллектуальная путаница в экономике и этике

Общественный фонд «Цифровое общество» провел независимую оценку эффективности государственных закупок строительно-монтажных работ по строительству школ в Республике Казахстан за 2021 год и за 9 месяцев 2022 года.

За указанный период было проанализировано более 200 госзакупок строительства новых общеобразовательных школ по всем областям и трем городам республиканского значения на основе открытых данных портала госзакупок РК.

По итогам проведенных аналитических исследований составлены рейтинги эффективности расходования средств государственного бюджета акиматами, рейтинг конкурентности закупок, организуемых акиматами, рейтинг подрядчиков – получателей десяти крупнейших госзаказов на строительство новых школ за 2021 год и первые 9 месяцев 2022 года.

Мы считаем, что эффективность строительства школ через систему госзакупок должна находиться под бдительным контролем гражданского общества; ответственный государственный бюрократический аппарат в лице госслужащих должен проводить бескомпромиссную политику прозрачности и противодействия коррупции в госзакупках работ по строительству новых школ. Все эти требования к мерам правительства по противодействию коррупции при госзакупках и роль общественного контроля в данном процессе подробно и четко описаны в Конвенции ООН против коррупции, которая ратифицирована Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года N 31-IV.

В Указе Президента РК от 27 августа 2020 года № 390 «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан» говорится, что Казахстан является участником более 200 международных конвенций и многосторонних соглашений. Участие гражданского общества в независимом мониторинге таких соглашений (конвенций) является действенным инструментом развития гражданского самосознания и оказывает поддержку государству в эффективном соблюдении Конвенции на национальном уровне.

ГОСЗАКУПКИ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВЫХ ШКОЛ В 2021 ГОДУ

В послании к народу Казахстана от 1 сентября 2021 года, озвученном Президентом РК Касым-Жомартом Токаевым перед депутатами, сенаторами и членами Правительства РК,

дано поручение исполнительной власти построить 1000 новых школ в Казахстане в ближайшие четыре года.

Причиной такого стратегического плана в области среднего образования, как рассказал позже Асхат Аймагамбетов, министр образования и науки РК, является необходимость, дополнительно к существующему общему количеству, создать один миллион ученических мест к 2025 году в связи с урбанизацией и ростом рождаемости в Казахстане. Далее министр сообщил, что уже в 2021 году планируется ввести в эксплуатацию 200 школ. Совместно с акиматами будут использованы четыре механизма: государственно-частное партнерство, развитие сети частных школ, целевое строительство из госбюджета и строительство школ на базе сборных (быстровозводимых модульных) конструкций.

Через месяц данный триллионный строительный проект, который означает строительство 1000 школ за пять календарных лет, вошел в национальный проект "Качественное образование "Образованная нация", принятый Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 октября 2021 года № 726 [1].

В бюджете на целевое строительство 1000 новых школ, начиная с 2021 года, запланирована общая сумма в размере 972 млрд тенге, из которых 183,4 млрд тенге – это средства республиканского бюджета, а 788,8 млрд тенге – средства местного бюджета, то есть областных акиматов и городов республиканского значения Казахстана.

Средства местных властей составляют 81 % от общего бюджета целевого строительства школ, следовательно, заказчиками строительства школ являются управления по государственным закупкам местных властей: акиматов областей и городов республиканского значения Казахстана (Алматы, Астана, Шымкент).

Рыночная стоимость ученического места при строительстве школы

Для расчета объективной стоимости ученического места в ситуациях с наименьшими коррупционными рисками мы предлагаем использовать информацию из открытых источников по проектам строительства общеобразовательных школ, которые построены частными строительными компаниями, где заказчиками выступают частные спонсоры, незаинтересованные в искусственном завышении цен, а подрядчики закладывают разумную маржу.

Известна сметная стоимость строительства лицея на 1200 учеников в городе Алматы, подаренного городу семьей филантропа и бизнесмена Кенеса Ракишева в 2017 году. Земля и внешние инженерные сети – это вклад акимата г. Алматы. Школа строилась частной строительной компанией в 2016 году и была сдана в эксплуатацию в 2017 году. Сметная стоимость лицея «под ключ», где дополнительно к строительству здания было закуплено учебное оборудование, мебель, оборудование для столовой и прочий школьный инвентарь, составила 1,83 млрд тенге [2]. Чтобы привести эти цифры к ценам 2021 года, проиндексируем их пропорционально росту курса доллара в тенге с 2016 года, так как в основном все стройматериалы – импортные. Даже местные производства стройматериалов для выпуска конечного продукта используют большей частью импортные компоненты. Согласно истории роста курса доллара к тенге, в сравнении с 2016 годом, в 2021 году он составил 22 %, а в 2022 году – 35%.

Таким образом, аналогичный проект строительства типового лицея обошелся бы в 2,23 млрд тенге в 2021 году, и в 2,47 млрд тенге – в 2022 году. Введенный в эксплуатацию лицей рассчитан на 1200 учеников, следовательно, стоимость строительства одного ученического места составляет 1,86 млн тенге в 2021 году и 2,06 млн тенге – в 2022 году.

Следующий источник информации – это интервью Аяна Зикирина, директора по развитию бизнеса VI Construction & Engineering, интернет-изданию www.capital.kz [3]. В

статье, опубликованной на сайте интернет-издания 9 апреля 2021 года, он сообщил следующие данные о стоимости строительства частной школы BINOM, принадлежащей группе компаний VI Group. Стоимость строительства школы на 2000 мест составила 7,5 млрд тенге, из них: 5,7 млрд тенге – строительство здания, 1,3 млрд, тенге – технологическое оборудование, 350 млн тенге – авторский и технический надзор, 150 млн тенге – библиотечный фонд. Проект прошел государственную экспертизу, стоимость за квадратный метр составила 260 тыс. тенге, что соизмеримо с ценами по строительству типовых школ.

Отсюда можно сделать вывод, что себестоимость ученического места в полностью укомплектованной и оборудованной школе по самым высоким стандартам в РК (стандарты НИШ) составляет 3,75 млн тенге на ученика. Для определения рыночной стоимости заказа строительства школы на 2000 человек по стандартам НИШ добавим 30%-ю прибыль строительной компании подрядчика. Таким образом, рыночная стоимость ученического места школы, построенной по стандартам НИШ, должна составлять 4,88 млн тенге по состоянию на 2021 год и, соответственно, 5,41 млн тенге – в 2022 году, приняв, что средний рост стоимости стройматериалов в 2022 году в сравнении с 2021 годом составил 11% (в соответствии с ростом стоимости курса доллара по отношению к тенге).

Далее Аян Зикирин разъясняет понятие полностью укомплектованной и оборудованной школы по стандартам НИШ. В этой школе должны быть расширенные лаборатории, кинозал, игровые комнаты, смарт-классы, 3D-принтер для творческих экспериментов, кабинеты робототехники. В библиотеке школы предусмотрены ноутбуки и интерактивные парты, а на территории школы сооружены теплицы и натуралистические зоны, беседки, work-out и спортивные площадки. Дети учатся в соответствии с программами, которые представляют собой интеграцию казахстанской и передовых международных образовательных систем Финляндии, Великобритании, Южной Кореи.

Таким образом, имеем две оценки стоимости одного ученического места при строительстве и вводе в эксплуатацию школ за счет частного (негосударственного финансирования) в Казахстане на основе открытых источников 2021 года. Результаты приведены в следующей таблице.

Стоимость одного ученического места в полностью укомплектованной и оборудованной школе	Статус школы	Источник информации
1,86 млн тенге (в 2021 г.) 2,06 млн тенге (в 2022 г.)	Типовой лицей на 1200 учеников в городе Алматы, построенный на частные деньги и подаренный муниципалитету города. Лицей находится в статусе государственного лицея на балансе г. Алматы с бесплатным обучением, но построен частной компанией на благотворительные средства семьи Ракишевых.	Веб-сайт благотворительного фонда «Саби» семьи Ракишевых [2]
4,88 млн тенге (в 2021 г.) 5,41 млн тенге (в 2022 г.)	Частная школа на 2000 учеников, соответствующая стандартам НИШ (самый высокий уровень образовательных стандартов РК)	Интервью представителя инвестора школы [4] Ответ заместителя премьер-министра РК Романа Скляра на депутатский запрос [5]

А теперь посмотрим, как обстоят дела с экономикой государственного финансирования строительства школ.

Анализ данных портала государственных закупок <http://www.goszakup.kz> по заключенным контрактам строительно-монтажных работ на строительство новых государственных школ в 2021 году показал следующее.

Больше всего, по общей стоимости бюджета, проведено тендеров на целевое строительство новых школ в Алматинской области (строительно-монтажные работы), где стоимость одного ученического места колеблется от 1,69 млн тенге до 11,68 млн тенге. Рассмотрим два завершившихся конкурса 2021 года в Алматинской области:

1. Конкурс № 5963484–1 на строительно-монтажные работы по объекту "Строительство школы на 1200 мест в 8 мкр-не Юго-Западного жилого района г. Талдыкорган Алматинской области". Победителем конкурса определено ТОО «Жөндеу-Курьылыс» с ценой 2,031 млн тенге, согласно протоколу конкурсной комиссии от 28 июля 2021 г.;
2. Конкурс № 6379521–1 на строительно-монтажные работы по объекту "Строительство школы на 80 мест с мини-центром на 25 мест в с. Тополевка Саркандского района Алматинской области". Победителем конкурса определено ТОО «Кұрылысшы - ТБС» с ценой 771,25 млн тенге, согласно протоколу конкурсной комиссии от 26 октября 2021 г.

