

**«Особенности и практика поставки товаров (работ, услуг) в рамках публичных закупок на платформе Африканского союза. Государственные закупки в Кении»**  
*(информационно-аналитическая записка)*

Одним из действенных механизмов реализации стратегии экономического развития государств являются государственные закупки. Выступая крупнейшим покупателем на рынке и обладая политической волей и властными полномочиями, государство может путем государственных закупок влиять на производителей и потребителей и способствовать устойчивому производству и потреблению.

Африканские страны тратят в среднем 17% ВВП на государственные закупки товаров, работ и услуг, что свидетельствует о важнейшей роли государственных закупок в контексте экономического развития Африки и их влияния на социально-экономическую обстановку в целом.

## **Публичные закупки в рамках Африканского союза (АС)**

### **Общая информация**

Закупки Африканского союза (АС) осуществляются в соответствии с руководством по закупкам союза от 2010 года с изменениями 2016 года. Процесс закупок основывается на различных принципах, таких как соотношение цены и качества, справедливость, честность и прозрачность, эффективная конкуренция, эффективность и экономичность, а также интересы Африканского союза.

**Первым шагом для участия** в процедуре закупки, проводимой под эгидой АС является заполнение потенциальным поставщиком регистрационной формы (<https://au.int/en/documents/20190619/suppliers-registration-form>).

Ежегодно на сайте АС публикуется **годовой план закупок**, а также перечень ближайших тендеров с доступными для скачивания условиями участия (<https://au.int/en/documents/annual-procurement-plan>). В частности, на 2023 год запланировано освоить почти 32 млн долларов США, в том числе: на консультационные услуги – 15,8 млн долларов, на товары – 7,7 млн долларов, на работы – 5 млн долларов, на неконсультационные услуги – 3,2 млн долларов.

Анализ запланированных к закупке в 2023 году товаров показывает, что за счет средств АС закупается широкий ассортимент продукции: от буклетов и сканеров (примерная стоимость тендера – 1500 долларов), до БТР и амуниции для африканской миссии в Сомали (1,5 млн долларов и 1 млн долларов, соответственно), медикаментов (759,8 тыс. долларов) – два тендера, медицинского оборудования для борьбы со вспышками

заболеваний и неинфекционными болезнями (210 тыс. долларов), пяти автомобилями (196 тыс. долларов) и др.

### **Анализ проводимых тендеров**

Изучение большинства прошедших и текущих тендеров АС позволяет сделать вывод об источнике финансирования – Африканский банк развития, Всемирный банк и др. Однако плательщиком в случае получения контракта выступает Комиссия АС или специализированное Агентство АС.

Для публичных закупок, проводимых под эгидой АС, характерно наличие общих принципов и требований. В приглашении на участие в тендере указывается следующая информация: закупающая страна, исполнитель проекта от АС (например, Агентство развития Африканского союза, Африканские центры по контролю и профилактике заболеваний и др.), а также:

- условия участия;
- источник финансирования;
- правомочные участники торгов – участники торгов не должны быть связаны, прямо или косвенно, с фирмой или любыми ее аффилированными лицами, которые были привлечены АС для оказания консультационных услуг по подготовке проекта, спецификаций и других документов, которые будут использоваться для закупки товаров. **Отмечаем, что компании, представляющие страны – члены АС, имеют преимущество при общих равных перед компаниями из других стран;**
- соответствующие товары и услуги – все товары и услуги, которые должны быть поставлены по контракту **должны быть произведены в стране поставщика;**
- стоимость участия в торгах – участник торгов несет все расходы, связанные с подготовкой и представлением своего конкурсного предложения;
- содержание конкурсной документации – помимо приглашения к участию в торгах, конкурсная документация включает в себя:
  - (a) Инструкции для участников торгов;
  - (b) Лист данных конкурсных предложений;
  - (c) Общие условия контракта;
  - (d) Специальные условия контракта;
  - (e) График поставки;
  - (f) Технические спецификации;
  - (g) Форма конкурсного предложения и таблица цен;
  - (h) Форма контракта;
  - (i) Форма гарантии исполнения контракта;
  - (j) Форма банковской гарантии на возврат авансового платежа;

– язык предложения – конкурсное предложение, а также вся корреспонденция и документы должны быть составлены на языке, указанном в Паспорте конкурсного предложения. Сопроводительные документы и печатная литература, представленные участником торгов, могут быть составлены на другом языке при условии, что они сопровождаются переводом на язык, указанный в Паспорте конкурсного предложения.