Разделив общую стоимость строительно-монтажных работ этих конкурсов на количество учеников, мы видим, что стоимость ученического места школы на 80 мест с мини-центром на 25 мест в селе Тополевка составила 7,3 млн тенге и оказалась в 4,3 раза дороже стоимости ученического места школы в г. Талдыкоргане Алматинской области на 1200 мест, которая составляет 1,69 млн тенге.

Разберем вопрос, насколько вырастет стоимость строительно-монтажных работ по строительству школы, если она строится в отдаленном селе, по сравнению со строительством школы в городе.

Допустим, мы строим аналогичную школу на 105 ученических мест в Талдыкоргане.

Стоимость одного ученического места в школе на 1200 учеников, которая начала строиться в Талдыкоргане в 2021 году, обошлась в 1,69 млн тенге. Следовательно, стоимость школы на 105 учащихся должна составлять 177,45 млн тенге.

Подсчитаем транспортные расходы при переносе строительства такой школы из города Талдыкоргана в село Тополевка Алматинской области. Длина автомобильной трассы между Талдыкорганом и селом Тополевка составляет 190 км. По оценке экспертов здание типовой школы, рассчитанной на среднее количество учеников, весит примерно 2000 тонн. Стоимость услуг транспортировки полностью груженого 20-тонного грузовика «Камаз» составляет 0,5 \$ за 1 км. Тогда перевозка 20 тонн строительного материала обойдется в 95 \$, а 2000 тонн груза посредством 100 грузовиков «Камаз» в 9500 \$. Можем все это увеличить до 20 000 \$ (8,7 млн тенге) с большим запасом на общие транспортные расходы всего строительного процесса и перевозку негабаритных грузов.

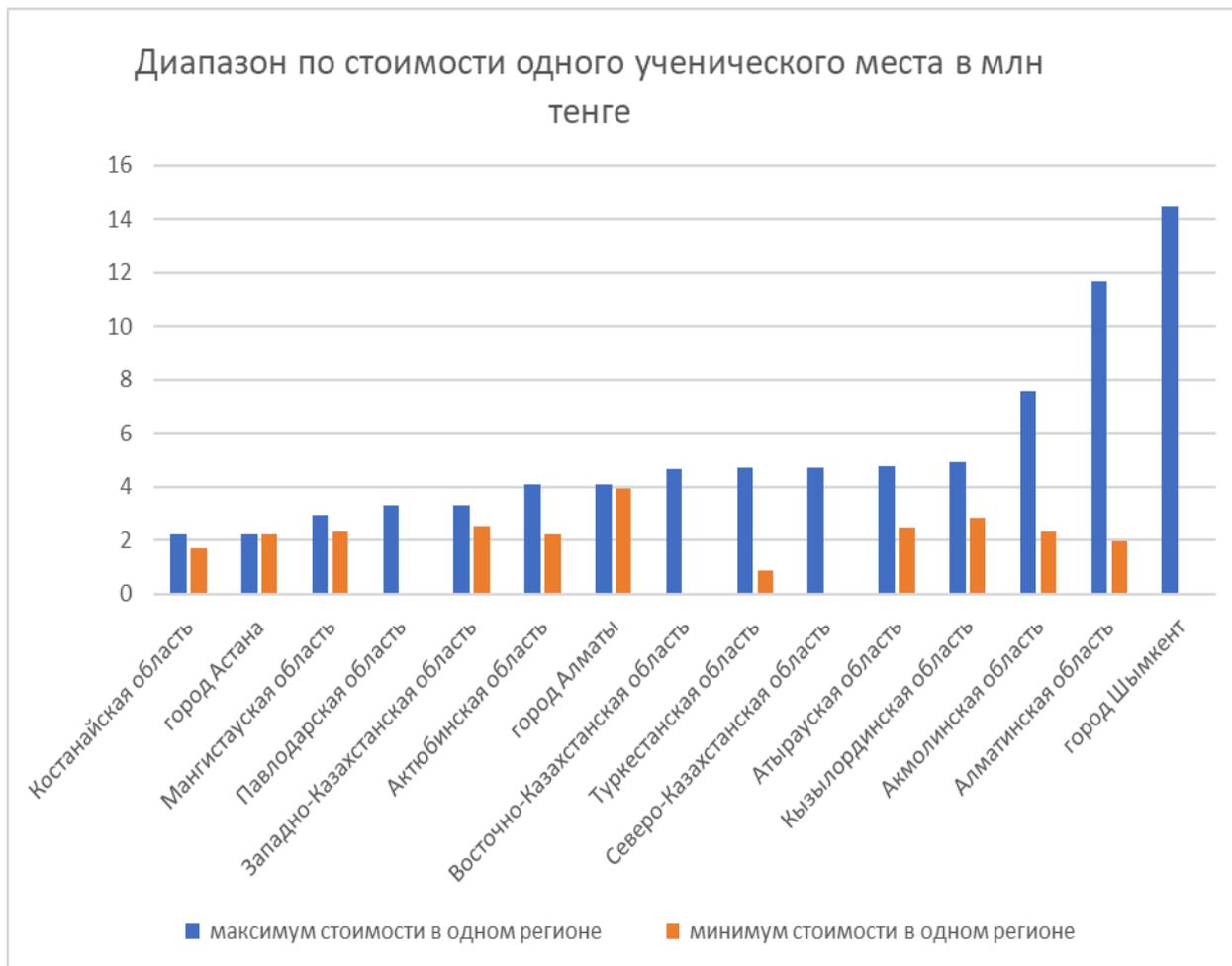
Как мы видим, стоимость строительства этой школы в с. Тополевка должна была составить 177,45 млн тенге + 8,7 млн тенге = 186,15 млн тенге, в то время как стоимость контракта согласно реально проведенному тендеру на строительно-монтажные работы составила 771,25 млн тенге. Отсюда можем сделать вывод, что стоимость одного ученического места в школе села Тополевка превышает в 4,14 раза стоимость одного

ученического места в школе, которая будет строиться в городе Талдыкоргане в том же самом году.

Необходимо также понимать, что в селе, скорее всего, будет дороже и стоимость рабочей силы (квалифицированной – не местной), инженерного сопровождения и пр. **Но в целом это все дает плюс-минус 10–20 % к общей стоимости строительства, т. е. она увеличивается, но, конечно же, не в разы!**

Рейтинг эффективности строительства новых школ областными акиматами и акиматами городов республиканского значения Республики Казахстан за 2021 год

Наименование региона, города республиканского значения	Диапазон по стоимости одного ученического места в млн тенге, максимум – минимум стоимости в одном регионе	Место по эффективности расхода бюджетных средств
Костанайская область	2,23 – 1,72	1
город Астана	2,25	2
Мангистауская область	2,96 – 2,33	3
Павлодарская область	3,31	4
Западно-Казахстанская область	3,31 – 2,53	5
Актюбинская область	4,08–2,24	6
город Алматы	4,12 – 3,92	7
Восточно-Казахстанская область	4,65	8
Туркестанская область	4,7 – 0,89	9
Северо-Казахстанская область	4,74	10
Атырауская область	4,76 – 2,5	11
Кызылординская область	4,95 – 2,83	12
Акмолинская область	7,57 – 2,32	13
Алматинская область	11,68 – 1,95	14
город Шымкент	14,5	15



Ранжирование акиматов по эффективности расходования государственного бюджета рассчитано в соответствии со стоимостью одного ученического места в 2021 году в завершённых государственных тендерах по закупкам строительно-монтажных работ на строительство новых школ. Напротив каждого региона указан диапазон (максимум – минимум) по стоимости одного ученического места в миллионах тенге, согласно заключённым договорам по итогам проведённых тендеров на строительство школ в конкретном регионе. Стоимость одного ученического места в строящейся школе рассчитывается делением общей стоимости строительно-монтажных работ проекта строительства школы, согласно заключённому договору подряда, на общее количество запланированных ученических мест в школе.

Данный объективный показатель демонстрирует, насколько специалистам акимата, которые организывают и проводят конкурсы по закупке строительно-монтажных работ на рынке, то есть у частных строительных компаний, удается соблюдать на практике принцип эффективности бюджетной системы Республики Казахстан. Согласно Бюджетному кодексу РК суть принципа эффективности заключается в разработке и исполнении бюджета, исходя из необходимости достижения наилучшего прямого и конечного результата с использованием утверждённого объема бюджетных средств или достижения прямого и конечного результата с использованием меньшего объема бюджетных средств.

Замечание: в 2021 году в городе Астане было проведено 3 тендера на строительство трех новых школ, из которых строительство одной школы вошло в общий проект строительства многоэтажного комплекса, куда входят детский сад и школа на 1200 учеников,

проект еще одной школы на 1200 учеников представляет собой проект достройки незавершенного строительства. Поэтому средние данные по стоимости ученического места брались только из проекта одной школы на 1200 учеников.

Рейтинг конкурентности госзакупок строительства новых школ акиматами Казахстана за 2021 год

Наименование региона, города республиканского значения	Среднее количество заявок на участие в тендерах строительства новых школ	Место по уровню конкурентности госзакупок
город Алматы	14	1
Павлодарская область	9	2
Западно-Казахстанская область	6	3
Северо-Казахстанская область	6	4
Алматинская область	5,3	5
Туркестанская область	5,1	6
Костанайская область	4,5	7
Мангистауская область	4,3	8
Акмолинская область	4	9
Атырауская область	3,5	10
город Астана	3,4	11
Кызылординская область	3,3	12
Актюбинская область	3,2	13
Восточно-Казахстанская область	3	14
город Шымкент	2	15

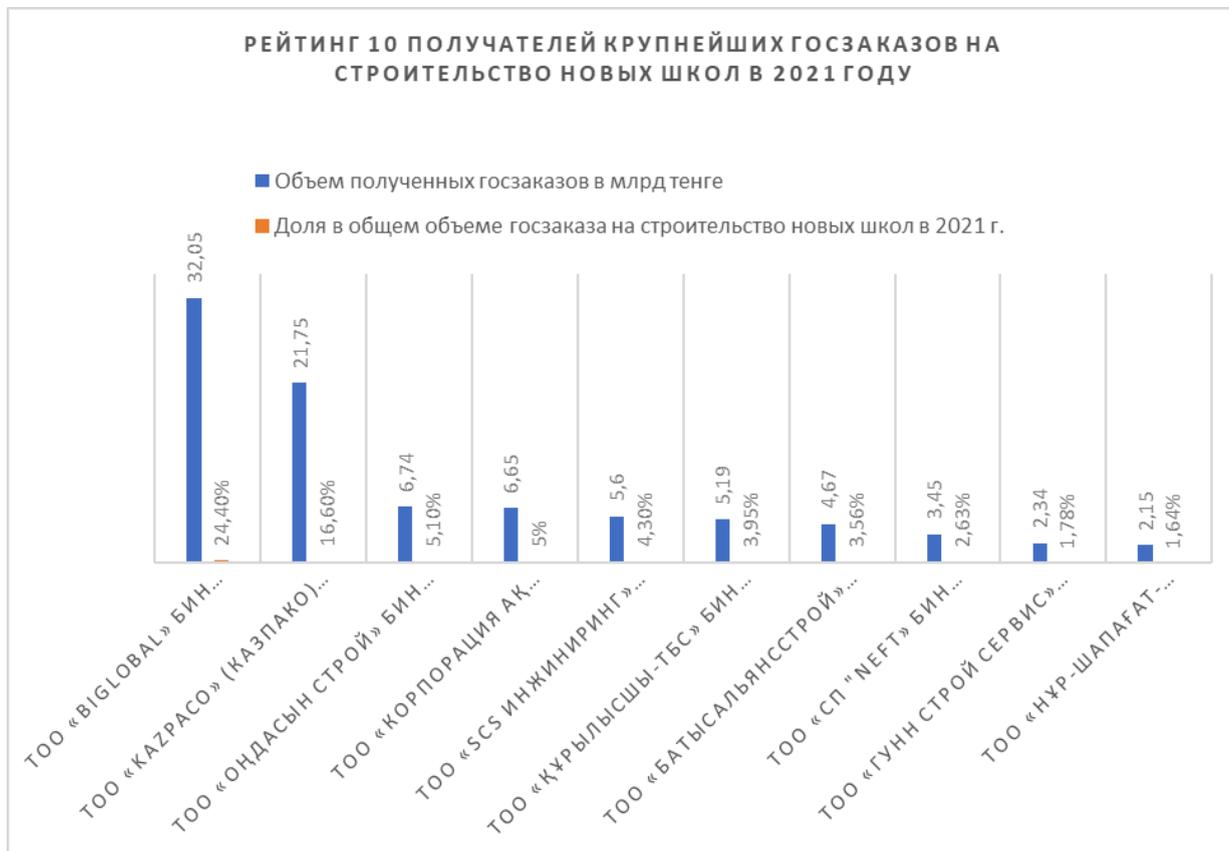


Данный рейтинг конкурентности госзакупок строительства новых школ акиматами Казахстана отражает степень обеспечения акиматами равных конкурентных условий для всех потенциальных поставщиков строительно-монтажных работ по строительству новых школ. ОФ «Цифровое общество» считает, что только через открытую, максимально инклюзивную и честную конкуренцию между потенциальными поставщиками, участвующими в тендерах, госзаказчик сможет добиться наилучшего по цене и качеству предложения от потенциальных поставщиков. Поэтому экспертами ОФ «Цифровое общество» предложен рейтинг конкурентности закупок, проводимых каждым акиматом, на основе ясного и простого критерия – среднее количество заявок на участие в тендерах строительства школ в данной области. Этот показатель рассчитывается делением общего количества проведенных закупок для каждого региона или города на общее количество заявок, поданных на участие во всех этих конкурсах строительства новых школ соответствующего региона, города.

Рейтинг 10 получателей крупнейших госзаказов на строительство новых школ в 2021 году

Наименование компании	Объем полученных госзаказов в млрд тенге	Доля в общем объеме госзаказа на строительство новых школ в 2021 г.
ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439	32,05	24,4 %
ТОО «KAZPACO» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	21,75	16,6 %
ТОО «Ондасын Строй» БИН 060440009800	6,74	5,1 %
ТОО «Корпорация АҚ ордасы» БИН 060340003659	6,65	5 %
ТОО «SCS Инжиниринг» БИН 060540005386	5,6	4,3 %
ТОО «Құрылысшы - ТБС» БИН 030440000930	5,19	3,95 %
ТОО «БатысАльянсСтрой» БИН 021040004147	4,67	3,56 %

ТОО «СП "NEFT» БИН 050540006095	3,45	2,63 %
ТОО «Гунн Строй сервис» БИН 060240002985	2,34	1,78 %
ТОО «НҰР-ШАПАҒАТ-ҚҰРЫЛЫС» БИН 061240001543	2,15	1,64 %



Как мы видим, на рынке госзаказа строительства новых школ в 2021 году доминируют две компании: ТОО «BiGlobal» и ТОО «KAZPACO», суммарно занявшие огромную долю рынка в 41%, что очевидно порождает риски ограничения конкуренции на данном сегменте рынка.

Заметим, что обе компании входят в холдинг VI Group.

Данный рейтинг отражает степень концентрации поставщиков на рынке госзаказа строительства школ. Рассчитаны доли данного рынка госзаказа, охваченные первой десяткой подрядчиков, получившие самые большие госзаказы.

Учитывая, что строительный бизнес в Казахстане развит, и строительство типовой государственной школы не является уникальным сложным инженерным проектом, доминирование крупных строительных компаний, занимающих существенную долю рынка госзаказа, означает наличие рисков ограничения конкуренции на рынке госзаказа строительства школ. Обеспечение государством конкурентной среды для бизнеса является основным принципом государственной политики по развитию рыночной экономики, поэтому ограничение конкуренции запрещено соответствующими статьями Закона РК о госзакупках и Уголовного кодекса РК.

Среди тендеров на строительство новых школ, проведенных акиматом Алматинской области в 2021 году, самое дорогое ученическое место в размере 11,68 млн тенге (стоимость строительно-монтажных работ) оказалось у двух проектов, где школы будут возводиться на основе технологии сборных (быстровозводимых модульных) конструкций.

Акимат Алматинской области провел два тендера:

1. Возведение общеобразовательной школы на 110 учащихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в селе Борибай Би Панфиловского района Алматинской области. Номер объявления на портале госзакупок: № 6354310-1;
2. Возведение общеобразовательной школы на 110 учащихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в селе Кокдала Жамбылского района Алматинской области. Номер объявления на портале госзакупок: № 6354310-1.

Оба конкурса завершились 5 ноября 2021 года, участие в них приняли всего две компании: ТОО «KAZPACO» и ТОО «Bazis Construction». В первом конкурсе победила первая компания, во втором, соответственно, вторая. Первая компания входит в группу компаний VI Group, а вторая – в группу компаний Базис-А. Это – два самых больших строительных холдинга в Казахстане, которые являются маркет-лидерами строительного рынка страны.

Смета и технико-экономическое обоснование по этим двум конкурсам не были размещены на портале государственных закупок. Опубликованы только технические спецификации, из которых видно, что школы будут построены из железобетонных конструкций, каждая из школ – общей площадью 1589 м² и рассчитана на 110 учащихся. Также сообщается, что эти школы предназначены для детей-инвалидов, в каждой школе будет по 11 классов, рассчитанных на 10 учеников.

В случае, если бы подобная школа строилась по стандартам НИШ, то ее общая стоимость составила бы 536,8 млн тенге. Акимат Алматинской области заключил контракт на строительство школы с подрядчиком (на строительные-монтажные работы) на сумму 1284 млн тенге. Таким образом, школа обошлась в 2,39 раза дороже, чем бюджет строительства школы на 110 учеников по высоким стандартам НИШ.