Для товаров, предлагаемых из-за рубежа, цена товара должна быть указана на условиях СИФ названного порта назначения, или СІР пограничного пункта, или СІР названного места назначения.

**Цены, предложенные участником торгов, должны быть фиксированными во время выполнения контракта и не подлежат изменению ни по каким причинам, если иное не указано в Паспорте конкурсного предложения. Конкурсное предложение, представленное с корректируемым ценовым предложением, будет рассматриваться как не отвечающее требованиям и будет отклонено.**

Для товаров и услуг, которые будет поставлять участник тендера из-за пределов страны, указанной для доставки, цены должны быть указаны в долларах США, за исключением случаев, когда иное не указано в Конкурсной документации.

Потенциальный поставщик в рамках своего конкурсного предложения должен предоставить финансовое обеспечение заявки в размере, указанном в Паспорте конкурсного предложения. Обеспечение заявки должно быть выражено в валюте конкурсного предложения или в другой свободно конвертируемой валюте и должно быть представлено в одной из следующих форм: банковская гарантия, безотзывный аккредитив, заверенный чек.

Обеспечение заявки проигравшего участника торгов будет возвращено в кратчайшие сроки, но не позднее 30 дней после истечения срока действия заявки. Обеспечение конкурсного предложения выигравшего участника торгов будет погашено после подписания участником торгов контракта.

При оценке конкурсного предложения, помимо цены, покупателем может учитываться:

(а) стоимость внутренней транспортировки, страхования и других расходов в пределах страны, указанной для поставки;

(б) график поставки, предложенный в конкурсном предложении;

(с) отклонения в графике платежей от указанного в Специальных условиях контракта;

(д) стоимость комплектующих, запасных частей и сервисного обслуживания;

(е) наличие в стране, указанной для поставки, **запасных частей и послепродажного обслуживания** для оборудования, предлагаемого в конкурсной заявке.

Поскольку расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание закупаемых товаров составляют большую часть стоимости жизненного цикла оборудования, эти расходы будут оцениваться в соответствии с критериями, указанными в Тендерном листе или в Технических спецификациях. В этой связи, на первый план выходит необходимость создания собственной ТПС с локализацией производства.

Одним из рисков участия в процедуре закупок является ограниченные ресурсы АС для привлечения и удержания квалифицированного и независимого персонала, способного эффективно осуществлять закупки. Несмотря на то, что конфликт интересов предусмотрен законодательными актами АС, он не всегда соблюдается на практике. Поэтому служащие АС по-прежнему могут заключать контракты для себя через третьих лиц или заключать контракты с несуществующими компаниями. Кроме того, часто компании, признанные виновными в нарушениях правил закупок, не вносятся в «черный список» и могут продолжать участвовать в будущих торгах.

## **Государственные закупки в Кении**

Система государственных закупок в Кении прошла путь от сырой системы, не имеющей нормативных документов, до законодательно регулируемой системы закупок в соответствии с международными стандартами. С начала нового тысячелетия Кения предпринимает усилия по реформированию и модернизации системы государственных закупок.

### **Законодательство**

В 70-е, 80-е и 90-е годы прошлого века система государственных закупок регулировалась циркулярами Минфина, а с марта 2001 года перешла к упорядоченной, законодательно регулируемой системе закупок.

В соответствии со статьей 227 Конституции в 2016 году был принят закон о закупках – Закон о государственных закупках и распоряжении активами (PPADA) (<https://ppra.go.ke/act/#/>).