Самым же дорогим проектом строительства школы в 2021 году оказался строящийся дворец школьников (общеобразовательная школа, хотя по смете уже претендует на статус дворца) на 500 учащихся в Шымкенте, где строительный подряд 22 октября 2021 года выиграла строительная компания ViGlobal (входящая в VI Group). Номер объявления на портале госзакупок: № 6329148-2. Здесь стоимость одного ученического места по итогам конкурса на строительные-монтажные работы составила 14,5 млн тенге, что явилось, бесспорно, рекордом по стоимости ученического места среди всех тендеров по строительству школ РК в 2021 году.

В данном тендере участвовали две компании, входящие в холдинг VI Group, и компания «BAZIS-A». Конкурс с 5%-й скидкой от заявленной суммы выиграло ТОО «ViGlobal».

Чем вызвана такая высокая стоимость ученического места во дворце школьников города Шымкента, на строительство которого заключен контракт с VI Group? Может быть, дорогие качественные материалы или высота здания сильно влияют на удорожание строительства? В тендерной документации говорится, что площадь застройки дворца школьников – 3270 м², три этажа. Дворец школьников рассчитан на обучение всего 500 учеников.

Согласно вышеупомянутым оценкам менеджера VI Group стоимость ученического места школы VINOM составляет 4,88 млн тенге, что удовлетворяет стандартам НИШ, то есть самым высоким образовательным стандартам. Это означает, что бюджет строительства дворца школьников оказывается в 2,97 раза дороже бюджета строительства школы VI Group, построенной по стандартам НИШ (!) у самой же VI Group!

Экспресс-анализ разделов сметы данного тендера выявил большие завышения в разделах «Инженерные сети» и «Учебное оборудование». Данные разделы сметной документации удобны для технического скрининга, так как в них приведены конкретные технические описания с ID-номерами от производителя по некоторым изделиям.

Ниже в таблице показаны примеры завышенных цен на изделия, специфицированные в проектно-сметной документации дворца школьников в городе Шымкенте. Сравнительный анализ по ценам на товары из проектно-сметной документации данного проекта проведен по ценам 2021 года, то есть в то же время, когда проводился конкурс строящегося дворца школьников.

Закупаемые товары	Стоимость в смете	Альтернативные источники информации	Комментарии
S5735-L24P4x-A1 Huawei	1 228 392 тенге	Коммутатор Huawei S5735-L24P4X-A1 99158 рублей /1350 долларов США https://bouz.ru/catalog/s5700/kommutator_huawei_s5735_l24p4x_a1/ 590 867 тенге	Завышено в 2,07 раза по сравнению с розничной ценой, опубликованной на сайте дилера
Автоматический выключатель 2П 16А С, А9F79216 Schneider Electric	30 362 тенге	Автоматический выключатель Schneider Electric Acti 9 iC60N C 16A 2П А9F79216 1 437 рублей = 8 388 тенге https://rushop.se.com/avtomaty-i-shchitki/avtomaticheskie-vyklyuchateli/avtomaticheskiy-vyklyuchatel-schneider-electric-acti-9-ic60n-c-16a-2p-a9f79216.html	Завышено в 3,6 раза по сравнению с розничной ценой в интернет-магазине производителя
Автоматический выключатель 1П 2А В, А9F73102 Schneider Electric	53 379 тенге	Выключатель автоматический однополюсный iC60N 2А В 6кА А9F73102 Schneider Electric 2 453.40 рубля = 14321,82 тенге https://e-kc.ru/cena/avt-vyklic60n-1p-2a-b-schneider-electric-a9f73102	Завышено в 3,7 раза по сравнению с розничной ценой в интернет-магазине производителя
Розетка на DIN-рейку А9А15310 Schneider Electric	18 860 тенге	SCHNEIDER ELECTRIC IPC РОЗЕТКА НА DIN-РЕЙКУ 2П+Т 16А 250В А9А15310 974 рубля/шт. = 5685 тенге	Завышено в 3,3 раза по сравнению с розничной ценой в интернет-магазине производителя
Интерфейс связи Acti 9 Smartlink А9ХMSB11 Schneider Electric	512 688 тенге	https://schneider-24.ru/product/acti-9-smartlink-interface-svazi-razem-modbus-pitaniva-24v-krep-multiclip-80/ 39 660 рублей/шт = 231701 тенге	Завышено в 2,2 раза по сравнению с розничной ценой в интернет-магазине дилера производителя
Конференц-система (1 пульт председателя + 9 пультов делегатов)	9 974 395 тенге (22 тысячи 971 доллар США)	КОМПЛЕКТ КОНФЕРЕНЦ-СИСТЕМЫ EDC НА 10 ПУЛЬТОВ 1 035 700 тенге https://bit1.kz/p54133943-komplekt-konferents-sistemy.html	Завышено в 9,6 раза по сравнению с ценой, опубликованной на сайте торговой компании из г. Астана. Такая высокая стоимость данной конференц-связи не обоснована техническими требованиями к оборудованию в сметной документации
Фотоаппараты в комплекте со сменными линзами, аккумулятором и вспышкой – 1 комплект	14 053 667 тенге (32 тысячи 367 долларов США)	Данная позиция не содержит никаких конкретных спецификаций, что позволяет легко составить такой комплект, используя бюджет в 2 млн тенге в любом розничном магазине фотоаппаратуры	В среднем завышение может составить 7-кратное увеличение от стоимости стандартного набора фототехники. Такая высокая стоимость комплекта фототехники не обоснована техническими требованиями к оборудованию в сметной документации

Учебный стенд по обучению основам пневматической и электрической схемотехники, релейной логики, программирования промышленных контроллеров и мехатроники. В комплекте с руководством и учебным пособием	23 354 614 тенге	Стоимость двустороннего учебного стенда: DID-BASE-2T-2R12-2P2E, производства итальянского концерна CAMOZZI, одного из мировых лидеров в области промышленной пневматики – 9 188 070 тенге.(цена может отличаться в зависимости от комплектации). Цена на стенд предоставлена ТОО «Камоцци Пневматик Казахстан» 30.11.2021 г. Все учебные стенды CAMOZZI сопровождаются методическим пособием «Пневматика для всех», разработанным корпоративным научно-техническим центром и лабораторными работами в 2-х вариантах: для преподавателя (с решениями) и для учеников (соответственно без решений)	Завышено в 2,5 раза по сравнению с дорогим стендом премиум качества от компании CAMOZZI. В смете не приведены технические спецификации на учебный стенд, которые могли бы гарантировать высокое качество, поэтому есть риски, что будет приобретен стенд гораздо низкого качества по очень дешевой цене
---	------------------	--	---

ГОСЗАКУПКИ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВЫХ ШКОЛ В 2022 ГОДУ

Рейтинг эффективности строительства новых школ областными акиматами и акиматами городов республиканского значения Республики Казахстан за первые 9 месяцев 2022 года

Наименование региона, города республиканского значения	Диапазон по стоимости одного ученического места в миллионах тенге, максимум – минимум стоимости по одному региону	Место по эффективности расхода бюджетных средств
Мангистауская область	2,96 – 1,4	1
Павлодарская область	3,55 – 2,2	2
Западно-Казахстанская область	4,24 – 2,99	3
Костанайская область	4,24	4
Кызылординская область	5,03 – 1,49	5
Жамбылская область	5,07 – 1,52	6
город Астана	5,11–3,09	7
Восточно-Казахстанская область	5,18–3,44	8
Северо-Казахстанская область	5,51 – 3,22	9
город Шымкент	5,79–1,72	10
Алматинская область	5,95 – 2,2	11
Актюбинская область	6,22 – 1,77	12
Карагандинская область	6,36 – 3,36	13
Туркестанская область	6,43 – 1,47	14

Акмолинская область	7,57 – 1,77	15
Атырауская область	8,01 – 3,02	16
город Алматы	11,97 – 2,46	17



Рейтинг конкурентности госзакупок строительства новых школ акиматами Казахстана за первые 9 месяцев 2022 года

Наименование региона	Среднее количество заявок на участие в тендерах строительства новых школ	Место по уровню конкурентности госзакупок
----------------------	--	---

город Алматы	15	1
Кызылординская область	6,6	2
Мангистауская область	5,6	3
город Шымкент	5,6	4
Туркестанская область	5,5	5
город Астана	5,5	6
Карагандинская область	5,3	7
Алматинская область	5,3	8
Акмолинская область	5,2	9
Жамбылская область	5	10
Атырауская область	5	11
Западно-Казахстанская область	5	12
Павлодарская область	4	13
Актюбинская область	2,9	14
Восточно-Казахстанская область	3	15
Северо-Казахстанская область	2,5	16
Костанайская область	1	17



**Рейтинг 10 получателей крупнейших госзаказов на строительство новых школ за
первые 9 месяцев 2022 года**

Наименование компании	Объем полученных госзаказов в млрд тенге	Доля в общем объеме госзаказа на строительство новых школ за первые 9 месяцев 2022 г.
ТОО «KAZPACO» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	32,94	14 %
ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439	16,14	6,7 %
ТОО «ТаразҚұрылысИнвест» БИН 060940001596	12,38	5,3 %
ТОО «Корпорация АҚ ордасы» БИН 060340003659	10,99	4,7 %
ТОО «SHEBERBUILD" БИН 070240017648	7,47	3,2 %
ТОО «СП «NEFT» БИН 050540006095	7,4	3,2 %
ТОО «Альянс LTD» БИН 980740001739	7,33	3,1 %
ТОО «Еврострой-А» БИН 020240000426	7,31	3,1 %
ТОО «БатысАльянсСтрой» БИН 021040004147	7,13	3%
ТОО «Оңдасын Строй» БИН 060440009800	6,2	2,6 %



Как мы видим, на рынке госзаказа строительства школ в 2022 году уменьшилась степень доминирования компаний ТОО «KAZPACO» и ТОО «BiGlobal» с суммарной долей рынка в объеме 20,7 %, что почти в два раза меньше, чем их объединенная доля в объеме 41 % по данным 2021 года. Мы считаем, что это позитивный сигнал, который косвенно свидетельствует об улучшении качества государственного управления процессом закупок строительства школ в направлении прозрачности и обеспечения конкурентной среды при проведении акиматами госзакупок школ в 2022 году.

Тем не менее, данный факт обладания долей рынка этими двумя компаниями, входящими в тот же холдинг VI Group, в объеме 20,7 % не дает общественным наблюдателям 100%-й гарантии отсутствия рисков ограничения конкуренции на рынке госзаказа строительства новых школ.

Самые дорогие госзакупки работ по строительству новых школ за 2021 год и девять месяцев 2022 года

Наименование проекта	Регион	Стоимость ученического места в млн тенге	Поставщик
Строительство дворца школьников в г. Шымкенте в мкр-не Нурсат (общеобразовательная школа), 500 мест	г. Шымкент	14,5	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439

«Строительство центра инновационного творчества для детей школьного возраста в Наурызбайском районе города Алматы» для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы", 675 мест	г. Алматы	11,97	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
«Строительство центра инновационного творчества для детей школьного возраста в Алатауском районе города Алматы» для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы", 675 мест	г. Алматы	11,97	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
Возведение общеобразовательной школы на 110 обучающихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в с. Борибай Би Панфиловского района Алматинской области	Алматинская область	11,68	ТОО «Bazis Construction» БИН 980540001197
Возведение общеобразовательной школы на 110 обучающихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в с. Кокдала Жамбылского района Алматинской области	Алматинская область	11,68	ТОО «KAZPACO» (КАЗПАКО) БИН 980540001197
Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство школы на 80 мест с мини-центром на 25 мест в с. Тополевка Сарканского района Алматинской области", 125 мест	Алматинская область	8,1	ТОО «Құрылысшы -ТБС» БИН 030440000930
Строительство школы на 80 мест в с. Буланды по улице Б. Момышулы № 65, район Биржан сал Акмолинской области	Акмолинская область	7,6	ТОО «Строительная компания» Ер-Канат Сервис" БИН 110840000328
Строительство школы на 80 мест в селе Жанажол Целиноградского района Акмолинской области	Акмолинская область	7,3	ТОО «Строительная компания» Ер-Канат Сервис" БИН 110840000328
Строительно-монтажные работы по объекту «Строительство средней школы на 120 мест с мини-центром на 25 мест в селе Бескайнар Коксуского района Алматинской области», 145 мест	Алматинская область	7,3	ТОО «AK Construction Company» БИН 040440006426

Во второй половине 2022 года в СМИ стал активно подниматься вопрос о проблемах некачественно построенных новых государственных общеобразовательных школ. По данным

СМИ Западно-Казахстанская, Актюбинская и Туркестанская области стали лидерами по количеству некачественно построенных школьных зданий.

«31 канал» сообщил, что к сентябрю 2022 года в Казахстане насчитывалось уже 33 аварийные школы с провалившимся фундаментом и треснувшими по швам стенами. Данный канал также выяснил, что в Казахстане много подрядных компаний, которые выигрывают тендеры и строят на государственные деньги здания, где невозможно проводить уроки.

Таким образом, к сентябрю 2022 года у Министерства просвещения РК сложилась четкая картина по недостаткам реализации областными акиматами Национальной программы по строительству новых школ [6].

Это:

- *использование некачественных материалов при строительстве школы, что потребует через 3–5 лет капитального ремонта;*
- *оснащение школ оборудованием составляет около 4–10 % от общей проектной стоимости;*
- *проблема несвоевременного финансирования строительства также приводит к удорожанию стоимости строительных объектов, появлению долгостроев, износу строительных материалов.*

Все эти накопившиеся проблемы неэффективной реализации проектов по строительству школ, а также огромное количество действующих трехсменных, аварийных, ветхих школ в Казахстане стали настолько значимыми, что попали в фокус внимания главы государства и решению этого вопроса было посвящено заседание Высшего совета по реформам под председательством Президента РК Касым-Жомарта Токаева 28 сентября 2022 года.

Участники заседания обсудили разработку национального проекта «Комфортная школа», целью которого является системное решение проблемы нехватки ученических мест и создание нормальных условий для получения среднего образования.

Ожидается, что реализация проекта позволит построить школы нового формата на 800 тысяч учащихся. На реализацию Нацпроекта выделено 2,6 трлн тенге из средств Национального фонда.

Правительством РК предложено определить АО «Samruk-Kazyna Construction» в качестве единой организации, осуществляющей отбор и заключение договоров с подрядчиками, контроль за строительством и передачу школ в МИО (местные исполнительные органы).

Важно отметить, что на этом заседании Президент РК публично определил ключевые показатели эффективности руководителей и сотрудников Правительства, Министерства финансов и Счетного комитета в реализации программы строительства новых школ, сказав, что эти органы исполнительной власти нашей страны должны обеспечить использование каждого тенге по назначению и за это с них будет особый спрос [7].

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ проектно-сметной документации проведенных конкурсов

Общеизвестно, что риски коррупционных схем в строительных контрактах появляются при очевидно завышенной стоимости материалов, оборудования и работ по сравнению с аналогичными проектами, да еще и в условиях очень скудной и слабой конкуренции (всего 2 участника тендера, которые зачастую оказываются одними и теми же компаниями). Один из распространенных способов завышения цен – это неточность и размытость технических спецификаций, что позволяет закупать по ценам дорогих высококачественных материалов и оборудования самые дешевые аналоги.

Анализ смет показал очень неоднородную ситуацию по составлению проектными институтами проектно-сметной документации строительства новых школ в части ценообразования. Иногда сметы соответствуют текущим рыночным ценам с учетом разумной рыночной маржи строительной компании. Тому свидетельство — это стоимость одного ученического места в размере 1,77 млн тенге в тендере акимата Алматинской области 2021 года. А иногда – в других тендерных документах того же акимата в том же календарном году – эта цифра возрастает в несколько раз. Возможно, что эти цены завышены в связи с объективной сложностью строительства объекта или реальными рыночными факторами, но тогда должны быть представлены обоснования таких высоких цен.

Во время анализа тендерной документации, размещенной на портале госзакупок, мы столкнулись с проблемой технического характера, когда техническая документация была либо поврежденной и не открывалась, либо не полной – частично или полностью отсутствовала смета. И проанализировать такую документацию не представлялось возможным. Далее в таблицах приведены примеры таких закупок.

Пример 1. Документы имеются, но не открываются – по двум закупам идентичная проблема.

№ закупа	Наименование закупа	Кол-во мест	Сумма договора без НДС	Сумма 1 места без НДС	Дата начала закупа	Кол-во участников	Победитель
6385915-1	«Строительство центра инновационного творчества для детей школьного возраста в Алатауском районе города Алматы» для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	675	8054605639,40 сумма договора без НДС	11 932 749,10 стоимость места	02.11.2021 19:04	4	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
6386036-1	«Строительство центра инновационного творчества для детей школьного возраста в Наурызбайском районе города Алматы» для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	675	8081501831,35 сумма договора без НДС	11 972 595,31 стоимость места	02.11.2021 19:05	5	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439

Пример 2. Есть смета, но она не полная (от 5 до 12 страниц)

№ закупа	Наименование закупа	Кол-во мест	Сумма договора без НДС	Сумма 1 места без НДС	Дата начала закупа	Кол-во участников

5289551-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в с. Коккайнар Илийского района Алматинской области"	1 500	4 214 916 414,90	2 809 944,28	5	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
5289606-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в селе Узынагаш, Узынагашский сельский округ, Жамбылский район Алматинской области"	1 500	3 953 981 793,60	2 635 987,86	5	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
5289622-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в г. Есик Енбекшиказахского района Алматинской области"	1 500	3 850 562 763,90	2 567 041,84	6	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
5289634-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в г. Каскелен Карасайского района Алматинской области"	1 500	3 894 874 562,70	2 596 583,04	6	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
5289649-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в с. Междуреченск Илийского района Алматинской области"	1 500	3 965 069 781,90	2 643 379,85	5	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439
5289657-2 Лотов: 1	Строительно-монтажные работы по объекту "Строительство средней школы на 1500 мест в п. Боралдай Илийского района Алматинской области"	1 500	3 875 271 512,40	2 583 514,34	11	ТОО «BiGlobal» БИН 031240001439

Пример 3. Сметная документация отсутствует, для получения сметы в Департаменте строительства Алматинской области Общественный фонд «Цифровое общество» попросили приехать в город Талдыкорган

№Закупа	Наименование закупа	Кол-во мест	Сумма договора без НДС	Сумма 1 места без НДС	Кол-во заявок	Победитель
6354310-1 Лотов: 1	Возведение общеобразовательной школы на 110 обучающихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в с. Борибай Би Панфиловского района Алматинской области	110	1 284 500 000,00	11 677 272,73	2	ТОО «Bazis Construction» БИН 980540001197
6354542-1 Лотов: 1	Возведение общеобразовательной школы на 110 обучающихся из сборных (быстровозводимых модульных) конструкций в с. Кокдала Жамбылского района Алматинской области	110	1 284 500 000,00	11 677 272,73	2	ТОО «KAZPACO» (КАЗПАКО) БИН 980540001197

Такая организация акиматами Казахстана вышеуказанных конкурсов закупок работ по строительству новых школ нарушает статью 21 Закона РК о государственных закупках. Согласно данной статье Закона, конкурсная документация при осуществлении государственных закупок работ, требующих проектно-сметной документации, должна содержать техническую спецификацию, утвержденную в установленном порядке, проектно-сметную документацию и положительное заключение на нее комплексной вневедомственной экспертизы.