В соответствии с Законом при организации государственных закупок предпочтение отдается компаниям, принадлежащим гражданам Кении, а также товарам, произведенным или добытым в Кении. В тендерах, полностью финансируемых государством и имеющих стоимость менее 50 млн кенийских шиллингов (около 350 тыс. долларов), предпочтение отдается исключительно кенийским фирмам и товарам. В тех случаях, когда это невозможно, Закон требует предоставления отчета с подробным

описанием доказательств невозможности осуществления закупок на местном рынке. Закон также требует, чтобы не менее 30% контрактов на государственные закупки заключались с фирмами, принадлежащими женщинам, молодежи и инвалидам, а 20% контрактов на закупки, проводимые на уровне округов, должны предоставляться жителям этого округа. Дополнительные положения, принятые в 2020 году, предусматривают следующее:

а) **Исключение из Закона двусторонних/многосторонних соглашений («правительство – правительство» - G2G).**

б) Компания, нарушившая положения Закона, может быть включена в «черный список» на срок не менее трех лет. Это распространяется на директоров и партнеров данной компании. Любая компания-преемник также лишается права на участие в конкурсе.

в) Обязательное требование к победителю конкурса – передача технологий/навыков посредством обучения и наставничества кенийцам; обеспечение 75% занятости для граждан Кении, из которых 20% мест должны быть зарезервированы для кенийцев на профессиональном/руководящем уровне;

Правительство Кении приняло инициативу «Покупай кенийское – строй кенийское», направленную на повышение конкурентоспособности и потребления товаров и услуг местного производства, что способствует созданию рабочих мест, увеличению добавленной стоимости, диверсификации продукции и росту местной промышленности. Это требует от государственных министерств и ведомств закупать на месте не менее 40% всех производственных ресурсов. Национальное казначейство объявило о том, что оно представит список товаров/услуг, которые должны закупаться на местном рынке, однако на практике это не реализовано.

Иностранные подрядчики, планирующие участвовать в строительных/инфраструктурных проектах, обязаны зарегистрироваться в Национальном управлении строительства (National Construction Authority) (регулятор отрасли) до подписания контрактов и начала строительных работ. Иностранные фирмы также обязаны заключать субподрядные договоры или **создавать совместные предприятия** с местными фирмами на сумму не менее 30% от стоимости работ по контракту. Местная фирма должна быть подрядчиком, зарегистрированным в NCA.

В соответствии с PPADA создан контрольный орган по надзору за проведением государственных закупок – Административный совет по проверке государственных закупок (PPARB), который должен рассматривать и разрешать споры, связанные с тендерами и отчуждением активов. Совет имеет право отменять решения о заключении контрактов, в которых, как считается, нарушены правила закупок, и компаниям,

подающим жалобы, рекомендуется обращаться в этот орган. PPARB призван сделать закупки более прозрачными и подотчетными.

### **Особенности государственных закупок в Кении**

Все государственные закупки финансируются из бюджета государства, а плательщиком по контракту является конкретный государственный орган или организация.

Наиболее предпочтительным методом проведения торгов является открытый конкурентный тендер, однако Закон предусматривает шесть альтернативных вариантов проведения закупок:

- 1) ограниченные торги;
- 2) прямые закупки;
- 3) запрос предложений;
- 4) запрос котировок;
- 5) процедура закупок для товаров с низкой стоимостью;
- 6) процедура закупок по специальному разрешению.

В Законе даны рекомендации по применению каждого из вариантов.

В большинстве случаев для крупных бюджетных статей стандартной практикой является открытый тендер, так как он считается наиболее прозрачным и наименее противоречивым процессом, однако в некоторых случаях он подвержен злоупотреблениям, а в других – необоснованными судебными исками.

Одним из положительных моментов системы государственных закупок Кении является требование к министерствам и ведомствам публиковать на своих сайтах утвержденные годовые планы закупок.

Такая прозрачность, равнозначная приглашению к участию в торгах, позволяет заранее проинформировать участников о требованиях заказчика и тем самым увеличить время на подготовку к торгам.

Этими планами предусмотрены все закупки организации в течение года – от канцелярских принадлежностей, воды, одежды, продуктов питания до приобретения автомобилей, медикаментов и аренды помещений.