Также во многих сметах указано наименование марки товара того или иного производителя, что исключено по Закону о государственных закупках. Так как все тендеры по закупке работ строительства новых школ не предполагают проведение дополнительной

комплектации оборудования в существующей школе, указание модели или фирмы производителя противоречит Статье 21 Закона о госзакупках.

Статья 21. Конкурсная документация, пункт 3 [9]:

В конкурсной документации запрещается устанавливать условия государственных закупок, которые влекут за собой ограничение количества потенциальных поставщиков, в случаях, не предусмотренных настоящим Законом, в том числе касающиеся:

1) установления любых не измеряемых количественно и (или) не администрируемых требований к потенциальным поставщикам;

2) содержания указаний на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара и наименование производителя, а также иных характеристик, определяющих принадлежность приобретаемого товара, работы, услуги отдельному потенциальному поставщику, за исключением следующих случаев осуществления государственных закупок:

- для доукомплектования, модернизации и дооснащения основного (установленного) оборудования, а также установленного программного обеспечения (лицензионного программного обеспечения);

- для определения поставщика услуг по предоставлению товара в лизинг и возникновения необходимости подробного описания предмета лизинга;

- для ремонта и (или) технического обслуживания имеющегося у заказчика товара».

В качестве примера – смета на объект "Строительство школы на 80 мест в селе Буланды по улице Б. Момышулы 65, район Биржан сал Акмолинской области".

Смета оконч. pdf
Страница 434 из 1 044 — Изменено

Сортировать: Алгоритм поиска **Порядок страниц** Найдено на 21 странице **Готово**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
192	ТПрайс лист перечень п.294	Станок сверильный для металла 895x490x290 JDP-13M	шт.		1	526964,29	526964,29	-	526964
193	ТПрайс лист перечень п.295	Станок токарно-винторезный по ме- таллу 870x300x290 BD-3	шт.		1	438214,29	438214,29	-	438214
194	ТПрайс лист перечень п.296	Станок токарный по дереву 1450x290x340 Корвет-71	шт.		1	706071,43	706071,43	-	706071
195	ТПрайс лист перечень п.297	Верстак столярный комбинированный с тисками, в комплекте с защитным экраном и с табуретом ВК-У-СК	шт.		4	50714,29	50714,29	-	202857
196	ТПрайс лист перечень п.298	Верстак слесарный комбинированный с металлическим покрытием с тис- ками ВС-У	шт.		1	51339,29	51339,29	-	51339
197	ТПрайс лист перечень п.299	Плоттер Epson SC-T3200	шт.		1	1116517,86	1116517,86	-	1116518
198	ТПрайс лист перечень п.300	Наушники	шт.		7	6339,29	6339,29	-	44375
199	ТПрайс лист перечень п.301	DVD проигрыватель LG DP 137	шт.		1	43392,86	43392,86	-	43393
200	ТПрайс лист перечень п.302	Принтер МФУ 3в1 (принтер, сканер, копир) SAMSUNG SLM 2070W	шт.		6	52946,43	52946,43	-	317679
201	ТПрайс лист перечень п.303	Видеокамера цифровая Panasonic HC V 380 EE K	шт.		1	116250	116250	-	116250
202	ТПрайс лист перечень п.304	Компьютер-ноутбук HPZ3G18EA	шт.		20	303482,14	303482,14	-	6069643
203	ТПрайс лист перечень п.305	Фотоаппарат NIKON A100	шт.		1	43392,86	43392,86	-	43393
204	ТПрайс лист перечень п.306	Музыкальный центр LG CM 4360	шт.		1	63383,93	63383,93	-	63384
205	ТПрайс лист перечень п.307	Телевизор ж/к Samsung UE 32 J4000	шт.		2	89267,86	89267,86	-	178536
206	ТПрайс лист перечень п.308	Холодильник бытовой 590x685x1410 "Полюс"	шт.		1	100883,93	100883,93	-	100884
207	ТПрайс лист перечень п.309	Швейная машина бытовая электри- ческая	шт.		5	35705,36	35705,36	-	178527
208	ТПрайс лист перечень п.310	Принтер лазерный HP LaserJet	шт.		7	71964,29	71964,29	-	503750
209	ТПрайс лист перечень п.311	Электронный информационный киоск для учащегося (информация о всех сведениях по учебному процессу)	шт.		1	56428,57	56428,57	-	56429

Техническая документация и сметы не имеют полного описания и технических характеристик, по этой причине цена накупаемый товар необоснованно завышена.

В качестве другого примера можем привести смету объекта "Строительство двора школьников в городе Шымкенте в микрорайоне Нурсат (общеобразовательная школа)".

В смете указана «Скамейка индивидуального изготовления, накрывочные элементы для подпорных скамеек (овальные) из композитного мраморного камня "АРХИТАС", цвет белый, с деревянным настилом ДПК» стоимостью 7 047 857,14 тенге, и таких скамеек указано 4 штуки. Так как размеров и точных характеристик нет, нельзя объективно судить о целесообразности такой покупки за счет бюджетных средств.

Также в смете есть строка по приобретению "Ринга боксерского 5 x 5 м с помостом 6,1 x 6,1 м, помост 1 м. Спортивно-тренировочная модель". Особенностью в сравнении с рингом на упорах является возможность быстрого демонтажа и повторной сборки. Ринг на растяжках может быть использован в многофункциональном зале, так как после демонтажа в местах крепления остаются только небольшие стальные закладные, установленные заподлицо с поверхностью пола. Но, вместе с тем, для ринга этой модели требуется больше места, чем для ринга на упорах стоимостью 3 142 260,00 тенге. Так как указаны точные характеристики, найти цену на рынке не составляет труда, такой же ринг со схожими характеристиками можно приобрести за 1 725 000 тенге. Таким образом, разница между сметной стоимостью и стоимостью на рынке составляет 1 417 260 тенге.

Основные риск-индикаторы (индикаторы коррупционных рисков) при госзакупках строительства новых школ

Главной проблемой некачественного строительства и нецелесообразного расходования бюджетных средств всегда являлась коррупция. К сожалению, строительная отрасль не является исключением, но для таких социально важных объектов, как строительство государственных общеобразовательных школ, мы должны сделать все, чтобы свести к нулю все коррупционные риски, которые создаются государственной управленческой практикой, лазейками в текущей нормативно-правовой базе и мошенническими действиями недобросовестных заказчиков и поставщиков.

Некачественное строительство на стадии проектирования и применения некачественных строительных материалов ставит жизнь детей под угрозу. Для противодействия коррупции мы должны постараться сделать максимально прозрачными и доступными общественности все этапы проведения госзакупки, начиная с принятия решения о начале строительства, выбора поставщика, заключения с ним договора и до принятия построенной школы. Каждый родитель должен знать, что построенная школа, в которую пойдет его ребенок, будет безопасна и надежна.

Проанализировав договоры и протоколы государственных закупок строительства новых школ за 2021–2022 годы, мы определили несколько наиболее часто встречающихся риск-индикаторов коррупции:

1. После заключения основного договора практически все поставщики имеют как минимум три дополнительных соглашения, и все эти изменения начинаются уже через месяц после заключения договора. В одних договорах меняются только сроки сдачи объекта и оплаты. В других увеличивается сумма основного договора. Примеры приведены в таблице ниже;
2. Завышенная стоимость товаров и материалов в смете;

3. Конкурс из одного источника. Закупки строительных работ по таким социально значимым объектам, как школы, детские сады, медицинские учреждения, должны быть максимально конкурентными для лучшего и качественного строительства;
4. Отсутствие на портале госзакупок такой основной технической документации, как рабочий проект и смета, что является фактом нарушения Закона о госзакупках;
5. Некорректная загрузка технической документации, когда физически документы есть, но не на одном из компьютерных устройств не открываются по причине ошибки неизвестного характера.

Примеры госзакупок с риск-индикаторами

№ Закупа	Наименование закупки	Кол-во мест	Сумма договора без НДС	Сумма 1 места без НДС	Дата начала закупа	Победитель	Вид закупа	Комментарии
5279996-1	Повторные государственные закупки "Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне "Томирис" (Трудовик), Алатауского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	6 180 241 274,40	4 120 160,85	23.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	1. Разница между основным договором и дополнительным: 1 990 498 819 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 7 раз, последний – 15.02.2022 г.
5279994-1	Повторные государственные закупки "Строительство школы на 1800 мест в микрорайоне "Саялы" Алатауского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1800	7 221 471 595,89	4 011 928,66	23.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	1. Разница между основным договором и дополнительным: 2 126 069 004 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 8 раз, последний – 14.02.2022 г.

5279981-1	Повторные государственные закупки "Строительство школы на 1800 мест в микрорайоне "Калкаман-2" Наурызбайского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1800	7 063 951 139,13	3 924 417,30	23.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	Разница между основным договором и дополнительным: 2 236 195 834 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 7 раз, последний –15.02.2022 г.
5270316-1	"Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне Калкаман-2 Наурызбайского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	7 466 894 253,79	4 977 929,50	14.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	1.Разница между основным договором и дополнительным: 2 314 493 716,61 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 10 раз, последний –30.03.2022 г.
5270318-1	"Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне Кайрат Турксибского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	6 365 364 451,12	4 243 576,30	14.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	Разница между основным договором и дополнительным: 2 153 122 453,33 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 13 раз, последний –12.05.2022 г.
5270413-1	"Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне Мадениет Алатауского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	6 253 973 545,79	4 169 315,70	14.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	Разница между основным договором и дополнительным: 1 944 076 622,85 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 11 раз, последний –12.05.2022 г.
5270464-1	"Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне Дархан Алатауского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	6 507 604 230,00	4 338 402,82	14.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	Разница между основным договором и дополнительным: 2 238 090 832,31 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 14 раз, последний 27.06.2022 г.

5270465-1	"Строительство школы на 1500 мест в микрорайоне Нуркент Алатауского района города Алматы" для КГУ "Управление комфортной городской среды города Алматы"	1500	6 346 892 914,60	4 231 261,94	14.12.2020 09:00	ТОО «КАЗРАСО» (КАЗПАКО) БИН 011240001485	КСП	Разница между основным договором и дополнительным: 2 167 043 824,95 тенге (с учетом НДС). 2. Договор перезаключался и продлевался 13 раз, последний – 30.03.2022 г.
-----------	---	------	------------------	--------------	------------------	--	-----	--

Варианты государственно-управленческих решений по улучшению прозрачности и эффективности государственных закупок строительства новых школ

Рассмотрим, что можно предпринять нового с учетом существующих механизмов контроля и ответственности.

Наверное, стоит начать с проектной стадии, а именно: рассмотреть разработку и утверждение нескольких типовых проектов (и, соответственно, типовых сметных расчетов) для всех школ (условно: малые школы – до 300 учеников, средние школы – от 300 до 800 учеников и большие школы – от 800 учеников и больше).

Другой подход состоит в использовании проектно-сметной документации уже построенных государственных школ. Государство может создать базу типовых проектов по школам с оптимальными сметами с наилучшим балансом соотношения «цена – качество». И затем эту базу проектов предоставлять бесплатно проектным компаниям, которые готовят проектно-сметную документацию для строительства новых школ.

При наличии такого рода типовых проектов, задача проектной организации заключалась бы в доработке проектов с учетом привязки к местности. Это дало бы экономию затратам государственного бюджета на стоимости проектирования новых школ каждый раз «с нуля».

Такие шаги позволили бы ограничить «творческий простор» перерасхода государственных средств и завышение стоимости закупок.

Со стороны контроля государственных закупок предлагается Министерству финансов РК ввести систему регулярного выборочного аудита десяти самых дорогих (по стоимости строительства школы) пакетов проектно-сметной документации, рассчитываемых по стоимости одного ученического места. При проведении аудитов важно привлекать экспертов НПП «Атамекен», отраслевых бизнес-ассоциаций (строительство, производство строительных материалов, электротехника, теплотехника и средства связи), НИИ и ВУЗов для достижения максимальной прозрачности и объективности экспертизы.

Цель такого аудита с активным участием общественности и академического сообщества – анализ сметы на предмет необоснованного завышения цен на материалы, товары и оборудование в этой смете.

Также важным инструментом повышения эффективности госзакупок является внедрение в процедуры организации закупок инструмента рыночных консультаций. Он позволит добиться прозрачности проводимой госзакупки и за счет конкуренции между потенциальными поставщиками даст возможность создать объективные и правильные технические спецификации для предстоящего конкурса, предотвратить коррупционные риски и сговор между потенциальными поставщиками через механизм конкуренции и

институт обжалования для поставщиков, которые посчитают проведенный тендер несправедливым и приложат усилия для отмены тендера.

Повышение прозрачности и конкурентности проведения госзакупок через инструмент рыночных консультаций и разделение на специализированные лоты

Для повышения прозрачности, конкурентности и, в итоге, эффективности госзакупок мы предлагаем внедрение в закупки работ по строительству новых школ такого управленческого инструмента как «консультации с рынком», а также проведение закупки работ по строительству новых школ через разделение на отдельные лоты строительно-монтажных работ и комплектацию школы оборудованием, мебелью, спортивным инвентарем и прочими необходимыми материалами и технологиями школьного учебного процесса. Такой подход будет создавать более конкурентную среду для потенциальных поставщиков при организации госзакупки строительства новой школы.

Для госзаказчика процедура инструмента «консультации с рынком» означает следующее. Приглашается максимально большее количество потенциальных поставщиков, после чего определяется пул заинтересованных, которым заранее рассылается проект тендерной документации (включая типовые строительные чертежи и проектно-сметную документацию). Все потенциальные поставщики, изучив условия тендера, дадут свои предложения либо в письменном виде, либо устно на конференции по диалогу, организованному госзаказчиком.

Госзаказчик достигает двух выгод:

1. Потенциальные поставщики, заранее зная о планируемом тендере, смогут подготовить более конкурентную, по сравнению с другими потенциальными поставщиками, заявку, провести качественный маркетинговый анализ и договориться наиболее выгодным образом с поставщиками стройматериалов и, в итоге, рассчитать оптимальный баланс «цена – качество» для своей заявки на участие в тендере;
2. Если госзаказчик имеет сложные технические требования к закупаемым работам и товарам, то при консультациях с потенциальными поставщиками он сможет разработать более правильные и объективные технические спецификации, используя бесплатную экспертизу и консультации инженеров потенциальных поставщиков, имеющих мотивацию стать участником тендера и возможным победителем конкурса.

Исследование рынка направлено на уточнение рыночных вариантов для поставщиков, продуктов и услуг, включая будущие возможности. Исследование может также включать рыночные тенденции, чтобы предсказать любые изменения цен, инноваций и конкуренции в целом.

Исследование рынка обновляет и дополняет имеющуюся информацию о ценах, стоимости и возможных технических решениях, которые можно получить, например, из соответствующих предыдущих контрактов. Исследование рынка охватывает новых поставщиков, инновации и более дешевые решения. Клиенты, которые понимают рынки и поставщиков, могут лучше подготовить тендеры, отражающие рыночные условия.

Анализ примера других стран в решении данного вопроса наглядно демонстрирует, как с помощью Интернета решаются проблемы транспарентности/равного обращения при выборе предприятий для консультирования по вопросам рынка. Закупочным организациям предлагается консультировать по вопросам рынка на своем веб-сайте. Веб-сайты также используются в качестве постоянного средства для предоставления предложений и идей от предприятий, за исключением случаев, когда планируется конкретный проект.

Часто используются вопросники для заполнения предприятиями в качестве одного из первых этапов процесса консультаций. Примеры показывают, что такие вопросники обеспечивают важную основу для дальнейших консультаций, поскольку закупочная организация может «управлять» процессом консультаций и сосредоточить его на конкретных темах.

В случае более крупных и сложных проектов заинтересованные предприятия часто приглашаются на диалоговую конференцию, чтобы получить больше информации и представить свои идеи на двусторонних встречах. Иногда декларируемой целью таких мероприятий также является создание форума для предприятий с целью обсуждения сотрудничества.

Использование конференций и дальнейшего диалога можно рассматривать как попытку структурировать диалог и, тем самым, обеспечить транспарентность, выходящую за рамки простого вопроса о доступе к процессу.

В ходе консультаций будет возможность уделить внимание как фактическим, так и дополнительным рекомендациям предприятий.

В целом для организации прозрачных и эффективных предварительно расширенных консультаций и внедрения общего подхода к рыночному консультированию на основе практики ЕС международные консультанты рекомендуют:

1. Приглашения для любых субъектов хозяйствования публикуются на сайте и/или странице Facebook (при наличии) заказчика, а также могут быть разосланы всем найденным/известным субъектам хозяйствования – идея пригласить/привлечь возможный максимум субъектов хозяйствования на соответствующий рынок для качественных консультаций и дальнейшей острой конкуренции (и чем больше представителей бизнеса приходит на встречу, тем меньше рисков для возможных сговоров);
2. Создание базы потенциальных участников тендера на основе данных Goszakup.kz. Консультации перед проведением тендера могут быть вполне логичными и важными для дорогостоящих и сложных закупочных позиций;
3. Рекомендуются провести видеозапись или, как минимум, записать встречу с последующей публикацией протокола для ознакомления субъектов хозяйствования, не участвовавших в нем, а также для обеспечения прозрачности;
4. Темы обсуждения/презентации на консультационной встрече могут включать первоначальные условия тендера, рассмотрение наиболее подходящей тендерной процедуры (открытый или ограниченный тендер или конкурентный диалог), разделение на лоты или единый контракт, наилучшее время проведения тендера, детали реализации контракта с учетом внутренних организационных аспектов заказчика, порядок приема (контроля качества) поставляемых товаров/услуг/работ или некоторые логистические аспекты, процедуры оплаты и т.д.;
5. Продуманный подход к подбору команды, представляющей заказчика на встречах, в которую войдут эксперт/менеджер по процессу закупок, представитель подразделения инициирования закупок, лица, участвующие в разработке технического задания и сопутствующих условий тендера, а также лица, ответственные за управление контрактом от имени заказчика, возможно, представитель отдела внутреннего аудита и/или должностное лицо по вопросам противодействия коррупции (комплаенс).