Сводная статистика государственных закупок в разрезе государственных органов и организаций в открытом доступе отсутствует, однако анализ годовых планов на 2022 – 2023 гг. некоторых государственных учреждений позволяет сделать вывод о значительных суммах бюджета страны, выделяемых на государственные закупки: Налоговая служба Кении – 69 млн долларов; Национальное управление автомобильных дорог Кении – 17,1 млн долларов; Аппарат генерального аудитора – 9,4 млн долларов; Национальное бюро статистики – 4 млн долларов и др.

Государственные органы и региональные администрации размещают объявления о проводимых закупках в местной прессе, на своих сайтах. Также информация размещается на таких сайтах: <https://dgmarket.co.ke>, <https://tenders.go.ke/Home> и <https://www.tenderskenya.co.ke> (платный ресурс).

Закон о доступе к возможностям государственных закупок (AGPO) (<https://agpo.go.ke/>), первоначально введенный в действие в 2012 году, предоставил 10% государственных контрактов малообеспеченным группам (т.е. предприятиям, находящимся в собственности молодых людей, женщин или людей с ограниченными возможностями) без конкуренции со стороны известных фирм. Этот процент был увеличен до 30% в 2013 году. Политика AGPO также распространяется на микро- и малые предприятия, местных и гражданских подрядчиков и гражданских подрядчиков в совместных предприятиях с иностранными поставщиками.

Закупки всех государственных организаций, включая органы национальной безопасности, должны осуществляться в соответствии с положениями PPADA и с использованием предусмотренных в нем методов закупок. Для закупок, осуществляемых органами национальной безопасности, в PPADA предусмотрены засекреченные методы и процедуры закупок. PPADA также позволяет закупающей организации использовать специальные разрешенные процедуры закупок в особых случаях, например, когда использование других методов нецелесообразно или нерентабельно, если это разрешено Национальным казначейством.

Кенийские покупатели несут следующие обязательства перед иностранными поставщиками, участвующими в тендерах:

- обязанность относиться к таким поставщикам справедливо и равноправно;
- обязанность оценивать их тендерные заявки в соответствии с процедурами и критериями, указанными в тендерной документации;
- обязанность письменно информировать поставщиков о результатах рассмотрения их тендерных предложений, в том числе о причинах их неудачи;
- обязанность соблюдать условия договора, заключенного между заказчиком и поставщиком, и положения законодательства, касающиеся договоров;
- обеспечение того, чтобы технические требования основывались на международных стандартах или стандартах, широко используемых в международной торговле;
- использование при проведении тендеров валют, широко применяемых в международной торговле;
- уважение и соблюдение международных норм при закупках;

- обеспечение использования аккредитивов в международных сделках;

- предоставление достаточного времени для проведения тендеров.

Статья 86 Закона о закупках предусматривает, что закупающие организации присуждают победу тому участнику, который отвечает любому из следующих требований, указанных в тендерной документации:

- тендерная заявка с наименьшей ценой;

- предложение с наивысшей оценкой, определяемой закупающей организацией путем суммирования оценок технических и финансовых предложений, если используется метод запроса предложений;

- предложение с наименьшей оценкой совокупной стоимости владения; или

- тендерная заявка с наивысшей технической оценкой, если оценка тендерной заявки проводится на основе процедур, содержащих рекомендации по определению применимых профессиональных затрат.

Минимальные сроки проведения тендеров не установлены. Однако решение должно быть принято до истечения срока, в течение которого действуют тендерные заявки.

Предложения, прошедшие предварительную, техническую и финансовую оценку, **могут быть отсеяны** в ходе постквалификационного отбора – due diligence (раздел 83 PPARA).

После присуждения контракта и до истечения срока действия тендера закупающая организация должна направить всем участникам тендера уведомление о намерении заключить контракт/извещение о присуждении контракта, содержащее, в том числе, наименование и цену контракта победителя тендера. Контракт может быть подписан не ранее, чем по истечении 14-дневного периода ожидания, чтобы дать возможность другим участникам подать апелляцию в PPARB.

Участником тендера может быть частная компания, государственное предприятие или учреждение, или любая комбинация таких компаний в форме **совместного предприятия (СП)** или консорциума в рамках существующего соглашения или с намерением заключить такое соглашение, подкрепленное письмом о намерениях. Совместное предприятие обязано назначить представителя, который должен иметь полномочия вести все дела от имени всех членов СП в процессе проведения тендера и исполнения контракта в случае успеха.



## Выводы и рекомендации

Несмотря на законодательно урегулированный рынок государственных закупок, Кения по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами в этом секторе. Целостность процесса государственных закупок в Кении находится под высоким риском, в частности, из-за неэффективного управления средствами, коррупции и мошенничества со стороны органов государственного управления.

Принимая во внимание проведенные реформы, уровень соблюдения нормативно-правовой базы и руководящих принципов нуждается в повышении. Лица, занимающиеся государственными закупками, не обладают достаточным потенциалом для того, чтобы справиться с динамичным процессом закупок и распоряжения активами.

Аналогичным образом, подрядчики имеют ограниченные знания о системе закупок и своих обязанностях в процессе закупок, что обусловлено несколькими факторами:

- отсутствие информации или незнание о существовании открытых тендеров: ежедневно в Кении публикуются десятки объявлений о тендерах государственных или региональных организаций;

- недоверие к системе государственных закупок из-за отсутствия опыта и необходимых знаний о ее работе и процессе в целом;

- отсутствие возможности получить консультацию и конкретные рекомендации по вопросам участия в государственных тендерах: обычно государственные органы ограничиваются предоставлением базовой информации в этой области, не оказывая консультативную помощь компаниям, желающим участвовать в государственных тендерах в Кении.

Правительство Кении теряет около трети национального бюджета из-за коррупции, при этом 80% всех дел, рассматриваемых Комиссией по борьбе с коррупцией Кении, связаны с закупками.

По неофициальным данным, для получения государственного контракта в Кении необходимо сделать подарок, стоимость которого составляет от 8 до 10% от суммы контракта, а по данным Института исследований в области развития (Institute for Development Studies), производственные фирмы в Кении тратят в среднем 14% от стоимости государственных контрактов на «вознаграждения».

Анализ законодательства и существующей практики государственных закупок Кении позволяет выделить **основные риски**, с которыми может столкнуться белорусская компания:

1. Риск попасть в реестр недобросовестных поставщиков (РНП).
2. Риск потерять обеспечение заявки.

Уклонение от заключения контракта, помимо риска РНП, означает еще и потерю денежных средств, которые поставщик внес в качестве

обеспечения заявки. Обычно это небольшая сумма, но она служит подтверждением серьезности намерений компании по заключению контракта. Эти деньги подлежат возврату поставщику во всех случаях, кроме одного: когда он выиграл тендер, а затем отказался подписывать договор.

3. Риск выплаты неустойки по контракту.

Заказчик обязан начислить неустойку даже если просрочка составила один день.

4. Риск отказа заказчика от исполнения контракта в одностороннем порядке.

5. Риск уменьшения поставки по контракту.

6. Риск неправомерных действий заказчика.

Необходимо также учитывать специфику присуждения контракта в рамках АС (компании, представляющие страны – члены АС имеют преимущество) и в Кении. В этой связи, в отношении поставок товаров на первый план выходит необходимость **создания собственной ТПС с локализацией производства**, что позволит иметь преимущества перед другими участниками.

Даже если товар или услуга хорошего качества, а цена привлекательная, выиграть тендер в Африке и, в частности, в Кении, без соответствующей подготовки и помощи со стороны местных компаний сложно. Известные мировые поставщики прибегают к услугам дилеров/официальных представителей, которые определяют критерии выбора тендеров, представляющих наибольший интерес, анализируют действия конкурентов.

Обязательно наличие **местного партнера** (подрядчика), т.к. некоторым из дополнительных требований к участникам тендера по конкретным категориям является действительное членство в профессиональных ассоциациях/органах, регистрирующих и сертифицирующих поставщиков услуг и товаров.

Несмотря на все существующие проблемы, международные тендеры, проводимые Правительством Кении (администрациями регионов) и Африканским союзом, являются важным инструментом для белорусских предприятий и организаций, желающих расширить свою деятельность на международном уровне и получить новые возможности сотрудничества. Участвуя в государственных закупках как в Кении, так и в рамках АС, белорусские компании получают определенные **гарантии** при торговле на рискованном африканском рынке.