Необходимо также сказать, что проведение закупки работ по строительству новых школ через разделение на отдельные лоты строительно-монтажных работ и комплектацию школы оборудованием, мебелью, спортивным инвентарем и прочими необходимыми материалами и технологиями школьного учебного процесса значительно поможет достижению прозрачности и обеспечению более конкурентной среды. Все это, с использованием конкуренции между потенциальными поставщиками, специализирующимися на узких рыночных сегментах, будет способствовать более выгодному приобретению оборудования, материалов и товаров для школы.

Стандарт данных открытого контрактирования

Если посмотреть на текущую ситуацию с коррупционными рисками в государственных закупках Республики Казахстан в целом, то возникает следующий вопрос:

Как, имея в стране политическую волю руководства, развитое гражданское общество, социально ответственный бизнес, необходимую законодательную базу, на практике обеспечить повышение уровня прозрачности и общественного контроля, эффективное противодействие и искоренение коррупции в государственных закупках Государственному аппарату управления, Обществу и Бизнесу?

Ответ на этот важный общественно-политический вопрос, находящийся в повестке деятельности политиков многих стран мира и обоснованный вариант его эффективного управленческого решения дал Всемирный банк в 2014 году, когда инициировал создание Open Contracting Partnership (ОСР), независимой международной некоммерческой программы.

Миссией ОСР является глобальное внедрение такого современного политико-управленческого инструмента управления госзакупками отдельно взятой страны, как Стандарт данных открытого контрактирования (OCDS – Open Contracting Data Standard).

Сама по себе идея открытого контрактирования основывается на двух элементах: открытом управлении и открытых данных о госзакупках. В открытое управление входят привлечение заинтересованных сторон из органов власти, частных компаний и гражданского общества для совместной работы над реформами, консультации с пользователями, реакции на обратную связь. Для открытых данных нужно собирать, публиковать и анализировать информацию, делиться этой информацией и разрабатывать инструменты для внедрения системных изменений.

Современная экономика нуждается в налаженной экосистеме для контрактов на госзакупки, которая бы основывалась на данных.

Стандарт данных открытого контрактирования (OCDS) – бесплатный общедоступный стандарт открытых данных для государственных контрактов, который уже внедрили правительства более 30 стран и регионов по всему миру.

Это единственный международный открытый стандарт для публикации информации, связанной с планированием, объявлением тендера и выполнением государственных контрактов, который был одобрен Большой двадцаткой, Большой семеркой и крупными международными организациями.

Международной экспертной группой, организованной Всемирным банком (ВБ) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) при участии Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Исламского банка развития (ИБР) и Азиатского банка развития (АБР), было настоятельно рекомендовано Республике Казахстан принять

Стандарт данных открытого контрактирования (OCDS) для системы государственных закупок РК и Акционерного общества «Фонд национального благосостояния Самрук-Казына». Группа экспертов проводила оценку системы государственных закупок Казахстана и закупок Фонда «Самрук-Казына» в 2018–2019 годах по контракту с правительством РК [8].

OCDS объясняет, как публиковать данные и документы на всех этапах процесса заключения контрактов. Он был создан для оказания поддержки организациям в повышении прозрачности заключения контрактов и обеспечения более глубоким анализом данных о контрактах широкого круга пользователей.

OCDS предоставляет:

- набор рекомендуемых полей данных и документов для публикации;
- общую структурированную модель данных;
- руководство и инструменты для внедрения и использования данных;
- профили для государственно-частного партнерства, инфраструктурных проектов Европейского союза и генерального соглашения о закупках Всемирной торговой организации;
- механизм расширения для возможности добавления дополнительной ключевой информации в данные OCDS;
- бесплатную международную службу поддержки.

Стандарт открытых данных описывает способ моделирования и публикации данных на протяжении всего процесса заключения государственных контрактов. Это – не техническое решение для электронных закупок и не система управления информацией. Однако Стандарт можно использовать для разработки информационной базы данных системы электронных закупок, а информация, содержащаяся в таких системах, может быть опубликована в соответствии со Стандартом и использована для визуализации, мониторинга и анализа.

Поскольку информация стандартизирована, ее гораздо легче адаптировать и повторно использовать инструменты из других источников.

Данными о государственных контрактах, опубликованными в формате OCDS, легче обмениваться, сравнивать их и анализировать. Это позволяет издателям данных адаптировать и повторно использовать существующие инструменты визуализации и анализа, снижая затраты и продвигая инновации.

OCDS предоставляет руководство: что публиковать, и как публиковать наиболее важные сведения о государственных контрактах, важность которых подтверждена практиками, исследователями и другими заинтересованными сторонами.

В рамках более широких реформ правительства могут использовать открытое заключение государственных контрактов, чтобы получать лучшее соотношение цены и качества товаров, работ и услуг, укреплять доверие к себе со стороны частных компаний, гражданского общества и граждан в целом.

На сегодняшний день Стандарт данных открытого контрактирования является международным признанным стандартом с растущим сообществом пользователей в более чем 30 странах. Это означает, что различные юрисдикции могут делиться друг с другом подходами к отслеживанию и измерению улучшений.

В настоящее время OCDS внедряется более чем 30-ю национальными и субнациональными правительствами по всему миру, включая Австралию, Буэнос-Айрес,

Чили, Колумбию, Францию, Парагвай, Великобританию, Украину и Замбию. Open Contracting Partnership ведет список ссылок на организации, работающие с OCDS.

Европейская комиссия согласовывает публикацию данных со Стандартом, совершенствуя свои электронные формы (т. е. стандарты, используемые для публикации информации о государственных закупках в соответствии с директивами ЕС) и работу своей Рабочей группы по онтологии электронных закупок. Что касается электронных форм (eForms), то многие из недавно принятых ЕС изменений основывались на OCDS как прямо, так и косвенно, будь то с точки зрения моделирования или в контексте общего расширения в использовании списков кодов и идентификаторов.

Европейская комиссия также содействует внедрению Стандарта государствами-членами в рамках реестров контрактов. Комиссия предоставила Италии и Финляндии финансирование на эти цели через Фонд финансирования «Объединяя Европу».

И «Большая семерка», и «Большая двадцатка» поддержали принципы открытого заключения государственных контрактов. Они также внедрены в Методологию оценки систем закупок ОЭСР. Открытое заключение контрактов рекомендует и Партнерство «Открытое правительство» как трансформационную реформу.

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Рахманов Нургали - директор ОФ «Цифровое общество»

Канибай Динара – аналитик ОФ «Цифровое общество»

АББРЕВИАТУРЫ

РК – Республика Казахстан
ООН – Организация Объединенных Наций
ЕС – Европейский союз
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ВБ – Всемирный банк
ЕБРР – Европейский банк реконструкции и развития
АБР – Азиатский банк развития
ИБР – Исламский банк развития
ОФ – Общественный фонд
КГУ – Коммунальное государственное учреждение
ОК – Открытый конкурс
КСП – Конкурс с применением специального порядка
КПКО - Конкурс с предварительным квалификационным отбором
ИОИ – Из одного источника
МИО – Местные исполнительные органы
НИШ – Назарбаев Интеллектуальные школы
OCDS – Стандарт данных открытого контрактирования
ОСР – Open Contracting Partnership

СМИ – Средства массовой информации
НИИ – Научно-исследовательские институты
ВУЗ – Высшее учебное заведение
ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью
АО – Акционерное общество
ДПК – Древесно-полимерный композит

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000726>
2. <https://www.saby.kz/>, веб-сайт благотворительного фонда «Саби» семьи Ракишевых
3. https://kapital.kz/real_estate/94754/kazakhstanskiye-deti-smogut-poluchat-besplatnoye-obrazovaniye-po-mezhdunarodnomu-standartu.html
4. https://kapital.kz/real_estate/94754/kazakhstanskiye-deti-smogut-poluchat-besplatnoye-obrazovaniye-po-mezhdunarodnomu-standartu.html
5. <https://kapital.kz/gosudarstvo/95358/defitsit-uchenicheskikh-mest-ozhidayet-sya-v-kazakhstan-k-2025-godu.html>
6. https://www.inform.kz/ru/podryadchiki-ispol-zuyut-nekachestvennyye-materialy-pri-stroitelstve-shkol-minprosvescheniya_a3978336
7. <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-zasedanie-vysshego-soveta-po-reformam-28850>
8. <https://www.mapsinitiative.org/assessments/Kazakhstan-MAPS-Final%20Report-2020-Rus.pdf>
9. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>